

Nº 58

AS RELAÇÕES ENTRE O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – SUAS E O SISTEMA DE JUSTIÇA



Pensando
O DIREITO

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Secretaria de
Assuntos Legislativos

Ministério
da Justiça

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PAÍS RICO E PAÍS SEM POBREZA

Nº **58**

AS RELAÇÕES ENTRE O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – SUAS E O SISTEMA DE JUSTIÇA



Pensando
o DIREITO

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Secretaria de
Assuntos Legislativos

Ministério
da Justiça

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PAÍS RICO E PAÍS SEM POBREZA

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República
Ministro Roberto Mangabeira Unger

Ministério da Justiça
Ministro de Estado da Justiça
José Eduardo Cardozo

Secretaria de Assuntos Legislativos



Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Jessé José Freire de Souza

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Alexandre dos Santos Cunha

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Roberto Dutra Torres Junior

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Marco Aurélio Costa

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

André Bojikian Calixtre

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Brand Arenari

Chefe de Gabinete

José Eduardo Elias Romão

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>



Secretário de Assuntos Legislativos e Diretor Nacional do Projeto Pensando o Direito

Gabriel de Carvalho Sampaio

Chefe de Gabinete e Gerente de Projeto

Sabrina Durigon Marques

Coordenação

Guilherme Moraes-Rego

Mário Henrique Ditticio

Marina Lacerda e Silva

Thiago Siqueira do Prado

Ivan Candido da Silva de Franco

Maria Eduarda Ribeiro Cintra

Natália Langenegger

Equipe Técnica

Vera Ribeiro de Almeida

Paula Lacerda Resende

**Ministério da Justiça
Secretaria de Assuntos Legislativos**

As relações entre o Sistema Único de Assistência Social – SUAS e o Sistema de Justiça

Série Pensando o Direito, nº 58



Secretaria de
Assuntos Legislativos

Ministério da
Justiça



**Brasília
2015**

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Ministério da Justiça, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

SECRETARIA DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS

Projeto Pensando o Direito

Diretor Nacional de Projeto

Gabriel de Carvalho Sampaio

Gerente de Projeto

Sabrina Durigon Marques

Coordenação Técnica - IPEA

Fábio de Sá e Silva

Equipe Técnica

Vera Ribeiro de Almeida

Paula Lacerda Resende

Coordenação Editorial

Renata C. Nascimento Antão

Normalização e Revisão

Hamilton Cezario Gomes

Milena Garcia Silva

Equipe Administrativa

Maria Cristina Leite

Ewandjoecy Francisco de Araújo

Colaboração

José Ferreira da Crus

Karoline Aires Ferreira Olivindo

Diagramação

Beatriz Moreira Miranda

EQUIPE DE PESQUISA:

Coordenadora

Ana Paula Motta Costa

Assistentes de pesquisa

Bruna Fernandes Marcondes

Gabriela Fischer Armani

Luiza Griesang Cabistani

Gleice Araújo

ELABORAÇÃO, DISTRIBUIÇÃO E INFORMAÇÕES:

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

Secretaria de Assuntos Legislativos

Esplanada dos Ministérios, Ed. Sede, bl. T, 4º andar, sala 434

Fone: 55 61 2025.3376/3114

Correio eletrônico: pensandoodireito@mj.gov.br

Internet: www.pensandoodireito.mj.gov.br

Facebook: www.facebook.com/projetopd

Twitter: @projetopd

Distribuição gratuita

Impresso no Brasil / Tiragem: 1ª Edição - 500 exemplares

341.63

R382s

As relações entre o Sistema Único de Assistência Social - SUAS e o Sistema de Justiça / Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos. -- Brasília : Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL) : Ipea, 2015. 235p. : il. color. -- (Série pensando o Direito; 58)

ISBN:

ISSN: 2175-5760

1. Assistência Social. 2. Direitos Fundamentais. 3. Sistema de Justiça. I. Brasil. Ministério da Justiça. Secretaria de Assuntos Legislativos. II. Série.

CDD

APRESENTAÇÃO

Em 2008, após processo interno de planejamento estratégico, o Ipea iniciou a ampliação de suas agendas e relações institucionais. Em 2009, o Instituto fez um concurso que permitiu recrutar em maior quantidade novos perfis de técnicos, tais como advogados, sociólogos e cientistas políticos. A partir daí, o órgão intensificou seu diálogo com formuladores de políticas públicas em justiça, segurança pública e cidadania no Executivo e no Judiciário.

O projeto Pensando o Direito se tornou uma expressão privilegiada dessa vocação recente, porém promissora do Instituto. Nele, Ipea e Ministério da Justiça, por meio da Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL-MJ), trabalharam juntos para selecionar temas de especial interesse público, convocar e selecionar especialistas, e desenvolver atividades de coleta e análise de dados que ajudassem a refletir sobre caminhos para a mudança em políticas públicas, especialmente nas suas dimensões jurídico-institucionais.

Além disso, o projeto também contemplou a realização de eventos de discussão, a interlocução com especialistas do estrangeiro, e o apoio à incipiente, porém vibrante comunidade de pesquisa empírica em direito no Brasil, com a concessão de apoio técnico e financeiro e a criação de meios de integração entre sua produção e a Rede de Estudos Empíricos em Direito, a REED.

A aproximação entre Ipea e SAL-MJ permitiu a ampliação do rigor e da aplicabilidade nas pesquisas do projeto, realizando mais plenamente, assim, os objetivos com os quais ele foi concebido: trazer elementos concretos de avaliação do arcabouço normativo no Brasil, inclusive a partir da experiência comparada, a fim de que ele possa ser aperfeiçoado, para dar conta dos desafios para o nosso desenvolvimento, conforme estabelecidos pela Constituição de 1988.

Esta publicação traz um pouco dos resultados dessa rica parceria que, esperamos nós, continue nos próximos ciclos governamentais, ainda que sob outras formas e estratégias de execução.

Expectamos que os cidadãos leitores encontrem nas próximas páginas bons elementos para conhecer melhor as relações sociais, políticas e jurídicas no Brasil. E que a discussão democrática e bem informada dessa realidade, inclusive no âmbito das instituições políticas brasileiras, como o Congresso e o Judiciário, ajude a animar os espíritos empenhados em transformá-las naquilo que, inevitavelmente, a cidadania brasileira requeira que sejam transformadas. Esperamos, também, que as novas gerações de gestores e pesquisadores aproveitem e aprofundem as contribuições da pesquisa empírica em direito no Brasil para o enfrentamento de seus desafios e impasses cotidianos. Pois se quaisquer desses resultados forem alcançados, o projeto terá cumprido aquilo que se propôs.

Presidência do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

SOBRE O PROJETO PENSANDO O DIREITO

A Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL/MJ), por meio do Projeto Pensando o Direito, traz a público pesquisas com enfoque empírico e interdisciplinar, sobre temas de grande relevância, contribuindo para a ampliação e o aperfeiçoamento da participação social no debate sobre políticas públicas.

O objetivo central das pesquisas do Projeto é produzir conteúdos para utilização no processo de tomada de decisão da Administração Pública na construção de políticas públicas. Com isso, busca-se estimular a aproximação entre governo e academia, viabilizar a produção de pesquisas de caráter empírico e aplicado, incentivar a participação social e trazer à tona os grandes temas que preocupam a sociedade.

A cada lançamento de novas pesquisas, a SAL renova sua aposta no sucesso do Projeto, lançado em 2007 com o objetivo de inovar e qualificar o debate, estimulando a academia a produzir e conhecer mais sobre temas de interesse da Administração Pública e abrindo espaço para a participação social no processo de discussão e aprimoramento das políticas públicas. Essa forma de conduzir o debate sobre os projetos de lei, leis e políticas públicas contribui para seu fortalecimento e democratização, permitindo a produção plural e qualificada de argumentos utilizados nos espaços públicos de discussão e decisão, como o Congresso Nacional, o governo e a própria opinião pública.

O Projeto Pensando o Direito consolidou, desse modo, um novo modelo de participação social para a Administração Pública. Por essa razão, em abril de 2011, o Projeto foi premiado pela 15ª edição do Concurso de Inovação na Gestão Pública Federal da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).

Para ampliar a participação na construção de políticas públicas, os resultados das pesquisas promovidas pelo Projeto são incorporados sempre que possível na forma de novos projetos de lei, de sugestões para o aperfeiçoamento de propostas em tramitação, de orientação para o posicionamento da SAL/MJ e dos diversos órgãos da Administração Pública em discussões sobre alterações da legislação ou da gestão para o aprimoramento das instituições do Estado. Ademais, a divulgação das pesquisas, por meio da Série Pensando o Direito, permite a promoção de debates com o campo acadêmico e com a sociedade em geral, demonstrando compromisso com a transparência e a disseminação das informações produzidas.

Esta publicação consolida os resultados de pesquisa selecionada através da Chamada Pública nº 132/2013. Ressalta-se a colaboração da Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS, a quem dedicamos nossos agradecimentos. O presente volume está disponível no sítio eletrônico da SAL/MJ (pensando.mj.gov.br), somando-se assim 58 publicações que contribuem para um conhecimento mais profundo sobre assuntos de grande relevância para a sociedade brasileira e para a Administração Pública.

Gabriel de Carvalho Sampaio

Secretário de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça

LISTA DE TABELAS E QUADROS

Tabela 1 – Principais Normativas acerca da relação entre o SUAS e o Sistema de Justiça.....	30
Tabela 2 – Resultados da pesquisa jurisprudencial com a terceira palavra-chave [Chave de busca: “assistência social” para acórdãos, nas ementas, para julgamentos entre 31.08.2012 e 31.08.2014].....	37
Tabela 3 – Dados gerais das respostas dos ofícios enviados aos gestores municipais Período de 21/08/2012 à 23/10/2014.....	68
Tabela 4 – Problemas advindos das requisições Resposta dos ofícios enviados aos gestores municipais.....	71
Tabela 5 – Previsão da proporção de participantes por encontro regional.....	73
Quadro 01 – Tipo de Concessão: Benefício de Prestação Continuada.....	43
Quadro 02 – Intensidade de atuação das Promotorias nas capitais dos Estados.....	60
Quadro 03 – Resumo do conteúdo do Ofício n. 41 do CEFESS.....	65
Quadro 04 – Lista dos presentes no Encontro de Manaus.....	80
Quadro 04 – Lista dos presentes no Encontro de Manaus.....	100
Quadro 06 – Lista dos presentes no Encontro de Cuiabá.....	116
Quadro 07 – Lista dos presentes no Encontro de Vitória.....	142
Quadro 08 – Lista dos presentes no Encontro de Salvador.....	162
Quadro 09 – Propostas sobre capacitação.....	186
Quadro 10 – Propostas com produção de materiais.....	187
Quadro 11 – Propostas com criação, ampliação de equipes e concursos públicos.....	188
Quadro 12 – Propostas destinadas à qualificação da gestão do SUAS.....	190
Quadro 13 – Propostas voltadas à articulação entre os Sistemas.....	191
Quadro 14 – Propostas com proposição de estratégias de melhoria do trabalho dos dois Sistemas a serem realizadas em nível nacional.....	193
Quadro 15 – Propostas sobre o BPC.....	193
Quadro 16 – Propostas sobre Direitos Coletivos.....	194

SUMÁRIO

1. Apresentação	17
2. Introdução	19
3. Primeira Parte: 1ª e 2ª Etapas de Pesquisa	20
3.1 Considerações Metodológicas	20
3.2 Resultados	22
3.2.1 1ª Etapa de pesquisa: Panorama Normativo	22
3.2.1.1. Retomada Histórico-Cronológica da Assistência Social no Brasil	23
3.2.1.2. Contextualização Jurídico-Social da Assistência Social	27
3.2.1.3. Mapeamento Normativo	30
3.2.2 2ª Etapa de pesquisa: Pesquisa jurisprudencial	36
3.2.2.1 Justiça Comum	36
3.2.2.2. Justiça Federal: Benefícios de Prestação Continuada	42
3.2.2.3. Estudo Exploratório da Extraprocessualidade	51
4. Segunda Parte: 3ª Etapa de Pesquisa	73
4.1. Considerações Metodológicas	73
4.2 Resultados	79
4.2.1 Região Norte – Encontro de Manaus/AM	79
4.2.2 Região Sul – Encontro de Porto Alegre/RS	100
4.2.3 Região Centro Oeste – Encontro de Cuiabá/MT	115
4.2.4 Região Sudeste – Encontro de Vitória/ES	141
4.2.5 Região Nordeste – Encontro de Salvador/BA	162
4.2.6 Síntese das propostas dos Encontros Regionais	186

5. Análise acerca do problema de pesquisa	195
5.1 Eixo de Análise I – A Relação entre O Sistema Único De Assistênica Social (SUAs) e o sistema de justiça: materialização do conflito	195
5.1.1 A perspectiva de cada um dos Sistemas	195
5.1.2 Análise histórico-cultural do Direito à Assistência Social no Brasil	197
5.1.3 Problematização das práticas conflituosas	201
5.1.4 Rede de efetividade do Direito à Assistência Social: concebendo uma atuação intersistêmica	204
5.2 Eixo de Análise II – Problema de Pesquisa tal como se apresenta para os interlocutores: seria um conflito de competências?	207
5.2.1 Introdução: campo de atuação sociojurídico	207
5.2.2. Competência como divisão de poder	208
5.2.3. A materialização do eventual conflito de competências nas “requisições” ao SUAS	210
5.2.4 As competências dos órgãos operadores de ambos os Sistemas e o impacto no SUAS	212
5.2.5. Uma equação possível	217
5.3 Eixo de Análise III – Judicialização da assistência social –Limites e possibilidades	217
5.3.1 Judicialização do BPC: riscos e possibilidades	218
5.3.2 A intervenção extraprocessual do sistema de justiça na política de Assistência Social: riscos de uma atuação individualizada	223
5.3.3 Uma nova articulação é possível rumo à efetividade dos direitos socioassistenciais	229
6. Considerações Finais	232
Referências Bibliográficas	237



1. APRESENTAÇÃO

Este relatório sintetiza as principais atividades realizadas no âmbito do subprojeto de pesquisa “As relações entre o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e o Sistema de Justiça”, selecionado pela Chamada Pública n.º 132/2013-IPEA. O subprojeto foi desenvolvido no âmbito do projeto “Pensando o Direito: desafios à efetividade dos direitos fundamentais”, desenvolvido pela Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL/MJ) em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

O relatório apresenta os resultados obtidos durante o desenvolvimento da pesquisa, entre os meses de maio de 2014 e fevereiro de 2015, e as reflexões produzidas a partir dos dados coletados.

A Pesquisa aqui apresentada foi desenvolvida tendo como ponto de partida a necessidade de compreensão acerca dos problemas que circundam a relação entre o Sistema de Justiça e o SUAS. Problemática contextualizada a partir da constatação de que, nos últimos anos, cresceu no Brasil a presença do Estado na vida das pessoas, seja como forma de intervenção, por meio de estratégias de controle, ou com o propósito da prestação de políticas públicas para a efetivação de direitos. Nesse quadro, nunca foi tão importante a atuação conjunta dos órgãos ligados ao Sistema de Justiça, sejam juízes, promotores, funcionários ou defensores públicos, e os operadores de políticas sociais, notadamente no campo da Assistência Social.

Em razão do conteúdo novo que representa tal interlocução, pouco se conhece e está sistematizado no campo da compreensão de tal processo. Em consequência, identificou-se - desde o início - que é necessária melhor regulação das relações existentes, de modo que as intervenções estatais sejam complementares e na direção de efetivação de direitos.

A intervenção judicial impacta sobre as pessoas, possibilitando a produção de projetos de vida ou potencializando a situação de vulnerabilidade. Isso ocorre por meio de sentenças condenatórias, decisões pelo cumprimento de medida socioeducativa ou de segurança, de internação compulsória de dependentes químicos, de interdição de incapazes, aplicação de medidas protetivas a mulheres em situação de violência doméstica, atendimento a populações em situação de rua, processos que resolvam disputas de guarda dos filhos, bem como de concessão de liminares em processos de reintegração de posse, entre outros. Em tais ocasiões, o Sistema de Justiça – Judiciário, Ministério Público e Defensoria – nem sempre compreende a importância de desenvolver um trabalho conjunto com outros setores de políticas públicas para reduzir os impactos dessas decisões. Ainda que sejam realizados encaminhamentos dos indivíduos e famílias afetados ao SUAS, a efetiva integração da Assistência Social à prestação jurisdicional nem sempre é uma realidade.

De outra parte, também se observa a tendência de ampliação da judicialização de direitos socioassistenciais, tal como já ocorre no campo dos direitos da saúde e da educação. Em muitas situações o poder público, notadamente os órgãos do Poder Executivo, tem sido alvo de requisições de serviços, motivadas por diversas circunstâncias. As relações contenciosas, processuais e extraprocessuais, muitas vezes geradas por dificuldades de interlocução, acarretam em custos ao Estado e nem sempre produzem ganhos aos cidadãos.

Tal contexto e problemática, delimitados enquanto problema de pesquisa, fizeram parte do desafio enfrentado durante o ano de 2014, na coleta de dados e produção de conhecimento acerca de uma realidade que nem sempre encontra visibilidade e organicidade. Na produção do presente relatório, constatou-se que muito foi feito e, em razão disto, é possível apresentar um panorama geral do problema em questão, além de linhas de possíveis soluções, ou estratégias de superação.



Este relatório está dividido em duas partes, as quais estão organizadas da seguinte forma:

A primeira parte é composta pelas informações coletadas e analisadas nas primeiras etapas de pesquisa, distribuídas nos seguintes tópicos: considerações metodológicas que orientam o conteúdo de trabalho realizado nas etapas 1ª e 2ª; panorama normativo da matéria afeta ao objeto de estudo, correspondente aos resultados da primeira etapa de pesquisa, segundo o projeto inicial selecionado na chamada pública (doravante projeto inicial); pesquisa jurisprudencial, correspondente aos resultados da segunda etapa de pesquisa, subdivida em três partes, pesquisa na justiça comum, pesquisa realizada na justiça federal, com especial ênfase às demandas judiciais por benefícios de prestação continuada, e a última parte, quando se apresenta um estudo exploratório da atuação extraprocessual dos órgãos do Sistema de Justiça.

A segunda parte do relatório é inaugurada com as considerações metodológicas sobre o trabalho desenvolvido na 3ª etapa de pesquisa, a qual foi realizada por meio de encontros regionais de interlocução com os operadores de ambos os Sistemas. Em sequência, apresentam-se os relatórios dos respectivos encontros regionais; foram cinco encontros regionais. Assim, expõe-se, aqui, a sistematização realizada sobre os conteúdos desenvolvidos nesses eventos. Como síntese complementar, apresenta-se, no item seguinte, um quadro síntese das propostas apresentadas. Logo a seguir, encontram-se três eixos de análise, assim definidos a partir das categorias de pesquisa definidas após a leitura e reflexão sobre o conjunto de dados coletados.

Ao final, expõem-se as considerações finais, as quais pretendem cumprir o papel de situar o leitor quanto à síntese das reflexões conclusivas já desenvolvidas nos textos anteriores.

Assim, o conjunto das seções pretende explicitar as escolhas metodológicas e oferecer um cenário do objeto de pesquisa encontrado, apresentando a leitura situacional da relação entre os dois Sistemas no País no decorrer do ano de 2014, em suas múltiplas faces, a partir da apuração de problemas identificados. Como resultado, apontam-se caminhos reflexivos e propostas de superação dos problemas, as quais foram elaboradas na direção de um maior aprimoramento dos Sistemas na sua interseção.

Para compor essa leitura foram utilizados, além do suporte legal e doutrinário referidos em campos pertinentes, os seguintes documentos: Metas e estratégias do Plano Decenal do SUAS (2009); Panorama sobre Benefícios eventuais no SUAS (MDS), Res. nº 1/29 do CNAS: perguntas e respostas sobre o funcionamento e estrutura dos conselhos de Assistência Social; Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004); Res. nº 109/2009 do CNAS: tipificação nacional de serviços socioassistenciais; Relato de encontro no Ministério Público Federal (Procuradoria de Seguridade Social do Rio Grande do Sul); Relato de encontro na Promotoria de Justiça de Defesa dos Direitos Humanos de Porto Alegre; Relato de encontro no Departamento de Sociologia da Defensoria Pública da União; Tabela de Legislação do SUAS – cedida pelo Departamento de Gestão do SUAS (DGSUAS)-, Guia prático de atuação da política de Assistência Social (MDS), Provimento nº 36 do CNJ, NOB/SUAS (2005 e 2012); Carta de Constituição de Estratégias em defesa da proteção integral dos direitos da criança e do adolescente; Transcrição do material gravado do I Seminário Nacional da Gestão do Trabalho e Educação Permanente do SUAS (2014); Ofício nº 41/2014, contendo Pedido de Providência encaminhado ao CNJ pelo CFESS; Ofício de resposta de dois gestores municipais encaminhado pelo MDS, acerca do recebimento de requisições pelo município; Cartilha do MP na fiscalização do SUAS, produzida pelo MPE do Rio de Janeiro; Manual de Capacitação para Controle Social nos Municípios de Assistência Social e Bolsa Família, (MDS/2010); Transcrição do material gravado nos cinco encontros regionais e bibliografia sobre a temática, referenciada ao final.

Espera-se que a leitura a seguir contribua com a evolução do conhecimento de operadores do Sistema de Justiça e do SUAS em todos os níveis, bem como permita avanços por meio de deliberações a serem tomadas na direção da efetivação de maior integração e de estratégias que induzam a um diálogo promissor.



2. INTRODUÇÃO

A Assistência Social, enquanto política pública de Seguridade Social não contributiva, é executada no Brasil por meio do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, que oferta serviços, programas, projetos e benefícios de Assistência Social para a população em situação de risco e vulnerabilidade.

Operacionalizada pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS), a Assistência Social divide-se em dois eixos: (a) a proteção especial básica e (b) a proteção social especial. Esta divisão é fundamental para a organização do Sistema e a distribuição de serviços, programas e benefícios. O primeiro, com caráter preventivo, visa o atendimento à população em situação de fragilidade social, oferecendo, além dos programas e serviços, benefícios assistenciais pecuniários. O segundo, com caráter protetivo, visa o atendimento aos cidadãos que tenham tido seus direitos violados, oferecendo serviços mais complexos visando à garantia dos direitos, em regra, violados. Neste aspecto observa-se maior necessidade de trabalho conjunto com o Poder Judiciário, Ministério Público e outros órgãos.

As ações de Assistência Social organizam-se nos respectivos territórios sob a perspectiva da matricialidade sócio familiar, descentralização político-administrativa e territorialidade. A partir das situações concretas de risco e vulnerabilidade na vida das pessoas que são público alvo de atendimento, são estabelecidas relações institucionais com outros ramos de políticas públicas e com o Sistema de Justiça, na perspectiva de estabelecer identidades, referências e efetivar direitos.

Preliminarmente, é possível aferir que a interseção entre os sistemas ocorre em três momentos centrais:

(a) quando há uma violação concreta de direitos, normalmente relacionados aos atendimentos prestados nos CREAS. Em situações tais como conflitos familiares, violência doméstica, saúde mental, adolescentes em conflito com a lei, vulnerabilidades resultantes do encarceramento, uso de drogas, acesso à moradia etc;

(b) quando o Sistema de Justiça exige um comportamento do Estado visando à efetivação de um direito socioassistencial, que não presume necessariamente uma violação individualizada, mas uma condição difusa de vulnerabilidade social, sob a perspectiva coletiva, como melhora na qualidade do atendimento, aumento das ofertas de serviços, benefício, programas, implantação de estrutura em municípios, alargamento/redução dos convênios e outros;

(c) quando o Sistema de Justiça necessita de um trabalho específico a ser prestado por profissional que atua junto ao SUAS e passa a demandar tal prestação de serviço ao município, ou, em alguns casos, diretamente ao profissional.

Constata-se, nesses processos e relações, que os operadores do Sistema de Justiça nem sempre estão preparados para interagir com o SUAS em toda a sua complexidade territorial, descentralizada e específica. De outra parte, os profissionais do SUAS também encontram dificuldades várias para interagir com Sistema de Justiça. As dificuldades decorrem do encontro neste tempo histórico de diferentes trajetórias que constituem ambos os Sistemas, com culturas institucionais, formações acadêmicas e linguagens diferentes.

Por outro lado, existem inúmeras possibilidades pouco exploradas pelos Sistemas que podem ser capazes de desenvolver interfaces construtivas com os profissionais de cada um deles, para conferir ainda mais efetividade aos direitos em situações de conflito e vulnerabilidade, garantindo o acesso material à justiça. Nesse contexto, o trabalho integrado entre o Sistema de Justiça e o SUAS pode aperfeiçoar a relação entre ambos e contribuir para a garantia e a efetivação de direitos fundamentais.

3. PRIMEIRA PARTE: 1ª E 2ª ETAPAS DE PESQUISA

3.1 CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

Conforme apontado anteriormente, os resultados parciais deste relatório são apresentados sob dois eixos centrais, a saber, o panorama normativo em matéria de Assistência Social e a pesquisa jurisprudencial acerca de demandas socioassistenciais, que dizem respeito às relações entre os sistemas. Neste relatório, portanto, estão sistematizadas as atividades executadas nas duas primeiras etapas da pesquisa.

Quanto ao primeiro eixo, que dispõe acerca do *panorama normativo*, as escolhas metodológicas podem ser definidas como a retomada histórico-cronológica da constituição do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). A partir de um mapeamento das leis, ordens normativas, resoluções de categorias, provimentos, entre outras espécies de regulamentações jurídico-administrativas encontradas, analisou-se a concepção de Assistência Social vigente e a sua efetivação.

Tratando-se de pesquisa bibliográfica e qualitativa – análise documental e de conteúdo (BARDIN, 1979, p. 95-105), análise permite depreender-se conteúdos de normativas na área dos direitos sociais, bem como documentos institucionais e pesquisas de órgãos oficiais. O estudo concentrou-se em mapear normativas, termos de cooperação e publicações referentes ao SUAS e aos órgãos do Sistema de Justiça, adotando-se como orientação metodológica o conceito de mapeamento normativo, desenvolvido por Cecilia Caballero Lois e Luiz Magno Pinto Bastos Junior:

(...) o mapeamento consiste no processo de levantamento e análise das normas já editadas sobre o tema de pesquisa escolhido, permitindo efetuar uma representação gráfica que poderá servir como guia da investigação. Por ter como característica fundamental o aspecto sumarizador, o mapeamento normativo é capaz de auxiliar a compreender os avanços e as limitações das escolhas políticas por trás de determinada norma jurídica. Talvez esta seja a real necessidade de iniciar-se uma pesquisa empírica pelo mapeamento: ao promover a revisão das normas existentes, o mapeamento facilita a crítica e a superação dos limites decorrentes de uma determinada escolha legislativa. (LOIS; BASTOS JUNIOR, 2013, p. 58)

Finalmente, são consideradas normas para o efeito deste panorama, tanto aquelas legislativas como as regulatórias de âmbito nacional, regional, setorial e/ou interinstitucional, oriundas dos órgãos responsáveis pela operação no campo de enfoque da pesquisa. Servem tais dispositivos de subsídio às demais etapas da pesquisa.

Quanto ao segundo eixo, identificado como *pesquisa jurisprudencial*, versa sobre identificação de decisões que tenham como temática os direitos socioassistenciais e que se relacionem com o SUAS, ainda que indiretamente. Houve, inicialmente, um especial enfoque àquelas que tratassem de assegurar judicialmente direitos individuais a benefícios ou acesso a serviços socioassistenciais. Neste diapasão, a pesquisa jurisprudencial junto aos Tribunais Regionais Federais, nas cinco Regiões brasileiras, foi mais expressiva quantitativamente, em razão dos inúmeros casos encontrados de judicialização de Benefício de Prestação Continuada.



O mesmo buscou-se encontrar na Justiça Comum, em pesquisa realizada nos Tribunais de Justiça dos Estados. Com atenção especial às ações civis públicas ou ações populares, que versassem sobre direitos coletivos e difusos envolvendo a temática dos direitos socioassistenciais. Cabe salientar que a investigação realizada configurou considerável avanço no alcance da pesquisa jurisprudencial, vez que o projeto inicial previa uma pesquisa empírica por amostragem junto a cinco Estados do Brasil, para identificar pontos de contato e de conflito entre o Sistema de Justiça e o SUAS.

Tal estudo pretende refletir o panorama nacional sobre a temática, com informações quantitativas, mas também qualitativas, identificando quais direitos têm sido judicializados e quais posições os Tribunais têm adotado em suas abordagens: se de reconhecimento do pleito realizado, ou de sua negação, analisando-se ainda os argumentos utilizados em tais julgados. Vê-se que se compreende a pesquisa jurisprudencial como “metainterpretação do direito”, ou seja, como “minucioso trabalho de conhecer o direito a partir de sua aplicação”, (SPOSATI, 2013, p.66), trata-se de verificar os vieses que se estabelecem em matéria de interpretação dos direitos de Assistência Social no Brasil.

Neste eixo, duas estratégias diferenciadas foram adotadas: (a) a pesquisa voltada às decisões coletivas – aquelas que, independentemente da demanda, fossem encampadas por ações civis públicas ou ações populares e que, portanto, versassem sobre direitos coletivos, difusos, transindividuais ou individuais homogêneos (artigo 81 do CDC), ou seja, ações de autoria das Defensorias Estaduais, Promotorias e Procuradorias de Justiça (Ministério Público Estadual) ou até ações populares – órgãos com atuação junto à Justiça Comum. E, em segundo momento, (b) a pesquisa em relação à Justiça Federal, notadamente junto aos Tribunais Regionais Federais.

As estratégias foram assim separadas em função das regras legais de competência ao indicarem que: (a) a Justiça Comum é a jurisdição que concentra a maior diversidade de demandas em Assistência Social de natureza coletiva e (b) a Justiça Federal trata, principalmente, de BPC/LOAS, dada a presença no polo passivo da autarquia federal Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), conforme leitura do artigo 109, I da CRFB.

Quanto à primeira modalidade de pesquisa jurisprudencial realizada na pesquisa, destaca-se a existência de três momentos principais de execução das atividades: o estabelecimento da palavra-chave, a pesquisa propriamente dita em todos os sites disponíveis, e a definição de critérios para leitura das decisões coletadas. Para o estabelecimento da palavra-chave, partiu-se de um primeiro teste metodológico realizado junto ao site do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, de modo a alcançar uma palavra-chave que fosse fidedigna à matéria buscada, processo que será aprofundado com a apresentação de resultados em capítulo pertinente.

Em seguida, procedeu-se à realização da pesquisa nos sites dos Tribunais de Justiça, operação que foi seccionada em três oportunidades, em razão de problemas de busca enfrentados, cujas explicações mais adequadas estão em capítulo próprio, levando ao estabelecimento de outras novas palavras-chave. O primeiro mapeamento foi efetivado durante o período de 31 de julho a 18 de agosto, o segundo em 20 de agosto e o terceiro em 15 de setembro, todos do ano de 2014. Após o último mapeamento, obtiveram-se dados mais uniformes, contudo ainda muito tímidos frente às expectativas oriundas da amplitude da expressão “Assistência Social”, da latente reclamação dos agentes atuantes no SUAS sobre o volume de “ações” em que estão envolvidos, e da (já referida) diversidade nos tipos de serviços, programas e projetos da Assistência Social que poderiam estar judicializados na Justiça Comum.

Determinou-se, finalmente, como critério de coleta das decisões para leitura e composição do dado qualitativo, aquelas dos cinco Tribunais de Justiça que tivessem o maior número de decisões quando em comparação com os demais Tribunais de sua respectiva região, chegando-se, portanto, aos Tribunais de Justiça dos Estados do RS, SP, DF, TO e SE. Isto foi feito com a expectativa de encontrar uma maior variedade regionalizada de demandas judicializadas. Em seguida, dentro deste universo, foram selecionadas decisões pertinentes à temática da pesquisa para posterior leitura analítica.

Ao final da estratégia que buscava alcançar processos coletivos, preliminarmente percebeu-se que: (a) os resultados eram, ainda, principalmente individuais, mesmo aqueles que envolviam a Promotoria de Justiça; (b) os sites dos Tribunais são muitos distintos, de modo que uma chave de busca restrita como a escolhida não permite a coleta de dados uniformes e confiáveis quanto ao conteúdo.

Em função das dificuldades observadas na obtenção de dados seguros jurisprudenciais, e com a intenção de obter maiores informações sobre as demandas, novas estratégias de pesquisa foram inauguradas. Tais estratégias ampliaram a programação prevista no relatório inicial, são elas: pesquisa acerca da atuação extraprocessual dos órgãos do Sistema de Justiça, por meio da busca nos sites institucionais e de contato por e-mail com membros do Ministério Público; pesquisa junto aos gestores de Assistência Social municipais das capitais brasileiras, em parceria do Ministério do Desenvolvimento Social e Erradicação da Fome (MDS), por meio da aplicação de questionário sobre as demandas recebidas oriundas do Sistema de Justiça.

Quanto à segunda modalidade de pesquisa jurisprudencial realizada na pesquisa, é importante destacar que, no âmbito da Justiça Federal, foi realizado um recorte no objeto de pesquisa com enfoque nas decisões que versavam sobre o critério de miserabilidade para concessão do Benefício de Prestação Continuada. Esta escolha justifica-se por diversos aspectos que serão abordados no respectivo capítulo, mas especialmente em função de duas decisões do Supremo Tribunal Federal, que no ano de 2013, modificaram importantes entendimentos a respeito desta matéria.

Realizou-se, então, uma investigação exploratória nos sites dos cinco Tribunais Regionais Federais, com o objetivo de identificar a posição da Justiça Federal no que se refere à temática da Assistência Social e aos direitos socioassistenciais. Identificou-se significativo volume de decisões no campo da concessão de benefícios de prestação continuada (BPC), a partir de demandas de usuários individuais, idosos, ou portadores de deficiência. A avaliação exploratória de tais decisões indicou a necessidade de uma análise mais aprofundada acerca do critério utilizado pela Justiça para a definição de miserabilidade para concessão do Benefício de Prestação Continuada, uma vez que, neste ponto, encontra-se um dos conflitos visíveis entre distintas posições adotadas entre os dois sistemas em pesquisa: o STF julgou inconstitucional o §3º do art. 20 da Lei 12.345 e § único do art. 34 da Lei 10.741 e o INSS continua utilizando como critério para a definição da condição e miserabilidade a referida legislação, ainda não revogada e ou substituída por outra com regulamentação da mesma temática. Buscou-se, portanto, identificar de que forma os Tribunais Regionais Federais, responsáveis por orientar as decisões nesta esfera de jurisdição, estão decidindo acerca do assunto.

Tal pesquisa de jurisprudência foi realizada em perspectiva qualitativa, na medida em que se mostrou necessário oferecer um panorama de como as decisões estão sendo fundamentadas, em face da declaração de inconstitucionalidade do critério objetivo estabelecido legalmente.

3.2 RESULTADOS

3.2.1 1ª Etapa de pesquisa: Panorama Normativo

Considerando-se a necessidade de produção e conhecimento, como um dos objetivos da presente pesquisa, optou-se pelo caminho de realizar mapeamento normativo dos dispositivos existentes no país no que se refere à interseção do Sistema de Justiça e do SUAS. Em um primeiro momento, expõe-se o cenário encontrado e as peculiaridades analisadas, partindo-se da retomada histórico-cronológica da constituição do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Tal etapa de trabalho objetivou a construção de uma representação gráfica que possibilitasse identificar a realidade institucional da Assistência Social no país.

A partir de um mapeamento das leis, ordens normativas, resoluções de categoria, provimentos, entre outras espécies de regulamentações jurídico-administrativas encontradas, analisou-se a concepção de Assistência Social vigente e a sua efetivação no campo normativo. Neste relatório retomar-se-á, portanto, o surgimento do SUAS no país, bem como o



caráter de normas existentes e a sua relação com a concepção de Assistência Social enquanto direito fundamental - de dimensão individual e coletiva – e dever do Estado, assim reconhecido em tais regulamentações.

Ademais, cumpre delimitar o propósito e os limites de tal mapeamento. Tecer-se-á, nesta seção, comentários à trajetória histórica e jurídica da Assistência Social no Brasil. A partir da análise das normativas promulgadas, especialmente das ainda vigentes ou posteriormente atualizadas, é possível caracterizar e ilustrar a história de tal política no país. Não é objeto deste estudo, entretanto, a análise de conflitos normativos. Isso porque, em virtude do caráter interpretativo das leis e normativas, o conflito surge diante de um caso concreto. É a partir das vivências cotidianas sob a égide de um e outro dispositivo legal que se constituem os conflitos. Por isso, este subcapítulo destina-se à exploração da realidade legal da Assistência Social e do conhecimento das disposições acerca das normas existentes. A partir do panorama descrito, será tangível a possibilidade de análise e verificação de conflitos, especialmente nas segunda e terceira fases de pesquisa, quando casos específicos serão analisados, seja por meio de pesquisas jurisprudenciais, seja a partir de problemas concretos apresentados pelos participantes dos encontros regionais com agentes envolvidos nas relações intersistêmicas, respectivamente.

Ocorrência ilustrativa dessa problemática é o possível conflito existente entre as normas jurídico-administrativas dos Conselhos Profissionais, como o CFESS e o CFP, e o poder de requisição que a legislação brasileira dispõe aos magistrados e promotores - conforme aprofundado em subseção própria neste relatório. O confronto, todavia, ocorre a partir de teses de interpretação diversas, atribuídas a partir de concepções divergentes acerca da ação prática e principiológica a que se aplicam as normas. Desse modo, não é possível, tampouco objetiva-se, em fase exploratória de pesquisa, aventar os possíveis conflitos existentes entre as normativas que regem um ou outro agente envolvido nas inter-relações existentes entre o Sistema de Justiça e o Sistema Único de Assistência Social, visto que conflitantes, de fato, podem ser as defesas interpretativas apresentadas diante de uma mesma pauta. As teses de solução de conflitos normativos, bem como suas possíveis constatações, serão objetos de análise posterior à medida que sejam constatadas divergências relevantes para o objeto de pesquisa, em casos concretos.

3.2.1.1. Retomada Histórico-Cronológica da Assistência Social no Brasil

Constata-se a existência de dois eventos marcantes na história da Assistência Social no Brasil, que representam seu início, enquanto prática governamental. O primeiro é datado de 1937, com a criação do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS); o segundo, dos anos 40, com a fundação da Legião Brasileira de Assistência (LBA). A concepção de Assistência Social da época não se assemelhava muito à atual. Nesse período, o desenvolvimento de atividades de assistência era protagonizado pelas primeiras damas dos municípios, que realizavam parcerias com a LBA. Em 1977 foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social. Não havia, ainda, uma unidade de política assistencial, embora a criação de um ministério tenha sido responsável por significativa mudança na atuação estatal no que tange à Assistência Social. Foi promulgado o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), no ano de 1977, que estabelecia a quase totalidade administrativa da matéria ao governo federal, não definindo competências e autonomia para municípios e estados-membros.

Em 1988 foi promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil, responsável pela inauguração de novas perspectivas no que se refere à concepção de Assistência Social no país. Estabeleceu a unidade da política nacional de Assistência Social, descentralizando, ainda que apenas no plano das execuções, as competências da instância federal. A Constituição Federal de 1988 reconheceu um conjunto de direitos sociais destinados à população brasileira. Tais direitos correspondem aos valores estabelecidos a partir do modelo de Estado Democrático Social. São direitos fundamentais, que podem ser observados não apenas nos capítulos destinados à Assistência Social, mas em vários trechos do texto constitucional, como por exemplo, nos capítulos destinados à educação e à saúde, entre outros. Entende-se, a partir da Constituição Federal, a Assistência Social enquanto dever do Estado e direito do cidadão, parte integrante do “tripé da Seguridade Social”, composto além da Assistência Social, pela Previdência e pela Saúde.

Até 1988, a Assistência Social era parte complementar da política de previdência, sem que houvesse responsabilidade estatal, de fato, perante a assistência. Com a Constituição, a perspectiva de que a Assistência Social seria “ajuda”, “favor” ou “caridade” perde sua vigência. A partir da Constituição Federal, portanto, a política de Assistência Social é concebida, enquanto direito de cada membro e da coletividade do corpo social. A organização da atuação de tal política passa a ter maior definição, sendo regida pelos princípios da descentralização e participação na gestão.

Apesar das alterações formais contidas na Constituição Federal de 1988, denuncia Aldaíza Sposati que a prática, infelizmente, nem sempre está de acordo com os preceitos constitucionais.

Em 50%, ou mais, dos municípios brasileiros, é ainda a esposa do prefeito a gestora da Assistência Social, acumulando, em 20% dos casos, a Presidência do Conselho Municipal de Assistência Social, órgão criado em atenção ao artigo 204 da CF-88 para proceder ao democrático controle social da gestão de um órgão e uma política que se quer pública. As discussões e matérias atuais da mídia sobre programas governamentais de transferência de renda têm sido generosas em criticá-los, usando como argumento pejorativo o enquadramento como ações de Assistência Social, o que os tornaria instrumentos de dependência e assistencialismo. (SPOSATI, 2007, p. 435)

A criação do Ministério do Bem Estar Social, em 1989, foi ao encontro do que propunha a Constituição e os profissionais empenhados em consolidar a Assistência Social no país. Em 1993, como fruto de maior conquista, foi aprovada a Lei n. 8.742, intitulada Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), com função regulamentadora dos direitos previstos na Constituição Federal, vitória de expressiva movimentação nacional em torno da pauta, que envolveu sindicatos, movimentos sociais, organizações não-governamentais (ONGs) e, especialmente, organizações de categoria de assistentes sociais, como o Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) e os Conselhos Regionais de Serviço Social (CRESS). A partir daí, seguiu-se um período de intensa mobilização no que tange à implementação da Assistência Social enquanto política pública integrada à seguridade social. A partir de conferências, encontros e discussões a nível municipal, estadual e federal, aprofundavam-se entendimentos e construam-se proposições.

Em 2003, ocorreu a IV Conferência Nacional de Assistência Social, intitulada de LOAS-10, em comemoração aos 10 anos de vigência da LOAS. Nesse encontro, estabeleceu-se as bases e diretrizes norteadoras da implementação de um Sistema Único de Assistência Social, que viria a ser criado posteriormente. Nos primeiros 10 anos de vigência de tal legislação, a Assistência Social estava disciplinada em 3 documentos centrais: a LOAS, o primeiro texto da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e as Normas Operacionais Básicas de 1997 e 1998. Alguns dos princípios da política de Assistência Social que se objetivava implementar estavam presentes em tais dispositivos.

Na Constituição Federal de 1988, a matéria está disciplinada pelos artigos 203 e 204, *in verbis*:

Art. 203. A Assistência Social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;

IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Art. 204. As ações governamentais na área da Assistência Social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal



e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de Assistência Social;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Parágrafo único. É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a programa de apoio à inclusão e promoção social até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

I - despesas com pessoal e encargos sociais; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

II - serviço da dívida; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

III - qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

Estabelece a Carta Política, no que tange à administração da Assistência Social, seu caráter descentralizado e de competência compartilhada entre os três entes da Federação. Ademais, a participação popular na formulação e no controle das iniciativas propostas faz-se presente de forma explícita. Esses três dispositivos representam a paradigmática reformulação da concepção de Assistência Social que se pleiteou no período.

A LOAS, por sua vez, contribui de maneira a explicitar as proposições da Constituição Federal de 1988 e especificar, em alguma medida, a normatização norteadora de sua execução. Dispõe, também, sobre os objetivos, princípios e diretrizes norteadores da Assistência Social. A Lei n. 11.345, datada de 2011, alterou a redação da Lei Orgânica em pontos significativos, ampliando tais aspectos e inserindo demais disposições relevantes. No entanto, no que se refere aos princípios e diretrizes, a LOAS manteve sua redação inicial até os tempos atuais. *In verbis*:

Art. 4º A Assistência Social rege-se pelos seguintes princípios:

I - supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;

II - universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;

III - respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;

IV - igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;

V - divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão.

Art. 5º A organização da Assistência Social tem como base as seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;

III - primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de Assistência Social em cada esfera de governo.

Em sequência, as NOB do período (1997 e 1998) contribuíram para a efetivação da percepção de Assistência Social que se consolidava. Desse período em diante, seguiram-se diversas instruções normativas, recomendações e resoluções, entre outros, que tinham por objetivo especificar a execução dos princípios dispostos nas duas legislações máximas, quais sejam a Constituição e a LOAS.

Observa-se que várias normativas são fruto da necessidade de negociação entre as esferas governamentais, haja vista a responsabilidade que compartilham. A partir de intensa participação popular e debate entre a sociedade civil e as esferas de governo, elaborou-se uma nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em 2004, seguida da NOB de 2005, que teve como escopo a procedimentalização das linhas traçadas pela PNAS do ano anterior.

Considerando-se o contexto em que se pretendia inserir uma nova concepção de política pública e tutela coletiva por parte do Estado, percebeu-se necessário o maior aprofundamento e detalhamento da política de Assistência Social brasileira. A Norma Operacional Básica, promulgada em 2005, dispõe em sua justificativa: “A ausência de uma proposta nacional, capaz de catalisar de forma estratégica todas essas mudanças, levou a múltiplas experiências municipais, estaduais e federais, nem sempre convergentes em seus propósitos.” (CNAS, 2005, p. 6)

Portanto, embora com normatização vigente, vê-se que o conteúdo institucional recente da Assistência Social, enquanto política pública responsável por efetivar direitos, mostrava-se ainda fragilizado, frete à fragmentação de práticas e ainda presente cultura assistencialista norteadora da concepção vigente antes da Constituição Federal de 1988.

Diversos mecanismos de gestão foram implementados e legitimados para orientar a atuação dos agentes sociais envolvidos, sempre atentos à integração entre os três entes da federação. Nem todos esses mecanismos, no entanto, seguiam as orientações dispostas nas legislações em vigor. Diversas produções acadêmicas referem o período como uma época de resistência ao novo entendimento de política pública e assistencial que se anunciava:

Durante este período, observa-se que, embora a Constituição Federal de 1988 tenha estabelecido a Assistência Social como política pública não contributiva, resistia à concepção que a tratava como área de transição de atenções, operando sob a ótica da negação do direito, que num viés conservador e neoliberal, o Estado atuava a partir do princípio da subsidiariedade. (QUINONERO, ISHIKAWA, NASCIMENTO, MANTOVAN, 2013, p. 48)

As Normas Operacionais Básicas foram, então, consolidadas enquanto instrumento normatizador. Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome:

No contexto de descentralização e de autonomia dos entes federados, reforçou-se a compreensão da NOB como instrumento normatizador, que expressa pactuações que resultam de efetiva negociação entre as esferas de governo para assumir a corresponsabilidade em relação à gestão da Assistência Social. (NOB, 2005)

Ainda em 2005, cabe mencionar a realização da V Conferência Nacional de Assistência Social e a elaboração do Plano Decenal SUAS – Plano 10, que tinham como eixo central o empenho na implementação do Sistema Único de Assistência Social do país. O Plano Decenal foi responsável por traçar metas para os próximos 10 anos a partir de sua produção, estendendo-se até o ano de 2015. Seguem-se a esse período diversas resoluções do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), salientadas por reforçar as características basilares do sistema. Destacam-se, ainda, as resoluções do Conselho Federal de Serviço Social, que refletiram a organização da categoria e apropriação acerca do tema. As Resoluções nº 557 e 559, datadas de 2009, estabelecem parâmetros de atuação do assistente social, importantes para que se entenda e reconheça a importância de tal profissional. Em 2009, também, o Conselho Nacional de Assistência Social aprovou a Resolução nº 29, denominada Tipificação dos Serviços Socioassistenciais. Tal resolução explicitou quais são os serviços fornecidos pela Assistência Social, de acordo com sua complexidade, quais sejam: proteção social básica e proteção social especial de média e alta complexidade.

Em 2011, foi promulgada a Lei n. 12.345. Tal legislação caracteriza-se por editar dispositivos importantes da LOAS. Tem sua principal contribuição na edição do art. 6º, caput, ao dispor que: “Art. 6º A gestão das ações na área de Assistência Social fica organizada sob a forma de sistema descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social (Suas), com os seguintes objetivos: [...]”.

Ao alterar a redação de tal dispositivo, acrescenta-se à LOAS o Sistema Único de Assistência Social, reconhecendo-o em patamar legislativo. O SUAS representa a consolidação normativa da mobilização em torno da política de Assistência Social, enquanto dever do Estado e direito do cidadão. Tal dispositivo estabelece os seguintes objetivos norteadores



para o SUAS: consolidar a gestão compartilhada, ou cofinanciamento, e a cooperação técnica entre os entes federativos; integrar a rede pública e privada de serviços; estabelecer as responsabilidades de cada ente federativo na organização, regulação, manutenção e expansão das ações de Assistência Social; definir os níveis de gestão à luz das diversidades regionais e municipais; implementar a gestão do trabalho e a educação permanente na Assistência Social; estabelecer a gestão integrada de serviços e benefícios e afiançar a vigilância socioassistencial e a garantia de direitos.

A partir de tais objetivos, aprova-se, em 2012, a nova NOB SUAS, que aprimorou as estratégias de gestão da Assistência Social. A partir do adensamento da política de Assistência Social, a NOB 2012 aposta na qualificação dos serviços fornecidos à luz do planejamento e monitoramento, elementos essenciais à consolidação e avaliação do SUAS. A vigilância socioassistencial, bem como o refinamento de mecanismos de responsabilização dos entes federativos e de participação popular, são elementos que vêm à tona com a NOB 2012.

Apesar dos esforços institucionais da sociedade civil e demais setores sociais comprometidos, em busca da construção de um sistema garantidor de direitos, a realidade de desigualdade social do país, associada à diversidade de agentes envolvidos no sistema, contribuem para que os desafios a serem enfrentados pelo SUAS sejam consideráveis. Aldaíza Sposati resume de forma elucidativa os conflitos ainda pendentes no que se refere à consolidação da política nacional de Assistência Social no Brasil:

A construção da Assistência Social como política pública no Brasil é um compromisso constitucional cuja concretização vem se arrastando há quase 20 anos. De fato este é um tema com forte estigma desde sua nomenclatura. É interessante notar, porém, que muitos sugerem a mudança do seu nome para promoção, desenvolvimento, ação, inclusão, inserção, sempre apostos ao termo social. Chegam até, a realizar a mudança da nomenclatura "Assistência Social" no órgão ou organização em que tem autoridade de gestão, mas não alteram seus procedimentos. Considero que são as heranças nos procedimentos da Assistência Social que devem ser rompidas e ressignificadas sob novo paradigma, e não propriamente sua nomenclatura. (SPOSATI, 2007, p. 435)

A história normativa da Assistência Social no Brasil é pautada pela afirmação constante de uma política estatal, entendendo a Assistência Social enquanto política pública de direito do cidadão e dever do Estado. Atualmente, contudo, ainda se enfrenta dificuldades para efetivar a concepção de Assistência Social enquanto direito a ser garantido pelo aparato estatal. Os obstáculos se assentam nas heranças da concepção tradicional vigente em décadas anteriores, caracterizada pelo assistencialismo e pela subalternidade, elementos que não raras vezes ainda são assimilados à temática, enfraquecendo a perspectiva de política pública cidadã supramencionada.

3.2.1.2. Contextualização Jurídico-Social da Assistência Social

A partir da retomada histórico-cronológica dos principais referenciais normativos da história da Assistência Social no Brasil, pode-se constatar que a construção material de um Sistema único, para além da previsão formal, pressupõe o envolvimento de diversos agentes do cenário social. Ainda que em breve análise tenham sido alvos de comentários apenas os dispositivos de maior relevância e repercussão no âmbito da Assistência Social, o número de ordens normativas existentes que circunscrevem, o tema é notório. A presente pesquisa mapeou mais de 43 dispositivos que dissertam sobre a matéria de Assistência Social, direta ou indiretamente. No item subsequente, far-se-á presente o mapeamento normativo de tais dispositivos.

Os agentes envolvidos, organizados em entidades, multiplicam-se a cada dia. Para fins de ilustração, citam-se: Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome, Conselho Nacional de Assistência Social, Conselho Nacional de Gestores da Assistência Social, Instituto Nacional da Seguridade Social, Ministério Público Federal e seu Conselho Nacional do Ministério Público, Defensoria Pública da União e seu Conselho Nacional de Defensores da União, Conselho



Federal do Serviço Social e suas organizações regionais, Conselho Federal de Psicologia e suas organizações regionais, entre outros.

A política nacional de Assistência Social adotada no Brasil pressupõe uma rede de agentes envolvidos em prol da efetivação de direitos fundamentais. A partir da articulação de ministérios, gestores e assistentes sociais, o Sistema Único de Assistência Social trabalha à luz da cooperação entre os três entes federativos e a participação popular. É de atribuição do Poder Executivo definir de que maneira será estruturada tal política. Assim,

[...] em razão de sua natureza, os direitos sociais acabam por ensejar certo espaço de discricionariedade aos administradores públicos, que, embora dentro dos limites constitucionais e legais, podem decidir sobre o conteúdo das políticas públicas e sobre o estabelecimento de prioridades frente ao conjunto da demanda sob sua gestão. (COSTA, SILVA; 2014, p. 153)

Tal discricionariedade é necessária e de competência do Poder Executivo, visto que se justifica a partir da concepção de políticas sociais enquanto políticas de Estado. A realidade brasileira, todavia, não reflete uma administração pública plenamente satisfatória no que tange à concretização e resposta às demandas existentes. Os direitos sociais estão positivados há mais de 25 anos na Carta Política e, desde lá, um longo e profundo processo de valorização das instituições públicas tem sido observado. A realidade do povo brasileiro, entretanto, ainda hoje denuncia violações e deficiências oriundas da carência de presença do poder público. Em razão de tais necessidades, o Poder Judiciário tem recebido um número significativo de ações que versam acerca da efetivação de direitos fundamentais, cuja implementação está prevista por meio de políticas públicas de competência do Poder Executivo.

A relação entre esses poderes e a interseção existente entre as demandas a eles apresentadas são elementos inerentes ao sistema democrático de divisão e independência dos poderes republicanos. A tensão e sobreposição entre suas atribuições, entretanto, não condiz com o caráter autônomo que é respectivo a cada um. Os tensionamentos observados em tal relação podem, em alguma medida, implicar consequências positivas e que estimulem o poder público a efetivar as políticas previstas. Almejável, contudo, é o equilíbrio democrático que concerne à questão. Até o momento atual, não estão estruturadas todas as políticas públicas necessárias, nas três esferas de atuação estatal, à efetivação de tais direitos. Nesse contexto, faz-se necessário refletir acerca do papel e das competências do Poder Judiciário e do Sistema de Justiça, enquanto possíveis garantidores de uma realidade diferente.

A concepção de direito coletivo que se verifica na estruturação da política de Assistência Social não é percebida, em grande parte, na tradição jurídica de efetivação de direitos do Poder Judiciário. Para que sejam equilibradas as competências e legitimações dadas a cada uma de tais esferas, a colaboração e o desenvolvimento de uma visão sistêmica das políticas públicas fazem-se iminentemente necessárias.

Um dos fatores determinantes para a consolidação dos direitos sociais, enquanto direitos prestacionais positivos é a disponibilidade financeira para investimentos por parte do órgão público. Ricardo Lobo Torres leciona a respeito da questão:

As prestações positivas para a proteção desses direitos implicam sempre despesa para o ente público, insuscetível de ser imputada à arrecadação dos impostos ou, sem lei específica, aos ingressos não contraprestacionais. Por isso mesmo carecem de status constitucional, eis que a Constituição não se envolve com autorizações de gastos públicos nem se imiscui com problemas econômicos conjunturais, assuntos reservados com exclusividade à lei ordinária de cada qual das três esferas de governo. (TORRES, 2013, p.74)

Os recursos orçamentários são escassos e, muitas vezes, impossibilitam a efetivação de direitos. Em virtude da não ação do Poder Executivo, o Poder Judiciário tem ampliado sua atuação no que tange à determinação de prestação de



direitos sociais por parte do Estado. Tal intervenção tem ocorrido algumas vezes por meio de condenações a administradores públicos que tenham agido de maneira contrária aos preceitos da administração pública e social, por meio de ações civis públicas ou populares, refletindo demandas coletivas, por meio de deferimento de demandas individuais, que envolvem o fornecimento de benefícios eventuais, na Assistência Social. Atua o Poder Judiciário, também, de forma a garantir vagas em escolas e creches ou serviços socioassistenciais de responsabilidade do Poder Executivo. Questionam-se, em virtude de tais intervenções, quais os limites de interferência entre poderes. “Pergunta-se: até que ponto cabe ao judiciário a intervenção na priorização orçamentária e na definição de políticas públicas, tarefas precípuas dos Poderes Legislativo e Executivo?” (COSTA; SILVA, 2014, p. 161-2)

Não raras vezes, surgem conflitos entre os poderes em virtude das concepções divergentes a respeito de qual maneira é mais estratégica para a garantia de direitos. Percebe-se, a partir do mapeamento normativo, a falta de concepção pública coletiva de tais esferas de poder. Ainda que o SUAS esteja empenhado em construir uma política integrada entre os três entes federativos, pouco se encontra a respeito de uma política integrada entre os três poderes do Estado. O Poder Judiciário tem recebido demandas oriundas de direitos socioassistenciais e, ainda que haja diversos dispositivos legais e regulamentos normativos que evidenciem a existência de um amplo e complexo sistema de Assistência Social, parece decidir com base em sua estrutura centenária e enraizada nas tradições jurídicas.

À medida que a concepção de Assistência Social, enquanto dever do Estado, é executada de forma coletiva e de responsabilidade pública não contributiva que se expande no Brasil, o número de entidades e pessoas vinculadas à efetivação do sistema tende a aumentar. Um dos deveres previstos nas legislações-referência é o de publicidade dos benefícios e serviços ofertados. É também reflexo da política nacional de Assistência Social que, ao longo dos últimos anos, cada vez mais indivíduos e municípios tenham sido contemplados com tais serviços. Cresce, portanto, o vínculo de pessoas à Assistência Social, seja enquanto trabalhadores que contribuem para a consolidação de tal política pública, seja enquanto beneficiários do sistema. Segundo a pesquisa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) intitulada “Perfil dos Municípios Brasileiros – Assistência Social – 2013”, há 244 691 pessoas vinculadas à prestação de serviços assistenciais no país. Foram pesquisados dados referentes às pessoas ocupadas por vínculo empregatício, estatutários, celetistas, comissionados, estagiários e sem vínculo permanente. A maior parte dos recursos humanos está alocada na Região Nordeste, que representa 37,3% do panorama. A região Sudeste representa 29,6%; a Sul, 13,5%; a Norte, 10,2% e a região Centro-Oeste, por fim, 9,4% das pessoas vinculadas.

Quanto aos principais serviços prestados, o mapeamento do IBGE constata que 72,5% dos municípios brasileiros possuem Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), totalizando 5 499 unidades em 4 032 municípios. São 36,5% dos municípios brasileiros que possuem Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), totalizando 2 229 unidades em 2 032 municípios. Quando comparados os dados de 2013 com os do censo imediatamente anterior, datado de 2009, observa-se um crescimento significativo nas redes de proteção. No que se refere aos CREAS, por exemplo, houve crescimento de 79,9% no número de unidades. Trazem-se tais dados à tona, no presente relatório, a fim de demonstrar a existência de um complexo e representativo sistema de Assistência Social. O número de pessoas ativas na rede de oferta de serviços, bem como os números dos principais serviços ofertados pela rede de Assistência Social demonstram a atividade de tal estrutura. Organizá-la de forma unitária e, ao mesmo tempo, descentralizada, pressupõe complexidade e, por consequência, pode gerar conflitos.

Há que se reconhecer a existência de um Sistema socioassistencial muito maior e mais profundo do que o recorte específico das demandas socioassistenciais encontradas no Poder Judiciário. Evidencia-se, a partir dos dispositivos mapeados, a falta de normativas conjuntas, que estabeleçam critérios de interação entre os Sistemas. A pesquisa aqui relatada propunha-se justamente a mapear os conflitos existentes entre o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e o Sistema de Justiça, como meio de construir pontes de diálogo entre tais sistemas, acreditando que, apenas a partir deste modo, é que será possível traçar soluções, cujos protagonistas serão os próprios agentes sociais envolvidos no conflito.



3.2.1.3. Mapeamento Normativo

A partir do chamado Mapeamento Normativo, apresentamos a seguir, quadro das principais normas relativas ao objeto da pesquisa.

TABELA 1 – PRINCIPAIS NORMATIVAS ACERCA DA RELAÇÃO ENTRE O SUAS E O SISTEMA DE JUSTIÇA

LEGISLAÇÃO	ÓRGÃO RESPONSÁVEL	ASSUNTO	DATA	DESTAQUE
Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB)	Poder Legislativo	Institui o sistema de Seguridade Social enquanto direito fundamental.	1988	Art. 203 e seguintes
Lei 8742/93 = Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)	Poder Legislativo	Principal lei – dispõe sobre a organização da Assistência Social no país	07/12/93	Conceito, objetivos, princípios, diretrizes, organização, gestão, competências, benefícios, serviços, programas, projetos e financiamento. Art. 20, §3º; art. 18, incisos I, V, IX e XIV;
Instrução Normativa nº 03 – STN	Secretaria do Tesouro Nacional	Disciplina instrumentos que envolvam a transferência de recursos financeiros destinados à execução descentralizada de programas federais de atendimento direto ao público, nas áreas de Assistência Social, médica e educacional.	1993	Estabelece como seria a transferência de finanças relativas a sistemas socioassistenciais.
NOB/97	Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)	1ª NOB do SUAS	1997	Institui o sistema participativo e descentralizado.
Ordem de Serviço 562 – INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS)	Revogada pela Ordem de Serviço nº 577.	04/04/97	
Ordem de Serviço nº 577 – INSS	Diretoria do Seguro Social	Definiu os procedimentos para a concessão de benefício assistencial previsto na LOAS.	05/08/97	Estabelece todo o procedimento para a concessão de benefícios – critérios, comprovação, etc.
Instrução Normativa nº 01/STN/97	Secretaria do Tesouro Nacional	Sistemática de Financiamento da AS – celebração de convênios.	1997	Convênios voltados a financiamentos de projetos. Alterações: IN nº 1/2008, nº 9/2007, nº 7/2007, STN nº 4/2007, nº 1/2007, nº 2/2006, nº 5/2004, nº 1/2004, nº 4/2003, nº 3/2003, nº 2/2002. Nº 1/2002. Nº 6/2001, nº 5/2001, nº 1/2000 e nº 1/99.



Resolução CNAS nº 207/98	Ministério da Previdência e Assistência Social – Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)	Aprova por unanimidade a Política Nacional de Assistência Social – PNAS e a Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB2	16/12/98	--
NOB/98	Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)	Amplia a regulação da resolução da PNAS de 1998.	1998	Criação de espaços de negociação e efetivação do pacto federativo – CIT (SAS, FONSEAS e CONGEMAS) e CIB.
Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde (CIF)	Organização Mundial de Saúde (OMS)	Classifica a saúde, o funcionamento e a deficiência do ser humano a nível mundial.	Maior/01	É utilizada pelo INSS para a concessão de benefícios de prestação continuada em razão de deficiência (BPC).
IV Conferência Nacional de Assistência Social = LOAS-10	Ministério da Previdência e Assistência Social (MAS) e Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)	Tema geral: a AS como Política de Inclusão: uma Nova Agenda para a Cidadania – LOAS 10 anos.	7 a 10/12/03	Aprovou nova agenda política para o reordenamento da gestão das ações descentralizadas (entre os entes federativos) e participativas de AS no Brasil. Deliberou a implantação do SUAS.
Decreto nº 5.085	Presidência da República	Define as ações continuadas de Assistência Social.	19/05/04	São ações continuadas: ações que visem ao atendimento periódico da família, criança, adolescente, idosos e portadores de deficiência e relacionadas com o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, da Juventude e de Combate à Violência contra Crianças e Adolescentes.
Lei 10.836/04 Decreto 5.209/04	Poder Legislativo + Presidência da República	Cria o Bolsa Família Decreto: regulamenta a lei que cria o Bolsa Família e dá outras providências.	09/01/04	Art. 2º, §1º, inciso III
Resolução CNAS nº 145	Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)	Aprova a Política Nacional de Assistência Social (PNAS)	15/10/04	--
Resolução CNAS nº 130 = NOB/SUAS 2005	Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)	Constrói as bases para a implantação do Sistema Único da Assistência Social (SUAS) – consagra os eixos estruturantes das instâncias de articulação, pactuação e deliberação, visando à implementação e consolidação do SUAS no Brasil.	15/07/05	Caráter do sistema, funções da política de AS, rede e gestão (separação e orientação); instrumentos (plano de AS), instâncias de deliberação e financiamento. Retoma bases das NOB/97 e NOB/98.



Resolução CNAS n° 191	Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)	Instruções para regulamentação do art. 3º da LOAS.	10/11/05	Estabelece as características essenciais das entidades e organizações de AS.
Resolução CNAS n° 209 – Código de Ética	Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)	Institui o Código de Ética do CNAS	10/11/05	Enfatiza-se a função pública e política daqueles que trabalham na AS.
V Conferência Nacional de Assistência Social	Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)	Tema geral: SUAS – Plano 10 – Estratégias e Metas para Implementação da Política Nacional de Assistência Social.	5 a 8/12/05	Firmou pacto para realização de mutirão nacional para a construção do SUAS.
Plano Decenal SUAS – Plano 10	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) – Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS)	Estabelece estratégias deliberadas na V conferência nacional e metas a serem cumpridas pelo governo federal em diversos âmbitos da AS.	2005	Plano de metas para implementação da Política Nacional de Assistência Social para os próximos 10 anos (2005-2015).
Resolução CNAS n° 23	Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)	Regulamenta entendimentos sobre trabalhadores do setor de AS	16/02/06	Reconhece todas as formas de organização do setor e fixa critérios para reconhecimento.
Resolução CNAS n° 24	Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)	Regulamenta entendimento sobre representantes de usuários e de organizações de usuários da AS	16/02/06	--
Recomendação CNJ n° 02	Conselho Nacional de Justiça (CNJ)	Recomenda aos Tribunais de Justiça a implantação de equipe interprofissional em todas as comarcas do Estado, de acordo com o que preveem os art. 150 e 151 do ECA (Lei n° 8.069/90).	25/04/06	--
Resolução CNAS n° 269	Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)	Aprova a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOBRH/SUAS)	13/12/06	--
Resolução CNAS n° 237	Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)	Dispõe sobre diretrizes de estruturação, reformulação e funcionamento dos Conselhos de AS	14/12/06	Define que os conselhos (art. 23 LOAS) são instâncias de caráter permanente e deliberativo, de composição paritária entre governo e sociedade civil, em cada esfera de governo, possibilitando o controle social do sistema (<i>vide art. 2º</i>).



Decreto 6.308	Presidência da República	Dispõe sobre as entidades e organizações de AS de que trata o art. 3º da LOAS.	14/12/07	Art. 1º - § único: define as características essenciais de entidades de AS; Art. 2º: define as modalidades de entidades e organizações possíveis.
Resolução CFESS nº 557	Conselho Federal de Serviço Social (CFESS)	Dispõe sobre a emissão de pareceres, laudos, opiniões técnicas conjuntos entre o assistente social e outros profissionais.	15/09/09	Art. 1º: é atribuição privativa do AS a elaboração técnica de pareceres, laudos, etc. Art. 2º: AS não é obrigado a prestar serviços incompatíveis com a Lei n. 8.662/93.
Resolução CFESS nº 559	Conselho Federal de Serviço Social (CFESS)	Dispõe sobre a atuação do Assistente Social, inclusive na qualidade de perito judicial ou assistente técnico, quando convocado a prestar depoimento como testemunha, pela autoridade competente.	16/09/09	Estabelece limites para a atuação do assistente social no Sistema de Justiça. Art. 1º e 3º: pareceres de forma técnica, não dispor sobre fatos; art. 2º: profissional habilitado para disposições acerca de serviço social é aquele da Lei n. 8.662/93, art. 5º.
Resolução nº 109 CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)	Aprova a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais	11/11/09	Organiza os serviços por níveis de complexidade: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade.
Resolução nº 29 CNAS – Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais	Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)	Tipifica os serviços da AS de acordo com os níveis de complexidade do SUAS (Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidades)	11/11/09	Consiste em dois artigos que destringem quais são os serviços da AS. Promulgam, em anexo, a definição de cada um de forma padronizada em: nome do serviço, descrição, usuários, objetivos, provisões, aquisições dos usuários, condições e formas de acesso, unidade, período de funcionamento, abrangência, articulação em rede, impacto social esperado e regulamentações.
Lei n. 12.101/09 – Lei que trata das entidades beneficentes	Poder Legislativo	Dispõe sobre a certificação de entidades beneficentes da AS; regula isenções para contribuição na seguridade social; faz alterações em legislações anteriores.	27/11/09	Estabelece os requisitos para a certificação de entidades beneficentes nas áreas da Saúde, Educação e Assistência Social; trata dos critérios para exclusão e também para isenção de tais entidades. Seção III – Assistência Social Alerou os incisos III e IV da LOAS – competências da AS



Decreto nº 7.079	Presidência da República – âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) – SNAS *Revogado pelo Decreto nº 7.493/11	Cria o Departamento da Rede Socioassistencial Privada do Sistema Único de AS	26/01/10	--
Recomendação nº 16	Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP)	Dispõe sobre a atuação dos membros do MP como órgão interveniente no processo civil.	28/04/10	Elencas situações em que a intervenção do MP é desnecessária. Art. 7º: orienta que sejam priorizadas atuações em temas de relevância coletiva e social.
Resolução nº 16 CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)	Estabelece os parâmetros gerais para a inscrição das entidades e organizações da AS	05/05/10	Definição sobre entidades de atendimento, assessoramento e defesa e garantia de direitos; critérios para inscrição de entidades e organizações.
Resolução nº 5 da Comissão Intergestores Tripartite (CIT)	Secretaria Nacional de Assistência Social – CIT	Institui metas de desenvolvimento dos CRAS para adequação à SUAS de 2008 a 2013.	03/05/10	--
Resolução nº 8 da Comissão Intergestores Tripartite (CIT)	Secretaria Nacional de Assistência Social – Fundo Nacional de AS	Estabelece fluxos, procedimentos e responsabilidades para o acompanhamento da gestão e dos serviços do SUAS.	14/07/10	--
Decreto nº 7.493	Presidência da República	Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.	02/06/11	--
Resolução nº 27 CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)	Caracteriza as ações de assessoramento e defesa e garantia de direitos no âmbito da AS.	21/09/11	Alteração dos incisos II e III do art. 2º da Resolução CNAS nº 16 (definição dos parâmetros nacionais para a inscrição das entidades e organizações de Assistência Social, bem como dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais nos Conselhos de Assistência Social dos Municípios e do Distrito Federal).
Lei 12.345/2011 Lei do SUAS (Atualização LOAS)	Poder Legislativo	Altera a Lei n. 8.472/93, que dispõe sobre a organização da AS (LOAS). Institui o SUAS.	06/07/11	Altera os artigos 20, 30, 60, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 20, 21, 22, 23, 24, 28 e 36 da LOAS. Art. 6º – institui o SUAS;



Guia Prático de Atuação da Política de Assistência Social e Legislação Congênere	Ministério Público do Espírito Santo (ES) – Centro de Apoio Operacional de Defesa Comunitária (CACO)	Instrumento para fomentar a consolidação da Política de Assistência Social no ES.	2011	Fornecer panorama de legislações consideradas pertinentes e traçar orientações gerais para atuação do órgão.
Resolução 127/2011 CNJ	Conselho Nacional de Justiça (CNJ)	Determina o dever de cadastro dos peritos.	2011	--
NOB 2012/2013 + Resolução CNAS nº 33	Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)	Atualiza e aprimora o sistema de operacionalização da AS no Brasil. + Aprova a NOB 2012/2013	12/12/12	Reafirma a política de Assistência Social como política de Seguridade Social, alicerçada de direitos, tal como consagrada pela Constituição. Representa uma conquista do Estado, gestores, conselhos, trabalhadores, especialistas, e também da população brasileira, em especial, daquela atendida pelo SUAS.
Portaria PGR/MPF nº 653	Procuradoria Geral da República	Cria núcleos de apoio operacional à Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão	30/10/12	Estabelece a possível atuação conjunta de procuradores regionais dos direitos do cidadão com os procuradores gerais da área.
Carta de Constituição de Estratégias em Defesa da Proteção Integral dos Direitos da Criança e do Adolescente	CNJ, CNMP, CONDEGE, MJ, ME, MTE, MDS, MS e SDH.	Define estratégias para a proteção dos direitos de crianças e adolescentes de forma conjunta e permanente entre diversos agentes públicos.	Outubro/12	--
Provimento nº 36 CNJ	Conselho Nacional de Justiça (CNJ)	Dispõe sobre estrutura e procedimentos das Varas da Infância e Juventude	07/05/14	Art. 6º: recomendações às equipes multidisciplinares do PJ – que tenham máxima celeridade e estabeleçam relação de proximidade com equipes técnicas de acompanhamento.
Resolução CNAS nº 9	Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)	Ratifica e reconhece as ocupações e as áreas de ocupações profissionais de ensino médio e fundamental do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, em consonância com a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS – NOB-RH/SUAS.	15/04/14	Reconhece funções como: cuidador social e educador social.

Fonte: Material da Secretaria de Assuntos Normativos do Ministério do Desenvolvimento Social

3.2.2 2ª Etapa de pesquisa: Pesquisa jurisprudencial

A partir das escolhas metodológicas referidas em item anterior, pode-se dividir a pesquisa realizada nesta etapa em três universos. O primeiro sobre Ações que tramitam na Justiça Comum, o segundo sobre Ações na Justiça Federal (Benefícios de Prestação Continuada/LOAS) e o terceiro sobre demandas extraprocessuais.

3.2.2.1 Justiça Comum

O primeiro cenário de pesquisa jurisprudencial realizado nas Justiças Estaduais revelou-se significativamente problemático, tendo em vista, principalmente, a discrepância na qualidade das ferramentas de busca, bem como na utilização de nomenclaturas diversas no campo socioassistencial nos sites dos Tribunais pesquisados. Uma totalização dos dados, para efeitos de uma análise quantitativa, exigiria encontrar maior uniformidade das informações relacionadas às demandas que tramitam na Justiça Comum, de modo a expressar o fenômeno com traços de verossimilhança, o que não se mostrou plausível por meio das diferentes buscas realizadas.

Conforme explorado nas considerações metodológicas, a escolha das palavras-chave constituiu um obstáculo para a celeridade da pesquisa. Isso ocorreu porque algumas palavras elaboradas, que procuravam cotejar resultados mais específicos para as demandas da pesquisa (i.e. *“Assistência Social” e (creas ou cras ou abrigo ou acolhimento ou suas ou conselho) não saúde não imunidade*), não poderiam ser reproduzidas em todas as ferramentas de busca. Já palavras-chave que conseguiam ser facilmente reproduzidas eram demasiadamente simples e incapazes de oferecer resultados fidedignos às necessidades de pesquisa.

Importante informar que o processo de estabelecimento da palavra-chave mostrou-se extremamente difícil, sendo necessária a realização de três etapas distintas para finalmente chegarmos ao estabelecimento desta.

O primeiro momento tratou-se de uma busca que objetivava o encontro de ações coletivas sobre as diversas demandas dos serviços, benefícios e programas do SUAS e, ao mesmo tempo, a exclusão de demandas que não fizessem parte do objeto da pesquisa, tais como *“tributário”, “imunidade”, “saúde”,* vez que, embora correlatos, são temas que se distanciam da pesquisa. Após diversas tentativas e visitas a sites de diferentes tribunais, optou-se pela seguinte palavra-chave em função da diferença no campo de busca dos sites dos Tribunais de Justiça. O resultado obtido foi: [*“Assistência Social” e (CREAS ou CRAS ou abrigo ou acolhimento ou suas ou conselho) não saúde não imunidade*].

Para este primeiro momento, obtiveram-se resultados não confiáveis dado que a palavra-chave era demasiado complexa e não podia ser reproduzida em todos os sites. Ademais, os resultados já demonstravam que não correspondiam ao cenário supostamente alarmante de “crescente judicialização do SUAS”.

Em momento posterior, investida do intuito de buscar decisões coletivas sobre as demandas socioassistenciais, a equipe de pesquisa voltou a estabelecer uma palavra-chave. Portanto, num segundo estágio de busca, que lograsse obter decisões coletivas, preferencialmente ações civis públicas, vez que, conforme referido, a problemática inicial estabelecida para a pesquisa referia-se ao “grande número de ações judiciais” ou a “judicialização do SUAS”, tema assim apresentado principalmente pelos operadores do SUAS em vários momentos.

A pesquisa realizada com a chave de busca *“Assistência Social” E (coletivo OU difusos OU homogêneos OU “ministério público”)* para acórdãos nas ementas em 20 de agosto de 2014 trouxe somente 13 decisões. Em dez estados o número de decisões obtidas com a referida palavra chave foi zero, em outros treze não foi sequer possível a realização da busca. Dessa forma, o total de 13 decisões encontradas provém somente dos estados do Paraná, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul e do Distrito Federal.

Em face das dificuldades encontradas, no terceiro momento, sugeriu-se uma palavra-chave mais simples e, posteriormente, a criação de um critério de leitura das decisões. Em 15 de setembro de 2014, foi realizada a terceira busca, cujos resultados estão resumidos na seguinte tabela, utilizando-se a palavra-chave *“Assistência Social”*. Optou-se por realizar



uma busca pelas decisões julgadas em um período retroativo de dois anos em razão de a palavra-chave ser muito ampla, o que acarretava a necessidade de delimitar um período de tempo para que fosse possível a realização da leitura dos acórdãos.

TABELA 2 – RESULTADOS DA PESQUISA JURISPRUDENCIAL COM A TERCEIRA PALAVRA-CHAVE [CHAVE DE BUSCA: “ASSISTÊNCIA SOCIAL” PARA ACÓRDÃOS, NAS EMENTAS, PARA JULGAMENTOS ENTRE 31.08.2012 E 31.08.2014]

JUSTIÇA	ÓRGÃO	ESTADO	RESULTADO
Justiça Comum	TJ	RS	264
		PR	78
		SC	110
		SP	407
		RJ	0
		ES	
		MG	195
		MS	6
		MT	4
		DF	47
		GO	
		AM	0
		AC	1
		AP	0
		RR	0
		RO	0
		TO	5
		PA	
		PI	0
		RN	40
		SE	102
		MA	
		CE	0
		BA	8
		PB	31
		PE	49
		AL	1
TOTAL			1.348

Fonte: Resultado das pesquisas

Os itens marcados em azul referem-se aos Tribunais em que não foi possível a utilização da palavra-chave completa por algum tipo de problema. Para os TJ de Goiás e do Espírito Santo não foi possível definir um período de tempo, e a busca em tais Tribunais, com a palavra-chave completa, obteve o resultado 86 e 122 decisões, respectivamente.

Em diferente ótica estão os sítios de busca dos Tribunais do Maranhão e do Pará. Nestes, houve dificuldade na utilização do site. No último, apareceram quatro “ementas sem formatação” para o período de publicação e não para o período de julgamento. No TJ do Maranhão, por sua vez, não foi possível usar a expressão “Assistência Social” e, para as palavras Assistência Social (sem aspas), obteve-se resultado zero.

Apesar da significativa impertinência das decisões coletadas, na terceira busca jurisprudencial obtiveram-se dados da quase totalidade dos Tribunais de Justiça, ressaltando apenas quatro.

Certamente que os resultados obtidos de 1.348 decisões versando sobre “Assistência Social” no território nacional não são capazes de descrever o cenário das relações entre o Sistema de Justiça e o SUAS. O processo de pesquisa jurisprudencial, todavia, demonstra (a) a invisibilidade das demandas socioassistenciais; (b) a discrepância entre os Tribunais de Justiça no que tange à uniformidade das ferramentas de busca; (c) o resultado bem mais tímido do que o esperado em demandas coletivas, encampadas pelo Ministério Público, ou fruto de outros processos coletivos; (d) a necessidade da utilização de novo método de acesso às decisões judiciais pertinentes ao objeto de pesquisa.

Neste estágio de pesquisa não foi possível fazer proposições com vistas a solucionar ou encaminhar os problemas. Contudo, quanto à última observação, a saber, a criação de novo método de acesso às decisões judiciais pertinentes ao objeto de pesquisa, inferiu-se a necessidade de análise qualitativa das decisões cujas ementas indicarem suficiente interesse.

Uma vez em posse do dado quantitativo, fez-se necessário analisar mais profundamente o conteúdo das decisões. O critério eleito para coleta deste dado foi escolher cinco decisões representativas por região, pertencentes, por esta razão, ao tribunal com maior número de decisões naquela região.

Inicialmente, destacaram-se os Tribunais de Justiça do Distrito Federal, São Paulo, Tocantins, Sergipe e Rio Grande do Sul como representantes de suas regiões, tendo 47, 407, 5, 102 e 264 cada um respectivamente.

Após escolhido o critério para escolha de decisões dentro de cada universo dos tribunais mencionados, fez-se a leitura das ementas para encontrar as decisões mais pertinentes ao objeto de pesquisa. Tal critério justifica-se em função da extensão semântica da chave de busca “Assistência Social” para acórdãos, mesmo com a limitação de pertencer às ementas em julgamentos realizados entre 31.08.2012 e 31.08.2014.

Considerando que no Tribunal de Justiça de Tocantins foi identificado o menor número de decisões dentre os Tribunais selecionados, cinco (o maior número de decisões por Tribunais da região Norte), o valor arbitrado de decisões nos demais órgãos julgadores foi cinco igualmente. Procedeu-se a leitura das ementas nos Tribunais selecionados para, dentre elas, selecionar aquelas que tivessem relação com o objeto da pesquisa. Cabe mencionar ainda, que a estratégia realizada buscou harmonia com o projeto de pesquisa inicialmente apresentado e aprovado, onde constava a pesquisa jurisprudencial em cinco tribunais aleatórios da Justiça Comum.

Ocorre que não foi possível chegar ao número de 25 decisões, correspondentes a 5 em cada tribunal eleito. Foram identificadas apenas 14 como pertinentes para análise. O cenário mais crítico foi o do Tribunal de Tocantins, estado com maior número de decisões da região Nordeste, que não possuía nenhuma decisão pertinente a presente pesquisa, portanto que não tangenciava a política de Assistência Social. Os assuntos identificados foram (1) Fornecimento de medicamento - individual; (2-4) Concurso público; (3) Cobrança de ICMS; (5) Danos morais referentes a episódio de abuso sofrido pela parte numa entidade de saúde e Assistência Social.

Selecionaram-se apenas duas do Tribunal do Distrito Federal, cuja maioria das demandas era sobre entidades e questões tributárias e outras referentes à qualificação de concurso público. Em semelhante situação, apenas foi possível coletar duas decisões do Tribunal de Justiça de Sergipe, isto porque existiam demandas de assuntos fiscais (cobrança de impostos, execução fiscal para entidades), questões de concurso público, laudos socioassistenciais para questão de curatela e tutela, assuntos afetos à previdência privada.

Nos Tribunais de São Paulo e Rio Grande do Sul foi possível encontrar, por meio da leitura das ementas, decisões pertinentes ao objeto de pesquisa. Contudo, vale mencionar que no primeiro a maioria das demandas de direito tributário, como cobranças de tributos, imunidades tributárias e fornecimento de água para entidades privadas ligadas à Assistência Social, existindo ainda alguns assuntos de tratamento médico, assistência judiciária gratuita e acidente de trânsito, sendo todas as decisões coletadas do ano de 2013.



No segundo, em semelhança, havia muitas decisões versando sobre direito tributário. Foram priorizadas – naquele universo – uma decisão que citava uma prova produzida por assistente social, para avaliar como esta prova se constituiu e sua importância no processo, uma decisão que versasse sobre direito socioassistencial, e o julgamento das medidas socioeducativas, que apareceram em demasia.

Assim sendo, passou-se a análise dos 14 acórdãos selecionados¹, com o objetivo de verificar quais assuntos relativos à Assistência Social estão sendo levados aos diferentes Tribunais de Justiça no país. Inicialmente, é possível dizer que são bastante distintas as demandas abordadas nas decisões coletadas, não configurando uma discussão predominante nos litígios judiciais, tal como ocorre na esfera da Justiça Federal em relação ao Benefício de Prestação Continuada, por exemplo.

Entre os 14 acórdãos analisados, foram identificadas três Ações Civis Públicas, movidas pelo Ministério Público, que merecem destaque. Elas são respectivamente do Distrito Federal, Sergipe e São Paulo. A primeira decisão julgou procedente a apelação e confirmou a existência de irregularidades na gestão de entidade de Assistência Social². Conforme o acórdão, a creche não possuía inscrição no Conselho de Assistência Social do Distrito Federal, e também não estava inscrita no programa de atendimento no Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente - CDCA/DF, conforme determina o Estatuto da Criança e do Adolescente.

A segunda decisão salientada condena o Município a disponibilizar um veículo para uso exclusivo do Conselho Tutelar³. Identificam-se na leitura dessa decisão duas discussões importantes fomentadas pelo Desembargador Relator: a inaplicabilidade, por parte do Poder Executivo, do argumento da reserva do possível diante da frustração de direitos constitucionais (no caso o direito à Assistência Social), bem como a competência do Poder Judiciário para interferir na efetivação de políticas públicas.

Por fim, o terceiro acórdão que deve ser observado é de São Paulo, o qual tem como pedido por parte do Ministério Público a suplementação de verbas a uma entidade não governamental destinada a acolher crianças e adolescentes em situação de risco, o que foi indeferido judicialmente⁴.

As três decisões foram ressaltadas em meio às demais, pois, apesar de versarem sobre assuntos distintos, revelam a atuação do Ministério Público em demandas relacionadas à política pública de Assistência Social. Na primeira, a atuação do *Parquet* possui caráter fiscalizatório, já os outros dois acórdãos devem ser compreendidos enquanto demandas que pretendem a promoção da política pública, pois o Ministério Público intervém na busca pela concretização de direitos coletivos, seja através da garantia de um carro exclusivo ao Conselho Tutelar, seja por meio de maiores repasses à instituição de acolhimento.

O que se percebe, no entanto, é que a atuação do Ministério Público, seja enquanto fiscal da lei, seja como promotor de política pública, não revela a realidade da maioria das decisões analisadas. Passar-se-á à exposição e à análise dos demais acórdãos para que ao fim seja possível compreender de forma mais geral o que esse conjunto de decisões no âmbito das jurisprudências estaduais revela acerca do tema das relações entre o Sistema de Justiça e o Sistema Único de Assistência Social.

Uma das decisões selecionadas, trata-se de um Agravo de Instrumento em um processo originado por uma Ação Civil Pública, também movida pelo Ministério Público, no Estado do Rio Grande do Sul, em que o direito pretendido é estritamente individual. O pedido na inicial é por uma vaga de abrigamento em instituição não geriátrica, adequada às necessidades de uma usuária⁵.

1 TJDF Apelação Cível Nº 20090810043394APC, TJDF Agravo Regimental no Mandado de Segurança Nº 20140020082517MSG, TJRS Agravo em Execução Nº 70059482943, TJRS Agravo de Instrumento Nº 70059304303, TJRS Recurso em Sentido Estrito Nº 70057575136, TJRS Recurso Inominado Nº 71004051561 2012/CÍVEL, TJRS Apelação Nº 70060092244, TJSE Apelação Nº 201403155, TJSE Recurso Administrativo Nº 20140001, TJSP APELAÇÃO Nº 0022450-17.2011.8.26.0562, TJSP Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 0258873-92.2012.8.26.0000, TJSP Apelação c/ Revisão Nº 0021163-37.2011.8.26.0071, TJSP Apelação Processo Nº 0011901-16.2011.8.26.0604, TJSP Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 0102575-72.2012.

2 TJDF Apelação Cível Nº 20090810043394APC.

3 TJSE Apelação Nº 201403155.

4 TJSP APELAÇÃO Nº 0022450-17.2011.8.26.0562.

5 TJRS Agravo de Instrumento Nº 70059304303.

Apesar do pedido ser por uma vaga em instituição de Assistência Social, o que chama atenção na leitura deste acórdão é que ambas as decisões, tanto a decisão agravada (que foi copiada em sua íntegra), quanto a decisão que a confirma, amparam-se segundo o direito constitucional à saúde, inclusive mencionando os artigos 196 e 197 da Constituição Federal. Na própria ementa evoca-se o “DIREITO À SAÚDE”, sendo a Ação Civil Pública recebida “*tendo por estribo o direito universal à saúde assegurado na Constituição Federal*”. No entanto, verifica-se que a necessidade da própria demanda – vaga em instituição da rede socioassistencial – é informada pela psicóloga de um Centro de Referência de Assistência Social, o que reforça que não se está provocando o judiciário em função de direito à saúde, mas sim à Assistência Social.

Ainda deve-se notar que o acórdão adiciona ao polo passivo, junto ao Município de Caxias do Sul, a Fundação de Assistência Social, pois se entende que ela tem competência para o atendimento assistencial do presente caso. Ou seja, apesar da pretensão ser em relação a um direito socioassistencial, em momento algum do acórdão invoca-se este direito, pois a demanda é tratada estritamente como direito à saúde.

Outros dois aspectos importantes da decisão estão relacionados ao tempo determinado na sentença de primeiro grau para a execução da condenação e à multa prevista em caso de descumprimento. O tempo de cinco dias foi considerado muito curto e entendeu o colegiado que a multa era descabida, pois não atingiria o objetivo principal e ainda oneraria os cofres públicos.

Há ainda dois acórdãos analisados que convergem em seu objeto principal, qual seja a inconstitucionalidade de Leis Municipais que regulam instituições de Assistência Social, bem como dispõem sobre a competência da Assistência Social, extrapolando matéria de competência exclusiva do Poder Executivo⁶. Ambas as sentenças confirmam que as Leis Municipais legislam sobre matéria tipicamente administrativa (funcionamento dos serviços públicos), e, portanto, o caráter impositivo das normas interfere na administração com invasão da atribuição inerente ao Executivo.

A inscrição de instituições no Conselho Municipal de Assistência Social foi objeto de dois acórdãos⁷.

As oito decisões mencionadas revelam, em maior e menor grau, a provocação do Poder Judiciário para solução de demandas que envolvem o Sistema Único de Assistência Social. No entanto, são poucos os acórdãos selecionados em que é possível identificar os Tribunais de Justiça sendo demandados em função das políticas públicas de Assistência Social e a efetivação de direitos coletivos socioassistenciais.

Ocorre que as outras seis decisões configuram um quadro ainda mais distante da realidade já apresentada. A “Assistência Social” aparece tangenciando o litígio central, que não tem como ponto principal, em nenhuma delas, o Sistema Único de Assistência Social, nem a demanda pela efetivação de um direito socioassistencial.

Resumidamente, as demandas centrais são:

- Desconto salarial dos trabalhadores da Assistência Social em função de paralisação⁸;
- Pedido de progressão de regime sob alegação de que o preso possui filha com doença mental, em que o julgador menciona a possibilidade de buscar atendimento nos serviços de Assistência Social, bem como do Conselho Tutelar ou da própria SUSEPE⁹;
- Violência doméstica, em que se rejeita a denúncia por falta de materialidade, uma vez que a Autoridade Policial que presidiu o inquérito afirma que os fatos narrados carecem de conhecimento e acompanhamento do serviço de Assistência Social, e, portanto, desmerecem seguimento da esfera policial¹⁰;
- Doação, pelo município de Porto Alegre, à Fundação de Assistência Social e Cidadania do Município de Porto Alegre – FASC, de um carrinho de pipoca e de um botijão de gás apreendidos com comerciante ambulante que atuava sem licença¹¹;

6 TJSP Ação Direta de Inconstitucionalidade N. 0258873-92.2012.8.26.0000 e TJSP Ação Direta de Inconstitucionalidade N° 0102575-72.2012.

7 TJSP Apelação c/ Revisão N° 0021163-37.2011.8.26.0071 e TJSP Apelação Processo n° 0011901-16.2011.8.26.0604.

8 TJDF Agravo Regimental no Mandado de Segurança N° 20140020082517MSG.

9 TJRS Agravo em Execução N° 70059482943.

10 TJRS Recurso em Sentido Estrito N° 70057575136.

11 TJRS Recurso Inominado N° 71004051561 2012/CÍVEL.



- Sentença condenatória de medida socioeducativa de internação em função de ato infracional, em que o julgador menciona que a medida proporcionaria ao jovem atendimento dos serviços de Assistência Social, bem como pedagógicos¹²;
- Recurso Administrativo interposto por uma psicóloga e uma assistente social, ambas servidoras em uma vara de execuções criminais, em função de decisão que indeferiu o pedido de recebimento de gratificação de prêmio e determinou a devolução dos valores que já haviam sido recebidos¹³.

Em análise, portanto, percebe-se uma tímida busca pelo direito à Assistência Social na esfera judicial. Das quatorze decisões analisadas, sendo elas de somente quatro regiões do país, uma vez que no estado de Tocantins nenhum dos acórdãos encontrados possuía relação alguma com o objeto de pesquisa, somente duas podem ser identificadas como litígios que pretendem a promoção de direitos socioassistenciais em âmbito coletivo.

Além dessas, as seguintes cinco decisões (vaga individual em instituição, inscrições no Conselho Municipal de Assistência Social e inconstitucionalidade de Leis Municipais), apesar de haver maior aproximação relativa com a política de Assistência Social, também devem ser percebidas enquanto processos que não visam diretamente à efetivação de direitos coletivos. De fato elas versam sobre assuntos relacionados ao Sistema Único de Assistência Social, mas não pretendem a promoção direta da política pública.

As seis últimas decisões, elencadas acima por eixo temático, revelam um distanciamento ainda maior do que as demais. A expressão “Assistência Social” é mencionada quase que por mero acaso em muitas dessas decisões.

Observa-se, finalmente, que o conjunto de dificuldades encontradas apresenta complexa dimensão. De um lado, denotam a baixa sistematização e publicização de decisões e posicionamentos firmados pelos Tribunais de Justiça dos diferentes Estados da federação, figurando ainda como universo restrito, em boa medida, às partes envolvidas nos conflitos e casos concretos, também refletindo obscuridade dos problemas entre os dois Sistemas, que apenas tangenciam demandas principais do processo judicial.

Quando a finalidade da pesquisa de jurisprudência não é unicamente instrumental, para demonstrar ou fazer prevalecer argumentos e uma linha de interpretação, que evidentemente mostre-se interessante e útil para a defesa de uma base argumentativa previamente construída, há de se convir que diferentes desafios se apresentem. Pesquisar jurisprudência para encontrar um caminho compreensivo e revelador do próprio direito é ainda uma ferramenta pouco explorada. Nesta nova acepção da pesquisa jurisprudencial, revela-se a feição múltipla do direito: o direito como estudo de uma positividade vigente e, ao mesmo tempo, como direito aplicável e efetivamente vivido.

Expressa-se, pois, não apenas na sua vigência, enquanto o direito dos legisladores, mas na sua interpretação doutrinária-congregacional, na sua aplicação (o direito dos juízes e dos funcionários), como na sua vivência (o direito praticado pelos atores jurídicos comuns).

Nessa direção, cabe referir um dos resultados mais importantes obtidos até este momento da pesquisa, que se refere à desconfirmação de uma das hipóteses iniciais traçadas: ao contrário do que se imaginava em relação às demandas coletivas, de que existiriam muitas delas na área da Assistência Social sendo levadas ao Poder Judiciário, por meio do Ministério Público (MP), os resultados obtidos junto aos sítios eletrônicos dos Tribunais de Justiça – órgão perante o qual atuam os Ministérios Públicos Estaduais (artigo 27 da Lei n. 8.625/93) –, em demandas em nível recursal, revelaram um número de acórdãos de processos coletivos dessa natureza muito baixo e, em alguns locais, até inexistente.

Se considerar-se, ainda, as regras de competência jurisdicional, há um quadro de incompatibilidade entre as demandas judicializadas e os serviços, programas e projetos da Assistência Social atualmente. Sustenta-se tal afirmativa porque apenas os serviços tipificados de Assistência Social são treze, segundo a Res. 109/2009 do Conselho Nacional de Assistência Social, além do Programa de Transferência de Renda Bolsa Família e outros benefícios eventuais (Lei 8.742 – Loas – artigo 22), executados em sua grande maioria pelos Municípios e, eventualmente, pelos Estados. Sob esta lógica

12 TJRS Apelação Nº 70060092244.

13 TJSE Recurso Administrativo Nº 20140001.

legal, portanto, a maioria das possibilidades de demandas judiciais estaria no âmbito dos Municípios e dos Estados, perante os quais atuam as Promotorias de Justiça (artigo 25 da Lei 8.625/93) frente à Justiça Comum (art. 109 da CRFB).

Ocorre que, excepcionalmente, o Benefício de Prestação Continuada (artigo 203, V da CRFB c/c artigo 20 LOAS) é oferecido e gerenciado diretamente pela União (artigo 12, I da LOAS), por meio da autarquia do Instituto Nacional da Seguridade Social (INSS), cujas demandas, portanto, são judicializadas perante a Justiça Federal. Desse modo, percebe-se uma nítida incompatibilidade entre as possibilidades de demandas e o número real das ações judicializadas, vez que as ações individuais de Assistência Social de Benefício de Prestação Continuada ajuizadas na Justiça Federal concentram o maior número de ações de Assistência Social.

Diante da baixa incidência de ações civis públicas, desenhou-se novas hipóteses explicativas, tais como:

- a. A falta de uniformidade e, em alguns casos, falta de qualidade dos sítios de busca, podem ter impedido a obtenção de informações;
- b. Muitas demandas encontram-se associadas de forma assessoria com ações criminais de violência familiar, abandono de idoso e outras variantes, especialmente a redes de atenção especializadas e, notadamente, individuais – como requisição de vagas em abrigos;
- c. Muitas demandas encerram-se na primeira instância com a execução de Termos de Ajustamento de Conduta ou acordos judiciais;
- d. Grande parte da demanda não chega à judicialização, limitando-se à atuação extraprocessual do Ministério Público.

A primeira dessas hipóteses foi confrontada com a ampliação dos critérios de busca para acórdãos que contivessem a expressão “Assistência Social”, com a delimitação da data de pesquisa – de 31 de agosto de 2012 a 31 de agosto de 2014 – e sem, contudo, um aumento substancial no número de ações encontradas.

Nesse contexto, demandas da segunda hipótese justificadora, a saber, pleitos individuais em que, embora presente um órgão do MP, não havia conteúdo de tutela coletiva e a relação com processo judicial ocorria de forma assessoria – vagas em abrigos para crianças, idosos e outros em processos de violência familiar e outros. Esta situação convencionou-se chamar de **obscuridade das demandas**.

Quanto às duas últimas hipóteses, relação que se convencionou chamar de “demandas coletivas X requisições individuais por demanda”, iniciou-se a busca das atividades extraprocessuais do Ministério Público, Estadual e Federal, bem como outros órgãos que atuam em tutela coletiva, como as Defensorias, Estadual e da União, cujos resultados serão analisados em item posterior.

3.2.2.2. Justiça Federal: Benefícios de Prestação Continuada

Os dados obtidos junto à Justiça Federal – inicialmente no site da Jurisprudência Unificada –, ainda que não muito fidedignos, confirmaram a expectativa existente: os assuntos tratados na esfera federal, no que tange à Assistência Social, versam, em sua extensa maioria, sobre o Benefício de Prestação Continuada (BPC/LOAS), cuja análise será realizada a seguir.

O Benefício de Prestação Continuada (BPC) apresenta-se atualmente como um dos direitos de Assistência Social que mais expressam, de forma sintomática, os conflitos protagonizados nas relações entre o SUAS e o Sistema de Justiça. Previsto constitucionalmente no art. 203 da Constituição Federal, traduz-se na garantia de um salário mínimo mensal às pessoas com deficiência e aos idosos, que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção, ou de tê-la provida por sua família.



Esse benefício atinge uma parcela significativa da sociedade brasileira. Em julho de 2014, o número total de benefícios concedidos era de 4.074.055, conforme dados fornecidos pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em 14/10/2014. Nesta mesma data, o total de benefícios era distribuído, majoritariamente, entre pessoas portadoras de deficiência 54,33%, enquanto que os idosos representavam cerca de 45,66%.

A escolha por pesquisar o BPC e especificamente a questão da miserabilidade na esfera federal de jurisprudência justifica-se em razão de quatro elementos identificados no processo de pesquisa: o primeiro deve-se ao fato de que, conforme acima demonstrado, este direito atualmente atinge um número bastante expressivo de brasileiros e brasileiras, sendo hoje concedido a mais de 4 milhões de cidadãos; o segundo elemento refere-se ao índice de judicialização crescente e significativo para a concessão desse direito. Conforme os dados extraídos do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), a média de benefícios concedidos por via judicial, considerados os destinados a idosos, bem como a pessoas com deficiência, entre o ano de 2011 e o mês de outubro de 2014, totaliza 14% do total de benefícios concedidos (dados fornecidos pelo MDS em 14/10/2014).

QUADRO 1 – TIPO DE CONCESSÃO: BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA

TIPO DE CONCESSÃO	Ano concessão				Total
	2011	2012	2013	Outubro de 2014	
CONCESSÃO DECORRENTE DE DECISÃO JUDICIAL	11,5%	13%	14,5%	16,5%	14%
CONCESSÃO ADMINISTRATIVA	88,5%	87%	85,5%	83,5%	86%

Fonte: Elaborado pela equipe de pesquisa

O terceiro elemento que justifica a escolha da pesquisa é a especificidade em relação ao critério de miserabilidade, o que se deve ao fato de que ambos os destinatários, tanto idosos como pessoas com deficiência, estão submetidos ao preenchimento deste requisito para receberem o BPC. Além de atingir os dois grupos alvos, o Supremo Tribunal Federal julgou duas ações, ambas com repercussão geral, em que foram modificados entendimentos diretamente relacionados ao critério objetivo da renda para concessão do BPC, no ano de 2013.

Os objetos destas decisões foram: (a) a constitucionalidade do §3º do art. 20 da Lei 8.742 (LOAS), o qual dispõe sobre o critério de miserabilidade para concessão do benefício; e (b) a constitucionalidade do § único do art. 34 da Lei 10.741 (Estatuto do Idoso), o qual determina que o BPC já concedido a um idoso não poderia ser computado para fins de cálculo de renda familiar *per capita*, em caso de solicitação de um novo benefício por outro membro da família. Ambas as decisões judiciais incidem diretamente nos critérios que devem ser preenchidos para a concessão do benefício socioassistencial, a primeira de forma mais ampla, pois se refere ao valor objetivo para a concessão, e a segunda de forma mais específica, pois se dirige aos critérios utilizados para compor tal valor objetivo.

Diante dessa justificativa – número expansivo de BPC, bem como uma parcela significativa e crescente deles sendo concedidos por meio de decisões judiciais, a direta relação entre o critério da renda com ambos os públicos destinatários do direito e, por fim, a mudança de entendimento do STF sobre o critério de miserabilidade – a pesquisa jurisprudencial na esfera da Justiça Federal foi feita a partir de um objeto específico, qual seja: as decisões em que o critério de miserabilidade estava sendo discutido para fins de concessão do benefício.

Assim sendo, por meio de pesquisa nos sites dos cinco Tribunais Regionais Federais, buscou-se perceber de que forma a jurisprudência manifesta-se no assunto, especialmente após as decisões do STF. Apesar das Turmas Recursais dos Juizados Especiais Federais também serem competentes para o julgamento dessas ações, optou-se por pesquisar somente decisões dos Tribunais Regionais Federais, visto que o objetivo desta pesquisa jurisprudencial é compreender qual a posição da justiça em relação ao critério de miserabilidade do BPC. Uma vez que os Tribunais Regionais Federais são os responsáveis por orientar as decisões das Turmas Recursais, bem como da Justiça Federal em primeiro grau, justifica-se, assim, a ocorrência da pesquisa unicamente nos referidos Tribunais.

Além disso, conforme define o §3º do art. 109 da CFRB, as causas em que for parte da instituição de previdência social – no caso, o INSS – serão processadas na justiça estadual se o foro do domicílio do beneficiário não for sede de vara de juízo federal. No entanto, conforme o §4º do mesmo artigo, os recursos cabíveis deverão sempre ser direcionados aos Tribunais Federais na área de jurisdição do juiz de primeiro grau. Assim sendo, endossa-se a justificativa desta pesquisa jurisprudencial ocorrer unicamente nos sites dos Tribunais Regionais Federais, pois são sedes recursais diretas das decisões de primeiro grau de comarcas desprovidas da Justiça Federal.

Consolidação de entendimento do STF sobre critério miserabilidade para a concessão do BPC

A Constituição Federal de 1988, ao instituir o BPC, também determinou que este fosse regulado por lei posterior, ou seja, tal direito constitucional era despido de eficácia plena. Tratava-se de norma constitucional de eficácia limitada, carente de novo texto legislativo que regulamentasse tal direito e seus critérios de concessão. Assim sendo, em 1993, a Lei nº 8.742 – Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, regulamentou o art. 203, V, da Constituição da República, uma vez que este ainda não era capaz de produzir seus efeitos.

Conforme Gilmar Mendes esclarece, todavia, “o advento da legislação regulamentadora não foi suficiente para dotá-lo de plena eficácia” (MENDES, 2013, p. 643-644). Seu argumento se circunscreve na redação da própria LOAS que, em seu artigo 20, § 3º, considera incapaz de prover a manutenção da pessoa com deficiência ou idosa aquela família cuja renda mensal per capita for inferior a ¼ (um quarto) do salário mínimo, definindo assim, conseqüentemente, os destinatários do benefício de prestação continuada.

Logo após a entrada em vigor da Lei, esse requisito financeiro começou a ter sua constitucionalidade contestada, uma vez que o critério objetivo permitiria que uma importante parcela da população, também em situação de miserabilidade, permanecesse privada do benefício. A inconstitucionalidade do artigo residiria no fato de que o direito à Assistência Social, enquanto direito constitucional, é previsto para todos aqueles que dela necessitarem, sem critério de renda fixado. E, assim, o critério preconizado pela LOAS (art. 20, Lei n. 8.742) não estaria em conformidade com a realidade daqueles que não se enquadrassem no requisito objetivo, porém estivessem igualmente em situação de vulnerabilidade e pobreza.

Desde a promulgação da Lei, uma importante parcela daquelas pessoas que têm seu benefício negado administrativamente pelo Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) tem recorrido ao Judiciário com o objetivo de obter seus direitos, conforme demonstrado na tabela anterior. Diariamente, são julgadas lides a respeito da concessão ou não desses benefícios, uma vez que o critério da renda familiar *per capita* superior a ¼ de salário mínimo é motivo de indeferimento das demandas em âmbito administrativo.

Uma das decisões do STF supramencionadas é a Reclamação nº 4.374/PE, julgada em 2013, com repercussão geral em que fora declarada a inconstitucionalidade do §3º do art. 20 da LOAS, porém sem pronúncia de nulidade. A Reclamação fora ajuizada pelo INSS contra decisão proferida pela Turma Recursal dos Juizados Especiais Federais do Estado de Pernambuco, que concedeu ao interessado o BPC, mesmo que este possuisse renda *per capita* superior a ¼ de salário mínimo. O reclamante alega que houve violação à decisão proferida pelo próprio Tribunal Federal na ADI nº 1.232/DF, pois naquela oportunidade o STF declarou constitucional o parágrafo 3º do art. 20 da LOAS.

De fato, a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.232/DF, declarou, no ano 1998, a constitucionalidade do critério de ¼ de salário mínimo enquanto renda per capita para aferição de miserabilidade. A tese vencedora, na época, considerou que a LOAS trazia um critério objetivo que não era por si só, inconstitucional, e, ainda, que a eventual necessidade de criação de outros requisitos para a concessão do benefício seria uma questão a ser resolvida no âmbito do Poder Legislativo e, não, do Poder Judiciário.

A decisão do Tribunal, no entanto, não findou com a controvérsia quanto à aplicação do critério de miserabilidade no caso concreto e, assim, juízes e tribunais “continuaram a elaborar maneiras de contornar o critério objetivo estipulado pela LOAS e avaliar o real estado de miserabilidade social das famílias com entes idosos ou deficientes”. Nesse sentido, o Egrégio Tribunal, quinze anos depois, modificou seu entendimento a partir do julgamento da Reclamação 4.374.



O Ministro Relator, Gilmar Mendes, argumentou em seu voto que tal questão constitucional tem sido resolvida pela atuação da magistratura de primeira instância, na tentativa de remediar o gravíssimo problema presente em uma desconhecida relação entre a letra objetiva da lei e a vontade constitucional. Segundo ele – o que será posteriormente verificado –, técnicas hermenêuticas para reconstruir os sentidos possíveis do texto legal e viabilizar a ação justa da solução é a saída que aqueles que julgam diariamente os casos de BPC têm encontrado.

Paralelamente à criação de formas de contorno do critério objetivo estabelecido, foram editadas leis que estabeleceram novos parâmetros para a concessão de benefícios assistenciais por parte do Estado. São elas: Lei 10.386/2004 (instituiu o Bolsa Família), Lei 10.689/2003 (instituiu o Programa Nacional de Acesso à Alimentação), Lei 10.219/2001 (criou o Bolsa Escola) e Lei 9.533/1997 (autoriza o Poder Executivo a apoiar financeiramente Municípios que instituem programas e garantia de renda mínima, associados a ações socioeducativas).

Em decorrência das novas leis, juízes e tribunais passaram a estabelecer o valor de $\frac{1}{2}$ salário mínimo como critério para aferição de miserabilidade, visto que o critério de $\frac{1}{4}$ estaria defasado, considerando-se as mudanças econômicas no país ao longo dos últimos 20 anos. A Súmula nº 6 do Tribunal Regional Federal da 4ª Região é um exemplo, pois esta declarou restar modificado o critério de $\frac{1}{4}$ para $\frac{1}{2}$ de salário mínimo a renda *per capita*. Verificou-se, portanto, a transformação do critério a partir de mudanças fáticas e jurídicas, uma vez que os próprios patamares econômicos utilizados como critérios de concessão de outros benefícios assistenciais por parte do Estado foram elevados, como demonstrado anteriormente. Pode-se conceituar o fenômeno relacionado ao critério objetivo de $\frac{1}{4}$ como um processo de *inconstitucionalização* do dispositivo, a partir de mudanças econômicas, políticas e sociais no Brasil.

A segunda importante alteração promovida pelo STF em 2013 ocorreu no Recurso Extraordinário nº 580963/PR, com repercussão geral, que declarou a inconstitucionalidade parcial, sem pronúncia de nulidade, do art. 34, parágrafo único, da Lei 10.741/2003 – Estatuto do Idoso. O Relator do caso, Ministro Gilmar Mendes, declarou a inconstitucionalidade por omissão parcial do dispositivo que determinava que “o benefício já concedido a qualquer membro da família nos termos do caput não será computado para os fins do cálculo da renda familiar *per capita* a que se refere a LOAS”.

O Benefício de Prestação Continuada ao Idoso já concedido a um membro da família (mesmo aqueles concedidos antes da Lei 10.741 Estatuto do Idoso) não deveria ser levado em consideração no cálculo da renda familiar *per capita* em caso de solicitação de um novo benefício de Amparo Assistencial ao Idoso por outro membro da família. Ocorre que, no entendimento do Ministro, inexistia justificativa plausível para discriminação dos portadores de deficiência em relação aos idosos, bem como dos idosos beneficiários da Assistência Social em relação aos idosos titulares de benefícios previdenciários no valor de até um salário mínimo.

De forma similar às consequências do julgamento da Reclamação nº 4.374, a decisão sobre o Recurso Extraordinário nº 580963/PR também não vinculou uma mudança de postura por parte do INSS.

O posicionamento do INSS frente às decisões do STF

No site oficial do Ministério da Previdência Social, na parte reservada ao Instituto Nacional de Seguridade Social, onde é possível encontrar o link “SERVIÇOS AO CIDADÃO”, encontram-se as opções “Benefício Assistencial ao Idoso” e, logo abaixo, “Benefício Assistencial à Pessoa com Deficiência”. A página contém informações e orientações acerca da solicitação do Benefício Assistencial e, para ambos os tipos de benefícios, é possível encontrar a mesma informação acerca do critério de renda.

Conforme dispõe o site oficial, para receberem o BPC administrativamente somente possuem direito ao benefício aqueles cuja renda familiar mensal *per capita* seja inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo. O entendimento aplica-se a ambos os públicos destinatários. Com referência aos critérios legais de concessão do BPC, informações colhidas junto a técnicos do INSS apontam a possibilidade de relativização, tanto quanto ao critério de renda inferior a $\frac{1}{4}$ de salário mínimo, quanto na questão da constatação da deficiência e dos impedimentos de longo prazo, nos casos de determinação judicial, em decisões do Conselho de Recursos da Previdência Social (Acórdão da Junta), ou nos casos de vigência de Ações Civis Públicas, que determinem alguma forma de subjetivação dos critérios de concessão legalmente definidos. Ou seja, o



INSS pode chegar a conceder benefício para quem tem mais de ¼ de salário mínimo per capita nestes casos específicos, embora a flexibilização não seja a regra geral no âmbito administrativo. Tais informações acrescentam que, em regra, a avaliação da renda per capita é feita pelos setores administrativos do INSS, com o cruzamento dos dados declarados pelo requerente do BPC com os sistemas corporativos.

No site do Instituto, na mesma página em que consta a orientação acerca da necessidade da renda *per capita* familiar ser abaixo de ¼ de salário mínimo, consta também a informação, nas observações, alínea *a*, no local que se refere ao Benefício ao Idoso, que: “o Benefício Assistencial ao Idoso - BPC/LOAS já concedido a um membro da família (mesmo aqueles concedidos antes da Lei 10.741 Estatuto do Idoso) não será levado em consideração no cálculo da renda familiar *per capita* em caso de solicitação de um novo benefício de Amparo Assistencial ao Idoso por outro membro da família”. Mantém-se a redação do artigo 34 do Estatuto do Idoso e, portanto, a disparidade entre os idosos e as pessoas com deficiência para fins de requerimento administrativo do benefício.

O que se percebe, pois, é que o INSS, para concessão do benefício está, administrativamente, atrelado aos requisitos dispostos na lei e, portanto, realiza uma interpretação literal da mesma lei, embora já considerados inconstitucionais pelo STF.

Tribunais Regionais Federais e os julgados das lides em que se discute o critério de miserabilidade para concessão do BPC

Como já exposto, com o julgamento da Reclamação 4.374, houve modificação do entendimento do STF acerca do §3º do art. 20 da Lei 8.742. O atual entendimento, em síntese, é que ocorreu um processo de *inconstitucionalização* do dispositivo, embora não tenha sido decretada sua nulidade. A atual situação fática, portanto, em nada foi alterada quanto à modificação dos critérios que devem ser utilizados, já que o critério de ¼ de renda familiar *per capita* fora considerado inconstitucional. Decidiu-se observar, portanto, qual está sendo o critério aplicado para concessão do benefício judicialmente, no que tange ao requisito da miserabilidade, uma vez que a lacuna não foi preenchida pelo Poder Judiciário e o Poder Legislativo em nada se pronunciou a respeito do tema.

Pode-se considerar tal pesquisa de jurisprudência em sua vertente qualitativa, na medida em que oferece um panorama de como essas decisões estão sendo fundamentadas em face da declaração de inconstitucionalidade do critério objetivo estabelecido legalmente. Procedeu-se, primeiramente, uma investigação exploratória nos sites dos cinco Tribunais Regionais Federais, em que as palavras-chaves utilizadas no percurso foram MISERABILIDADE e LOAS.

Diante disso, identificaram-se os seguintes temas como relevantes para demonstração da divergência existente entre as interpretações administrativa e judicial:

- Necessidade de observação, porém sem vinculação obrigatória, ao critério de ½ salário mínimo de renda per capita em função dos novos direitos socioassistenciais que têm este critério como parâmetro;
- Necessidade de análise do caso concreto, a partir de avaliações sociais ou de outros meios de prova;
- Necessidade da consideração acerca de diferentes maneiras de composição da renda, com a desconsideração de outros benefícios, tanto assistenciais, como previdenciários.

O que se percebe, por meio de decisões trazidas a título de ilustração, é que o critério de ¼ de salário mínimo revela-se defasado diante do critério de ½ de salário mínimo como renda *per capita*.

PREVIDENCIÁRIO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. BENEFÍCIO ASSISTENCIAL. RENDA PER CAPITA DO NÚCLEO FAMILIAR. ART. 20 PARÁGRAFO 3º DA LEI Nº 8.742/93. INCONSTITUCIONALIDADE PARCIAL SEM PRONÚNCIA DE NULIDADE DECLARADA PELO STF. CONDIÇÃO DE MISERABILIDADE COMPROVADA..

6. Considerou-se que as leis 10689/2003, 10836/2004 e 10219/2001 abriram portas para a con-



cessão do benefício assistencial fora dos parâmetros objetivos fixados pelo art. 20 da LOAS (Lei 8742/93), e assim os juízes e tribunais passaram a estabelecer o valor de meio salário mínimo como referência para aferição de renda familiar per capita. Mais que isso, a miserabilidade familiar pode ser aferida inclusive por outros meios de prova constantes dos autos.

(Agravado de Instrumento - AG136002/PB Número do Processo: 00103396120134059999, Segunda Turma do Tribunal Regional Federal - 5ª Região, Relator: Desembargador Federal Paulo Roberto de Oliveira Lima, Julgado em 06/05/2014)

CONCESSÃO DE BENEFÍCIO ASSISTENCIAL. CONDIÇÃO DE DEFICIENTE. SITUAÇÃO DE RISCO SOCIAL. REQUISITOS PREENCHIDOS.

5. In casu, a renda percebida pelo padrasto do autor não pode ser considerada, pelo fato de ele ser idoso, restando, para o autor e sua mãe, a renda por esta percebida, o que resulta em uma renda per capita de meio salário mínimo. Além disso, resultou evidenciado, no estudo socioeconômico, que os três integrantes da família são doentes e fazem uso de medicamentos, os quais consomem boa parte da renda familiar.

(APELAÇÃO CÍVEL no Processo nº 0008687-02.2014.404.9999, SEXTA TURMA do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, Relatora VÂNIA HACK DE ALMEIDA, Julgado em: 27/08/2014.)

A necessidade de avaliação do caso concreto e as diferentes maneiras de composição da renda para chegar ao valor objetivo de ½ de salário mínimo também foram identificadas na leitura das decisões. A presença de todos esses critérios concentrada em uma mesma sentença também foi uma realidade constatada como possível. O critério de ½ salário mínimo, portanto, não necessariamente é utilizado de forma engessada, como realiza o INSS no que se refere ao critério ¼, mas, sim, conjugado com avaliações sociais do caso concreto, em que se procura verificar a realidade fática do requerente.

Além disso, as decisões revelam a busca por uma interpretação conforme a Constituição Federal, na esteira do que sugere o Ministro Gilmar Mendes no seu voto da Reclamação nº 4.374, uma vez que não lhes foram impostos novos critérios para aferição da condição de miserabilidade. Nesse sentido, encontram-se julgados que realizam verdadeiras “manobras” a partir de cada caso concreto. Os aspectos mais relevantes para os magistrados têm sido: se a renda familiar é comprometida pela compra de medicamentos, se a situação habitacional do requerente condiz com uma situação de miserabilidade, se o sujeito depende ou não da ajuda de terceiros e, finalmente, se devem ser excluídos da renda *per capita* familiar outros benefícios de valor mínimo recebido por demais integrantes da família, aspecto esse analisado na sequência.

ASSISTENCIAL E CONSTITUCIONAL. AGRAVO LEGAL. ART. 557, § 1º, DO CPC. BENEFÍCIO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. ART. 203, V, DA CF. RENDA FAMILIAR PER CAPITA. ART. 20, §3º, DA LEI N.º 8.742/93. REQUISITOS LEGAIS NÃO COMPROVADOS. NECESSIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA COM A REALIZAÇÃO DE PERÍCIA E ESTUDO SOCIAL. (...)

2. Ainda que o autor não preencha o requisito etário, poderá comprovar sua incapacidade laborativa, de modo que se faz necessária a realização de perícia médica para diagnosticar de forma precisa o estado de saúde da parte Autora e constatar se há incapacidade total e permanente, bem como **a realização de estudo social para se aferir a miserabilidade do Autor e de sua família, não havendo, pelas provas acostadas aos autos como definir a sua situação habitacional, se há muitas despesas, principalmente com remédios, e a existência ou não de ajuda financeira de familiares.** 3. Agravo Legal a que se nega provimento.

(Apelação Cível nº 1910419, Processo nº: 0037312-10.2013.4.03.9999, da Sétima Turma do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, Relator DESEMBARGADOR FEDERAL FAUSTO DE SANCTIS, Julgado em: 26/05/2014).

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. PREVIDENCIÁRIO. IMPLANTAÇÃO DE BENEFÍCIO ASSISTENCIAL. LEI Nº 8.742/93. NECESSIDADE DE ELABORAÇÃO DE LAUDO SOCIOECONÔMICO.(...)

4. No caso, faz-se necessária a elaboração de laudo socioeconômico, sem o qual não é possível aferir as reais condições familiares, mormente porque o agravo não foi instruído prova consistente da afirmada situação de miserabilidade.



(Agravado de Instrumento no Processo nº 0003091-61.2014.404.0000, Quinta Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, Relatora TAÍS SCHILLING FERRAZ, Julgado em: 12/08/2014)

PREVIDENCIÁRIO. BENEFÍCIO ASSISTENCIAL DE PRESTAÇÃO CONTINUADA. LEI Nº 8.742/93. PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS LEGAIS. TAXA JUDICIÁRIA. AUTARQUIA. ISENÇÃO. JUROS DE MORA E CORREÇÃO MONETÁRIA. ART. 5º DA LEI Nº 11.960/09. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE PARCIAL POR ARRASTAMENTO (ADIN 4.357/DF). ÍNDICE DE CORREÇÃO MONETÁRIA APLICÁVEL: IPCA. (...)

5. A limitação do valor da renda per capita a um ¼ de salário mínimo é apenas indicador de presunção absoluta de que aquele que pleiteia o benefício encontra-se em situação miserável. Isso não significa, de forma alguma, que outras não podem ser as maneiras encontradas para que fique provada incapacidade de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família, nos termos da redação do art. 20, caput, da LOAS.

6. **No caso em questão, o autor logrou comprovar sua condição de necessitado, nos termos do §3º do art. da Lei nº 8.742/93, tendo em vista que o estudo de suas condições sócio-econômicas afastou qualquer dúvida acerca de sua incapacidade financeira.** Impõe-se, portanto, o amparo social ao autor através da concessão do benefício assistencial.

(Apelação Cível / Reexame Necessário nº: 201302010140477, Segunda Turma Especializada do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, Relatora SIMONE SCHREIBER, Julgado em: 18/03/2014)

PREVIDENCIÁRIO. APELAÇÃO. BENEFÍCIO DE AMPARO SOCIAL. PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS LEGAIS.

4. Tendo em vista sua idade avançada (68 anos), seu analfabetismo e por não saber desenvolver outras atividades, uma vez que exerceu a agricultura durante toda a sua vida, a autora resta impossibilitada de prover seu sustento de outra forma.

5. **Ademais, quanto ao requisito de miserabilidade, de acordo com o atestado da composição do grupo e renda familiar, a requerente não dispõe de ninguém para prover seu sustento, alternando sua permanência entre as casas dos filhos.**

(Apelação Cível do Processo nº: 08008611320124058000, Primeira Turma do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, Relator Desembargador Federal Francisco Cavalcanti, Julgado em: 15/05/2014. **Grifo Nosso**)

Apesar da importância da análise dos casos concretos para um julgamento de acordo com os objetivos da Carta Constitucional no que se refere ao direito ao BPC, a jurisprudência revela que esta análise não precisa decorrer necessariamente de uma avaliação socioeconômica. Outros meios de prova podem ser utilizados para comprovar o estado de necessidade do requerente em ter o seu direito reconhecido. Há documentos que, quando juntados aos autos, bem como o depoimento de testemunhas, podem ser considerados suficientes para a comprovação da situação de miserabilidade do requerente.

PREVIDENCIÁRIO. BENEFÍCIO ASSISTENCIAL. AMPARO SOCIAL. INOCORRÊNCIA DO CERCEAMENTO DE DEFESA. PROVA DOS REQUISITOS DA INCAPACIDADE E DA HIPOSSUFICIÊNCIA COMPROVADA. CONCESSÃO. INCONSTITUCIONALIDADE INCIDENTER TANTUM DO PARÁGRAFO 3º DO ARTIGO 20 DA LEI Nº 8.742/93.(...)

4. **Lauda socioeconômico que tem apenas a função de atestar a situação de miserabilidade do particular, o que já foi amplamente demonstrada com os documentos juntados, bem como com o depoimento das testemunhas.** Constatam nos autos elementos aptos a formar a convicção do julgador, mormente no caso do benefício assistencial, em que os requisitos para sua concessão - hipossuficiência do requerente e deficiência incapacitante para a vida habitual e para o trabalho - podem ser demonstrados através de prova documental e testemunhal.

(Apelação Cível nº 566880/PE, Processo nº: 00106488220134059999, da Terceira Turma do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, Relator: Desembargador Federal Geraldo Apoliano, Julgado em 13/03/2014.)



PROCESSUAL CIVIL. PREVIDENCIÁRIO. AMPARO ASSISTENCIAL AO DEFICIENTE. LEI 8.742/93. HIPOSSUFICIÊNCIA. ESTUDO SÓCIO-ECONÔMICO. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. REMESSA OFICIAL E APELAÇÃO PARCIALMENTE PROVIDAS. (...)

3. A respeito da renda mensal *per capita*, o Supremo Tribunal Federal, recentemente, mudou seu posicionamento a respeito do tema (RE 567985MT), entendendo que o critério de um quarto do salário mínimo utilizado pelo LOAS está completamente defasado e inadequado para aferir a miserabilidade das famílias, motivo pelo qual declarou, incidenter tantum, a inconstitucionalidade do parágrafo 3º do artigo 20 da Lei nº 8.742/93. (...)

6. No caso sob apreço, verifica-se do depoimento da testemunha (fl. 79) que a postulante não trabalha devido a sua deficiência e que a mesma é sustentada por familiares e amigos, sendo considerada pobre em sua comunidade.

7. A realização de estudo sócio-econômico não é imprescindível para a comprovação da condição de miserabilidade, desde que esta reste devidamente demonstrada nos autos, o que se verifica no presente caso.

(Apelação / Reexame Necessário nº 30288/SE do Processo nº: 00010402620144059999, Quarta Turma do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, Relator: Desembargador Federal Rogério Fialho,. Julgado em: 15/04/2014. **Grifo Nosso**)

No que se refere à computação de outros benefícios para fins de cálculo de renda, as decisões encontradas seguem o entendimento do STF e excluem quaisquer valores mínimos que advenham de outros benefícios de prestação continuada, sejam eles de idosos ou de pessoas com deficiência, e aqueles advindos da previdência social.

PREVIDENCIÁRIO. PROCESSUAL CIVIL. REMESSA OFICIAL. BENEFÍCIO ASSISTENCIAL. LEI Nº 8.742, DE 1993 (LOAS). REQUISITOS LEGAIS. IDADE SUPERIOR A 65 ANOS. HIPOSSUFICIÊNCIA. CONDIÇÃO DE MISERABILIDADE. TERMO INICIAL. AJUIZAMENTO DA AÇÃO. CORREÇÃO MONETÁRIA. JUROS DE MORA. (...)

4. Outro benefício assistencial ou previdenciário, de até um salário-mínimo, pago a idoso, ou aposentadoria por invalidez de valor mínimo paga à pessoa de qualquer idade, não deverão ser considerados para fins de renda per capita; devendo-se excluir tanto a renda quanto a pessoa do cômputo para aferição do requisito. (PEDILEF 200870950021545, JUIZ FEDERAL SEBASTIÃO OGÊ MUNIZ, TNU - Turma Nacional de Uniformização, DJ 15/09/2009)

5. A parte autora atendeu aos requisitos legais exigidos: idade superior a 65 anos e renda per capita inferior a ¼ do salário-mínimo, viabilizada pela exclusão da renda do cônjuge inválido e do BPC recebido pela irmã portadora de deficiência física (fls. 9 e 42/43).

(Apelação Cível Nº 0021925-47.2014.4.01.9199, Segundo Turma, Tribunal Regional Federal da 1ª Região, Relator: Des. Francisco de Assis Betti, Julgado em 13/08/2014)

AGRAVO LEGAL. BENEFÍCIO ASSISTENCIAL. REQUISITOS NECESSÁRIOS CONFIGURADOS. DATA DO INÍCIO DO BENEFÍCIO. CRITÉRIO DE APLICAÇÃO DA CORREÇÃO MONETÁRIA E DOS JUROS DE MORA (...)

5. Para efeito de concessão do benefício, a Lei nº 8.742/93 contém no § 3º do art. 20 a previsão do critério de verificação objetiva da condição de miserabilidade, considerando incapaz de prover a manutenção da pessoa portadora de deficiência ou idosa a família cuja renda mensal per capita seja inferior a ¼ (um quarto) do salário mínimo.

6. O Superior Tribunal de Justiça, interpretando o referido dispositivo legal, ao apreciar o REsp nº 1.112.557/MG, submetido à sistemática do art. 543-C do CPC, firmou entendimento de que o critério objetivo de renda per capita mensal inferior a ¼ (um quarto) do salário mínimo - previsto no art. 20, § 3º, da Lei 8.742/93 - não é o único parâmetro para se aferir a hipossuficiência da pessoa, podendo tal condição ser constatada por outros meios de prova. **Outrossim, ainda na aferição da hipossuficiência a Terceira Seção do C. Superior Tribunal de Justiça, nos autos do incidente de uniformização de jurisprudência na Petição nº 7.203, firmou compreensão de que, em respeito aos princípios da igualdade e da razoabilidade, deve ser excluído do cálculo da renda familiar per capita qualquer benefício de valor mínimo recebido por maior de 65 anos, independentemente se assistencial ou previdenciário, aplicando-se, analogicamente, o disposto no parágrafo único do art. 34 do Estatuto do Idoso.**



7. Nesse sentido aponta o recente julgamento proferido pelo Supremo Tribunal Federal nos Recursos Extraordinários nºs. 580.963/PR e 567.985/MT, nos quais prevaleceu o entendimento acerca da inconstitucionalidade do § 3º do art. 20 da Lei nº 8.742/93 (LOAS) e do parágrafo único do art. 34 da Lei nº 10.741/2003 (Estatuto do Idoso), ao fundamento de que o critério de ¼ do salário mínimo não esgota a aferição da miserabilidade, bem como que benefícios previdenciários de valor mínimo concedido a idosos ou benefício assistencial titularizados por pessoas com deficiência devem ser excluídos do cálculo da renda per capita familiar.

(Apelação Cível nº 1331707 do Processo nº: 0000689-32.2003.4.03.6107, SÉTIMA TURMA do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, Relator DESEMBARGADOR FEDERAL TORU YAMAMOTO, Julgado em: 09/06/2014)

Atualmente, a jurisprudência majoritária entende que para fins do cálculo da renda familiar *per capita* devem ser excluídos não só o benefício de prestação continuada recebido pelo idoso, mas também benefícios previdenciários e de valor mínimo concedidos a idosos ou benefícios assistenciais, cuja titularidade seja de pessoas com deficiência.

Por fim, foram identificados ainda julgados que, ao analisarem a situação do caso concreto, mencionam princípios constitucionais para fundamentar suas decisões, ou seja, princípios norteadores para aferição da condição de miserabilidade. Uma vez que o benefício de prestação continuada faz parte da política nacional de Assistência Social e constitui um importante direito constitucional no intuito da erradicação da pobreza. O que se percebe, ao se analisar as decisões, é uma preocupação de se realizar integral aplicação ao Texto Constitucional que prestigia o significado efetivo e real de garantir o BPC para aquele (idoso ou pessoa portadora de deficiência) que comprove não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.

PREVIDENCIÁRIO. BENEFÍCIO ASSISTENCIAL DE PRESTAÇÃO CONTINUADA. PROVA DA CONDIÇÃO DE MISERABILIDADE. CONCESSÃO. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS FIXADOS EM 10%. RECURSO PROVIDO.

1 - A limitação do valor da renda per capita a um ¼ de salário mínimo é apenas indicador de presunção absoluta de que aquele que pleiteia o benefício encontra-se em situação miserável. Isso não significa, de forma alguma, que outras não podem ser as maneiras encontradas para que fique provada incapacidade de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família, nos termos da redação do art. 20, caput, da LOAS.

2 - A situação exposta nos autos é suficiente para atestar a situação de miserabilidade em que vive a autora. A renda auferida por sua genitora não é capaz de prover condições dignas de existência para si e para a autora.

3 - Entender de forma diversa seria afrontar o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, insculpido no art. 1º, III da nossa Carta Magna, um dos pilares de nossa Constituição e fundamento de nosso Estado Democrático de Direito. **É preciso que seja feita uma leitura Constitucional do dispositivo da lei 8.742/93 à luz do Princípio da Dignidade da Pessoa Humana e dos nortes da Assistência Social, em especial a proteção à família, exaltada pelo art. 203 da CRFB/88.** Impõe-se, portanto, o amparo social à autora através da concessão do benefício pleiteado.

(Apelação Cível nº 201302010082192, Segunda Turma Especializada do Tribunal Regional Federal da 2ª Região Relatora SIMONE SCHREIBER, Julgado em: 17/03/2014)

Após a leitura qualitativa realizada, pode-se identificar uma gama muito diversa de argumentos no sentido de buscar formular critérios justos para a aferição de um conceito atual de miserabilidade. Como citado anteriormente, na decisão do Ministro Gilmar Mendes percebe-se uma verdadeira “manobra hermenêutica” por parte dos juízes no intuito de encontrarem soluções mais justas e próximas aos objetivos da Constituição Federal para concessão do Benefício de Prestação Continuada.

Faz-se necessário compreender, no entanto, que a diferença de posicionamento entre a via judicial e a via administrativa gera falta de isonomia na concessão do benefício, na medida em que somente uma parcela de pedidos indeferidos administrativamente recorre à busca judicial. Nesse sentido, há, necessariamente, uma parcela de pessoas, as quais são



provavelmente os usuários com maior dificuldade de acesso à Justiça, que não pleiteiam novamente seu direito pela via judicial. É urgente que este assunto seja revisto e reavaliado com vistas à unificação de critérios, não apenas para evitar a judicialização desnecessária, mas também para permitir o efetivo acesso ao direito de forma mais isonômica e equitativa.

3.2.2.3. Estudo Exploratório da Extraprocessualidade

Ao longo da pesquisa jurisprudencial, conforme demonstrado em item pertinente, procurou-se, diante da baixa incidência de ações civis públicas, desenhar algumas novas hipóteses explicativas, dentre elas, o encerramento de demandas na primeira instância, com a execução de Termos de Ajustamento de Conduta ou acordos judiciais, e a existência de demandas que não chegam à judicialização, limitando-se à atuação extraprocessual do Ministério Público. Relações que se convencionaram a se chamarem de “demandas coletivas X requisições individuais por demanda”. O confronto da hipótese deu-se por meio da análise da atuação extraprocessual do Ministério Público, Estadual e Federal, bem como outros órgãos que atuam em tutela coletiva, com as Defensorias, Estadual e da União.

Figura como pano de fundo das requisições, a crescente extrajudicialização dos conflitos. Ainda que não seja do escopo deste texto tratar dos fatores sistêmicos que levam a não judicialização dos conflitos no território nacional, a notória demora das decisões judiciais, a ampliação dos poderes do Ministério Público e a preocupação dos agentes da administração direta e indireta com as condenações e custas dos processos judiciais são elementos capazes de influenciar esta atuação.

Atualmente, a possibilidade que os legitimados a ajuizar a Ação Civil Pública têm de firmar um termo de ajustamento de conduta (TAC), dentre eles as Defensorias e unidades do Ministério Público (§6º do artigo 5º da Lei 7.347/85) e, especialmente, a possibilidade que o Ministério Público tem de arquivar peças que se destinam à instrução da ação, fazem com que se vislumbre o eventual esgotamento das razões para seu ajuizamento (artigo 9º da Lei 7.347/85). Estes recursos de âmbito administrativo instrumentalizam tais órgãos a dirimir o suposto conflito (ou fazer cessar suposta violação a direito coletivo) junto ao eventual agente passivo da Ação Civil Pública de forma extraprocessual, uma vez que sempre paira na relação entre ambos a possibilidade de ajuizamento de ação.

A tendência à atuação extraprocessual, aparentemente, pode ser um elemento que explica referência frequente dos profissionais do SUAS a suposta “judicialização do SUAS”, ou seja, em realidade, não se tratam de demandas judiciais, mas de demandas extraprocessuais que chegam aos SUAS.

Isso porque, associado a esse quadro, existe ainda a prática por parte de usuários de acesso ao Ministério Público para resolução de demandas individuais e, ainda, em alguma medida, à hipótese de existirem demandas vinculadas de forma assessoria com ações criminais de violência familiar, abandono de idoso e outras vinculadas, especialmente, às redes de atenção especializadas e, notadamente, individuais – como requisição de vagas em abrigos. As demandas individuais de Assistência Social presentes de forma assessoria ao processo judicial aumentariam consideravelmente, portanto, o número de requisições do MP aos agentes do SUAS.

A esse respeito, sabe-se que está entre as atribuições do Ministério Público, conforme determinação constitucional (artigo 127 e 129 da CRFB), a defesa dos interesses coletivos e difusos, ordem pública, democracia e interesses individuais, desde que indisponíveis. Diferentemente, situa-se a Defensoria Pública, cuja atribuição é essencialmente individual e, em algum momento, coletivo – atribuição recente pela EC nº 80/2014 – dos necessitados e de forma integral (artigo 132 da CRFB). Em reunião com o Departamento de Sociologia da Defensoria Pública da União no Rio Grande do Sul, percebeu-se exatamente a preocupação da instituição com o atendimento integral aos cidadãos assistidos. Em virtude disso, muitas questões são encaminhadas extraprocessualmente aos órgãos de Assistência Social.

Ainda que, para o Ministério Público, a atuação em interesse individual seja excepcional, pela sua ligação à indisponibilidade do direito fundamental agredido, as demandas de Assistência Social são, em regra, casos de vulnerabilidade social. Percebe-se isso quando analisada, por exemplo, a qualificação das famílias prioritárias de atendimento na Política



Nacional de Assistência Social. Este documento recorta um público com determinada faixa de renda, idade, e pela existência, ou não, de deficiência e acesso a serviços públicos – elementos que qualificam a vulnerabilidade social. Esse cenário, portanto, pode justificar, legalmente, a atuação de membro do MP em defesa de direito individual indisponível.

Justamente o que foi verificado na entrevista com os servidores da Promotoria de Direitos Humanos em Porto Alegre, do Ministério Público Estadual do Rio Grande do Sul, é que são expedidas frequentes requisições aos órgãos de Assistência Social para atendimento de demandas individuais de urgência, como requisição de vagas em abrigos, albergues e instituições de acolhimento.

A recomendação do Conselho Nacional do Ministério Público nº 16/2010 reforça a prioridade que a tutela coletiva deve ter ante os direitos individuais, sem fazer referência expressa às questões de Assistência Social, orientando:

Art. 7º. Recomenda-se que as unidades do Ministério Público, no âmbito de sua autonomia, priorizem o planejamento das questões institucionais, destacando as que, realmente, tenham repercussão social, devendo, para alcançar a efetividade de suas ações, redefinir as atribuições através de ato administrativo, ouvidos os Órgãos Competentes, e, também, que repensem as funções exercidas pelos membros da Instituição, permitindo, com isto, que estes, eventualmente, deixem de atuar em procedimentos sem relevância social, para, em razão da qualificação que possuem, direcionar, na plenitude de suas atribuições, a sua atuação na defesa dos interesses da sociedade.

Dado o contexto, verificou-se, enquanto conclusão preliminar, que um dos pontos tensos da relação entre os agentes SUAS e, em especial, o MP está na atuação por meio de requisições para a prestação dos serviços e programas de Assistência Social, que, do outro lado, recebem tal demanda, e esta entra em conflito com a lógica própria de organização do serviço a que se destina. Pode o Ministério Público, em âmbito de procedimento interno, requisitar serviços de Assistência Social? Quais são as consequências práticas da institucionalização deste processo de trabalho?

Os parâmetros legais que envolvem a questão estão na Lei nº. 8.625/93, regramento que institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispondo sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados, em seus artigos 25, IV, a; 25, VI; 26, I, b; 26, II; 26, III; 26, §3º e 27. Presentes também na Lei Complementar nº 75/93, regramento que institui a Lei Orgânica do Ministério Público da União, nos seus artigos 7º, I e III; 8º, II e III; 11 ao 16 e 39. E, finalmente, presente na Lei nº. 7.347/85, que regulamenta a Ação Civil Pública, no §1º do artigo 8º.

Segundo as regras em comento, o Ministério Público, imbuído da defesa dos direitos difusos, coletivos, transindividuais, individuais homogêneos e dos individuais indisponíveis pode requisitar informações, exames periciais, documentos, instauração de procedimento administrativo e/ou sindicância (Lei 8.625/93 e em igual teor a LC n. 75/93), sem que a lei faça qualquer ressalva à necessidade de existência de inquérito preparatório à Ação Civil Pública.

Existe tal limitação às requisições para as entidades privadas, contudo as autoridades federais, estaduais e municipais, bem como as concessionárias e entidades fundacionais sujeitam-se em igual patamar às requisições. A lei da Ação Civil Pública (Lei 7347/85) permite ao legitimado ativo – dentre os quais se encontra o Ministério Público (Artigo 5º, I) – a possibilidade de presidir inquérito civil com a finalidade de instruir a inicial da ação, e neste documento, requisitar diligências (informações, exames, documentos) das autoridades privadas ou públicas.

A mesma lei permite, entretanto, a desistência da ação, com o arquivamento das peças que o instruíram, desde que fundamentadamente:

Art. 9º Se o órgão do Ministério Público, esgotadas todas as diligências, se convencer da inexistência de fundamento para a propositura da ação civil, promoverá o arquivamento dos autos do inquérito civil ou das peças informativas, fazendo-o fundamentadamente.



Dentre as razões de arquivamento, situam-se o desaparecimento da irregularidade, seja pelo atendimento e correção por parte do órgão que supostamente deu causa, seja pelo atendimento a uma recomendação ou consagração de acordo, ou até mesmo através de ofício, conforme leitura da Resolução nº 23/2007 do CNMP.

Pode, portanto, o membro do MP desistir da instauração da Ação Civil Pública se o gestor municipal oficiado a encaminhar determinado assunto relacionado ao inquérito civil, responder *satisfatoriamente* o ofício.

Segundo a Lei da Ação Civil Pública, a recusa ao atendimento pode ser feita nos casos de sigilo, conforme artigo 8, § 2º e, para as demais – se os dados forem indispensáveis à propositura da ação – a recusa pode caracterizar crime (artigo 10), os quais reproduzimos:

Art. 10. Constitui crime, punido com pena de reclusão de 1 (um) a 3 (três) anos, mais multa de 10 (dez) a 1.000 (mil) Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional - ORTN, a recusa, o retardamento ou a omissão de dados técnicos indispensáveis à propositura da ação civil, quando requisitados pelo Ministério Público.

Ressalta-se que somente nos casos em que a lei impuser sigilo, poderá ser negada certidão ou informação, hipótese em que a ação poderá ser proposta desacompanhada daqueles documentos, cabendo ao juiz requisitá-los.

As leis estão em igualdade formal no ordenamento pátrio e destinam-se a regulamentar a atividade do Ministério Público, contudo, não há referência em uma e nem na outra que indique a necessidade de vinculação de toda requisição com a instrução da Ação e, principalmente, quais os parâmetros destas requisições, o que pode ou não ser requisitado e como será requisitado.

Dessa feita, apenas os documentos legais ordinários não são capazes de determinar um padrão de requisição das diversas unidades do Ministério Público no país, situação que fica ainda mais imprevisível ao considera-se a autonomia funcional de que gozam o órgão e seus membros – artigo 127, §2º da CRFB.

As implicações em matéria de Assistência Social envolvem a sua gestão, a organização dos seus serviços, programas e benefícios e sua estrutura ramificada e comunitária, amparada na Política Nacional de Assistência Social.

Diante deste quadro fez-se necessário pesquisar a atuação extraprocessual do Ministério Público, Estadual e Federal, bem como de outros órgãos que atuam em tutela de direitos individuais e coletivos, como as Defensorias Estaduais e da União.

Esse percurso exploratório dividiu-se em cinco iniciativas. Isto porque o acesso ao universo da extraprocessualidade mostrou-se problemático, especialmente pela inexistência de um banco de dados completo e uniforme disponível para consulta. Assim, foi necessária investigação que, dentro das limitações da pesquisa, oferecesse a perspectiva das instituições do Sistema de Justiça, dos gestores da política pública socioassistencial e da classe profissional. As cinco iniciativas foram divididas da seguinte forma: (a) a primeira consistiu em visitar os bancos de dados disponíveis, a saber, a base de dados dos procedimentos da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão e o banco de dados do Conselho Nacional do Ministério Público em parceria com Conselho Nacional de Justiça; (b) a segunda consistiu em visitar os sites das Promotorias de Justiça, Procuradorias da República, Conselho Nacional do Ministério Público e Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, Associação Nacional das Defensorias nos Estados e Defensoria-Geral da União, (c) a terceira consistiu na solicitação aos respectivos órgãos, por e-mail, de dados sobre sua atuação, especialmente, a extraprocessual; (d) a quarta consistiu em analisar o Ofício nº 41 confeccionado pelo Conselho Federal de Serviço Social sobre o fenômeno das requisições aos profissionais da área e (e) a quinta iniciativa, feita em parceria com o Ministério de Desenvolvimento Social e Erradicação da Fome (MDS), consistiu no envio de ofício aos gestores municipais de Assistência Social das capitais brasileiras para que informassem dados sobre as requisições recebidas por eles, que foram emanadas do Sistema de Justiça.

Cabe referir, antes da apresentação dos dados, que a escolha para a busca de informações das Procuradorias da República – atuantes junto à Justiça Federal –, destinou-se à atuação dos Núcleos de Apoio Operacional à Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão. Instituídos pela Portaria da PGR nº 653/2012, os Núcleos são órgãos nas Procuradorias Regionais da República (nas cinco regiões) que funcionam como controle da atuação das Procuradorias em primeira instância em matéria de direitos dos cidadãos, dentre os quais se encontra a “Previdência e Assistência Social” (LC nº 75/93). Esses órgãos são, a princípio, entidades do Ministério Público Federal que reúnem o controle da atuação extraprocessual das unidades em primeira instância de cada Região.

Outra atuação importante do Ministério Público Federal dá-se na condição de *custus legis*. Sobre o tema, em reunião com a Procuradora da República de Seguridade Social em Porto Alegre (PRRS) Suzette Braganollo, verificou-se que, em razão do significativo aumento das demandas individuais de BPC/Loas, o Ministério Público, que por força legal (artigo 82, I do CPC) deve atuar como *custus legis*, tem tão-somente verificado a presença e qualidade da assistência da parte quando incapaz. Abre mão, portanto, do que lhe faculta a lei, a saber, “juntar documentos e certidões, produzir prova em audiência e requerer medidas ou diligências necessárias ao descobrimento da verdade.” (Art. 83, I do CPC).

Tal preocupação reflete-se na Resolução nº 16/2010 do Conselho Superior do Ministério Público que, motivado pela intenção de reordenar a atuação do Ministério Público para sua atividade-fim, orienta em seu artigo 1º:

Em matéria cível, intimado como órgão interveniente, poderá o membro do Ministério Público, ao verificar não se tratar de causa que justifique a intervenção, limitar-se a consignar concisamente a sua conclusão, apresentando, neste caso, os respectivos fundamentos.

Além disso, a coleta dos materiais nos sites, componente da segunda iniciativa das entidades do Sistema de Justiça foi feita por meio dos sites informatizados dos Centros de Apoio Operacional (instituídos no artigo 33 da lei 8.625/93) de Direitos Humanos, Cidadania e/ou Direitos Constitucionais nas unidades dos Ministérios Públicos de São Paulo, Rio de Janeiro, Distrito Federal e Territórios, Paraíba e Goiás, que assistem aos Promotores na temática da Assistência Social e SUAS. Nas demais Promotorias, em razão da organização do site, ou da inexistência da prática, não foram identificados muitos materiais para pesquisa.

O contato com os órgãos do Sistema de Justiça, parte da terceira iniciativa, foi operacionalizado por meio de envio de solicitação por e-mail institucional ofertado pelo Ministério da Justiça (MJ), suas.pensando@mj.gov.br.

O contato com os gestores municipais de Assistência Social nas capitais brasileiras, correspondente à quinta iniciativa de pesquisa da atuação extraprocessual, foi efetuada em parceria com o Ministério de Desenvolvimento Social e Erradicação da Fome (MDS).

A seguir, analisa-se os avanços obtidos a partir da coleta de dados extraprocessual.

3.2.2.3.1. Dados obtidos por meio dos bancos de dados de decisões e procedimentos coletivos (PFDC, CNMP e CNJ)

Ainda que não se constituam base de dados completas e uniformes sobre a atuação extraprocessual, merecem destaque as iniciativas da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (doravante PFDC), que tem um banco de dados das ações, procedimentos e documentos relacionados à PFDC e do Conselho Nacional do Ministério Público (doravante CNMP) em parceria com o Conselho Nacional de Justiça (doravante CNJ), que pretendem implementar um banco de dados acerca de inquéritos civis e ações civis públicas.

O primeiro banco de dados, o da PFDC, foi instituído pela resolução conjunta n.8. A pesquisa realizada nos dias 12 de julho de 2014, e de 11 a 14 de dezembro de 2014, verificou que o banco de dados possuía 36.345 documentos entre



Ações Cíveis Públicas (doravante ACP), Decisões da PFDC, Promoções de arquivamento, Recomendações e Termo de Ajustamento de Conduta (doravante TAC), contudo, a representação do assunto “Assistência Social” chegou a 96 documentos de 31 de agosto de 2012 a 31 de agosto de 2014.

Quanto às Ações Cíveis Públicas, especialmente, dentre aquele lapso temporal, obtiveram-se 14 documentos – 0,04% de todo o banco de dados. Destas, apenas três teriam alguma pertinência com o objeto da pesquisa.

Faz-se destaque para duas que tem por objeto redefinir os critérios legais do cálculo de renda per capita utilizado pelo INSS. A primeira, de Santa Catarina do ano de 2013, que objetiva efeitos nacionais, pretende compelir o INSS a desconsiderar da renda familiar a renda auferida por pessoa com deficiência ou idoso integrante do núcleo familiar, decorrente de qualquer fonte e limitado a um salário mínimo. A segunda, do Rio Grande do Sul, do ano de 2013, pretende compelir o INSS a deduzir do cálculo da renda familiar, para fins de verificação do preenchimento do requisito econômico ao benefício de prestação continuada do art. 20 da Lei nº 8.742/93, as despesas que decorram diretamente da deficiência, incapacidade ou idade avançada dos requerentes do benefício, notadamente com medicamentos, alimentação especial, fraldas descartáveis, tratamento médico, psicológico e fisioterápico e respectivo transporte, entre outros, facultando-lhes meios de provas razoáveis.

Quanto aos TAC, não se obteve nenhum resultado no lapso temporal escolhido. Portanto, pesquisou-se por tal documento com a palavra-chave “Assistência Social” sem limitação de tempo, obtendo-se apenas seis resultados. Dentre eles, apenas um teria o assunto de alguma pertinência ao objeto do projeto, a saber, aquele que pactua a instituição de concursos públicos no INSS para médicos e a realização da perícia médica.

Finalmente, verificou-se que, embora facilitado o acesso, a limitação constitucional (art. 109, I da CRFB) da matéria afeta àquela Procuradoria, pouco específica quanto ao tema da Assistência Social no Brasil, relatada anteriormente, afetou a quantidade de demandas e seus temas. Por esta razão, a possibilidade de análise e colaboração da análise sobre extraprocessualidade e sua relação com o objeto de pesquisa é tímida.

A segunda base de dados, a do CNMP e do CNJ, foi instituída pela resolução conjunta n. 2/2011. O acesso realizado nos dias 07 a 09 de setembro e 03 de dezembro de 2014 indicou logo que a base estava incompleta. O CNJ ainda não havia disponibilizado as Ações Cíveis Públicas. Segundo o que dispõe a resolução da base de dados (§1º do artigo 1º), é dele a responsabilidade de fazê-lo, cujo prazo estipulado era de dezembro de 2011 (artigo 5º).

Em pesquisa ao site no CNJ, não se logrou obter maiores informações acerca do descumprimento da meta instituída na resolução e, tampouco, um banco de dados paralelo – apenas para as ACP.

Primeiramente, com a limitação temporal de 31 de agosto de 2012 a 31 de agosto de 2014, através da palavra-chave “Assistência Social”, obteve-se resultado zero. Posteriormente, sem limitação de tempo e com a mesma palavra-chave, obtiveram-se 71 resultados para inquéritos civis e TAC, e, em outra oportunidade, 56 resultados. Dentre estes, apenas dois permitiam acesso teor do andamento do documento, por meio de hiperlink no MP de origem.

Então, dentro do universo de 56 decisões conseguiu-se acessar apenas dois procedimentos, ambos do Estado do Mato Grosso, dos municípios de Várzea Grande e Dom Aquino.

O primeiro, arquivado em 2013, tratava de aparentes problemas acerca do funcionamento do Conselho Municipal de Assistência Social e da lei que institui a Política Municipal de Assistência Social no município. O trâmite do procedimento indicava a existência de um despacho de requisição de informações com a seguinte narrativa:

Despacho: solicite informações acerca da aprovação do Projeto de Lei que dispõe sobre a Política Municipal de Assistência Social, encaminhado via mensagem n.º 22/2012. Caso a situação permaneça inalterada, deverá o Presidente da Casa informar quais são os membros da referida comissão, para ulteriores providências pelo Ministério Público. Prazo: 20 dias.

O segundo procedimento tratava de um problema individual vivenciado por idoso Higino e sua filha portadora de deficiência. Foi solicitado relatório ao CRAS de Campo Verde quanto à possibilidade de um familiar cuidar de ambos, com prazo de 24 h. Aplicar-se-ia à medida protetiva de cuidados por familiares com o competente aviso e ajuizamento judicial. Não foi possível ter acesso ao teor, mas este mesmo ofício foi enviado duas vezes (reiterado) ao CRAS de Campo Verde, outra vez ao de Dom Aquino e duas vezes para Secretaria de Saúde. E, só então, encaminhado “à assistente social do CRAS”, depois a Delegado Civil e reiterado “à assistente social”. Ao final, houve duas respostas e elaborou-se um termo de responsabilidade, ao qual não se teve acesso. Arquivou-se em função do convertimento em ação judicial.

Percebe-se pelas descrições que o acesso às informações dos inquéritos civis públicos são limitadas ao trâmite formal dos processos no órgão de origem. O banco de dados oferece sucintamente as informações e, se possível um hiperlink de acesso. Este redireciona o interessado ao trâmite dos procedimentos nas Promotorias de origem. Ao longo da pesquisa no banco apenas foi possível acesso às Promotorias de Mato Grosso.

Em números quantitativos, dos 56 documentos encontrados 48 são de Santa Catarina – responsáveis pela totalidade da região Sul – sendo 19 apenas do município de Palhoça e 15 do município de São José, inexistindo procedimento da capital. Não há, nos 56 documentos, nenhum das regiões Norte e Nordeste. Apenas dois dos documentos encontrados são TAC, sendo, portanto, 54 inquéritos civis públicos.

Vê-se, portanto, que embora a organização de bancos de dados seja uma ótima ideia de sistematização das informações existentes, limitações importantes foram observadas:

1. A disponibilidade dos documentos a que refere o banco de dados, será, conforme a resolução que o regulamenta, automatizada a partir de sistemas próprios (artigo 3º). Não confere, por si, a homogeneidade e uniformidade das informações;
2. Segundo a mesma resolução (artigo 3º, §1º), as informações devem contemplar – em relação às ACP: número do processo, órgão de origem, classes, assuntos, partes, data da propositura e movimentos, notadamente os de concessão ou denegação de tutela de urgência e julgamentos; em relação aos IC e TAC- número de procedimento, órgão de origem, assuntos, partes, datas de instauração e de arquivamento ou de assinatura dos TAC. Portanto, não existe, necessariamente, um resumo do objeto tratado e, tampouco, o posicionamento, acerca da lide, da Promotoria naquele procedimento;
3. Há uma significativa rotatividade dos procedimentos, especialmente inquéritos civis, tendo em vista, possivelmente, a curta duração que costumam ter. Contudo, parece não existir um armazenamento adequado dos dados, pois os procedimentos concluídos ou convertidos em ação ACP não são arquivados com a devida informação;
4. Inicialmente optou-se por um lapso temporal definido – 31/08/2012 a 31/08/2014 – contudo, não foi obtido nenhum resultado. Ocorre que na pesquisa livre, com a mesma palavra chave “Assistência Social” todos os procedimentos referiam-se aos anos de 2012, 2013 e 2014;
5. O prazo para implementação adequada do banco de dados foi estipulado em 31 de dezembro de 2011 – segundo artigo 5º da resolução regulamentadora, e até a conclusão da pesquisa isso não foi efetivado;
6. Não há no site qualquer indicativo de como usar o sistema e tampouco que indique se tratar de uma parceria com o CNJ;
7. Deste modo, a ausência de um banco de dados completo e uniforme disponível para consulta – feita a ressalva ao banco de dados do CNJ e CNMP – destaca que a busca por informações que possibilitassem conhecer o que há no Sistema de Justiça brasileiro em matéria de Assistência Social, como já apontado neste relatório,



não foi algo facilitado, seja pela heterogeneidade na sistematização das informações nos sítios correspondentes aos Tribunais de Justiça, seja pela porosidade dos conceitos utilizados, muitas vezes abarcando situações completamente distintas e alheias ao universo pretendido para a pesquisa.

3.2.2.3.2. Dados obtidos a partir das visitas aos sites

O trabalho de pesquisa característico desta etapa de trabalho foi a análise dos sites institucionais dos operadores do Sistema de Justiça, notadamente do Ministério Público em vários estados, com o objetivo de compreender, a partir do que está publicado, como ocorre a atuação extraprocessual daquelas instituições.

A pesquisa revelou, portanto, diferentes perspectivas e intensidades de atuação vivenciadas pelas Promotorias de Justiça do país. As unidades dos Ministérios Públicos do Estado de São Paulo, Rio de Janeiro, Distrito Federal e Territórios, Paraíba e Goiás mantêm um Centro de Apoio Operacional (artigo 33 da lei 8.625/93) de Direitos Humanos, Cidadania e/ou Direitos Constitucionais informatizados, que assistem os Promotores na temática da Assistência Social e SUAS. Foram identificadas recomendações, minutas de ofícios, dados de encaminhamentos de denúncias pela Secretaria Nacional de Direitos Humanos (Disque 100) e outros arquivos que “sugerem” alguma gestão da atividade das Promotorias mais uniformizada e voltada à compreensão do Direito à Assistência Social de forma complexa. A mesma realidade, contudo, não foi evidenciada nas outras Promotorias, em razão da ausência de uma maior organização das plataformas virtuais, ou da inexistência da prática em tais instituições.

A pesquisa relacionada à atuação extraprocessual do Ministério Público Estadual nas diferentes regiões do País demonstrou, ainda que de forma limitada, que as Promotorias do Paraná, São Paulo, Rio de Janeiro, Goiás, Paraíba e Pernambuco e a Procuradoria do Distrito Federal e Territórios – com atuação semelhante à atuação das Promotorias (artigo 149 e 150 da LC nº 75/93) – são aquelas que apresentam maior quantidade de arquivos vinculados ao Direito e à Assistência Social disponibilizada ao público em suas plataformas virtuais. O conteúdo do material disponibilizado inclui informações gerais, cartilhas de orientação à atuação dos promotores que atuam em áreas correlatas à Cidadania, dados de sistematização dos encaminhamentos das denúncias relacionadas à Cidadania e Assistência Social, atuação conjunta com órgãos interdisciplinares, notícias de vistoria em abrigos, residências terapêuticas, CRAS e CREAS para melhora na qualidade do atendimento, modelos de recomendações e ofícios para assuntos correlatos ao Programa Bolsa Família e outros.

Nesse universo destacam-se, como documentos, a Cartilha do MP na fiscalização do SUAS, produzida pelo MPE do Rio de Janeiro e disponibilizada em outros Estados, dentre eles o MPE de Goiás; o Manual de Capacitação para Controle Social nos Municípios de Assistência Social e Bolsa Família, produzido pelo MDS em 2010, disponibilizado no MPE de Goiás e os roteiros de visitas técnicas em instituições de acolhimento, repúblicas, residências inclusivas para jovens e adultos com deficiência, no CRAS e serviços, no CREAS e serviços, abrigos para idosos, elaboradas pelo MPE de Goiás.

A cartilha produzida pelo MPE do Rio de Janeiro, intitulada *O Ministério Público na Fiscalização do Sistema Único de Assistência Social* foi elaborada em 2014 e destaca-se pela enunciação dos princípios do SUAS e suas atribuições, explicando a concepção do Sistema e a participação de nichos sociais em seu cotidiano, como a sociedade civil e os entes federativos. Reserva a cartilha, ainda, espaço para a apresentação das políticas de financiamento da Assistência Social. Após a exposição acerca do Sistema e seu funcionamento, o documento enuncia a responsabilidade do Ministério Público no que tange à fiscalização da política de Estado. O material ainda sugere que a fiscalização ocorra por meio de reuniões, recomendações, elaboração de Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) e, se necessário, ajuizamento de ações judiciais. Tal documento está disponível na plataforma virtual da instituição e tem sido utilizada por outras Promotorias de Justiça, como é o caso do estado de Goiás.

Material produzido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome em 2010, o Manual de Capacitação para Controle Social nos Municípios de Assistência Social e Bolsa Família encontra-se disponível para acesso público

no site do MPE de Goiás. Esse documento possui 224 páginas e sua exposição é permeada pelo resgate histórico da implantação do programa Bolsa Família no Brasil. O período de democratização é amplamente explorado e, de acordo com o material, sua contextualização embasa os fundamentos das políticas implementadas. Em um segundo momento, o manual sumariza a estrutura do programa social e introduz, didaticamente, as atribuições do Ministério Público em matéria de controle dos serviços.

O Ministério Público de Goiás também apresenta outros documentos relevantes em sua plataforma virtual. Entre eles, destacam-se os formulários destinados às visitas técnicas. Tais visitas estão previstas em instituições de acolhimento, repúblicas, residências inclusivas para jovens e adultos com deficiência, CRAS e serviços associados, CREAS e serviços associados e abrigos para idosos. Os roteiros de visita devem ser preenchidos pelos responsáveis pela vistoria e caracterizam-se pela ampla margem de questionamentos. As indagações perpassam a qualidade do atendimento realizado na instituição, as condições da estrutura do espaço físico, a existência de recursos humanos suficientes, os critérios de acesso utilizados para ingresso na entidade, o senso de beneficiários do serviço - em número e gênero, por exemplo -, entre outros critérios de avaliação. Salienta-se que, de acordo com o formulário, o trabalho em rede realizado pela entidade também deve ser avaliado.

Quanto a projetos, destacam-se o Projeto Rede Social da Procuradoria da República no Distrito Federal e Territórios, que aparenta manter uma atuação mais articulada com a Assistência Social; o Núcleo de Perícia Social, da mesma instituição; o Projeto MP Itinerante e o Projeto 10envolver do MPE de Minas Gerais, que objetiva a melhoria da condição de vida dos cidadãos de dez municípios mineiros de menor IDH; o Módulo de Saúde Mental do MPE do Rio de Janeiro; a disponibilização e aparente organização da atuação frente aos órgãos de Assistência Social e outras realizadas após o recebimento de denúncias do Disque 100, da Secretaria de Direitos Humanos do MPE de São Paulo e projetos em parcerias com universidades para pesquisa sobre qualidade de vida dos idosos e com instituições de acolhimento do MPE da Paraíba.

O Projeto Rede Social da Procuradoria da República do Distrito Federal e Territórios concretizou-se no município de Brazlândia, em 2004. A Promotoria de Justiça de Brazlândia, parte do MPDFT, foi agente ativo na formação da rede. Segundo aponta o Ministério Público Estadual em seu site, o diferencial do projeto é a concepção de que o Ministério Público (*in casu*, MPDFT), enquanto agente fiscalizador e impulsionador das políticas públicas deve ser parte da rede social estabelecida em tal município. Por meio dos arquivos disponíveis *on line*, é possível acessar o calendário de atividades da rede no ano de 2013 e os nomes dos representantes das entidades vinculadas. As entidades que compuseram tal rede foram: Promotoria de Justiça de Brazlândia, *Paróquia São Sebastião*, *Centro de Saúde n. 1*, CREAS/VEREDAS, Delegacia de Polícia, entidade Obra Social Santa Isabel, CREAS, administração regional e entidade *Obras Sociais do Centro Espírita Irmão Áureo*. A iniciativa destaca-se em virtude do estabelecimento de diálogo permanente – em formato de rede – entre entidades compostas pela população local, cujas atividades se vinculem à efetivação do Direito à Assistência Social na região.

O Núcleo de Perícia Social estabelecido pelo MPDFT, intitulado *Nupes*, é um órgão de atuação na área do Serviço Social cuja função é prestar assessoria às diversas Promotorias especializadas no MPDFT. Tal projeto realiza diversas funções, destacando-se a efetuação de perícias sociais com inspeção local, a emissão de pareceres e a realização de entrevistas para averiguação de denúncias. Tal núcleo responsabiliza-se por diversas atribuições que dão subsídio às ações jurídicas do MPE, sem que seja necessário recorrer a outras instâncias do Poder Público.

Na plataforma virtual do Ministério Público de Minas Gerais (MPMG), é possível tomar conhecimento do MP Itinerante e do “Projeto 10envolver”. O MP Itinerante, estabelecido desde 2010, percorre cidades mineiras divulgando a instituição, suas atribuições e formas de acesso, promovendo a aproximação dos cidadãos à instituição e vice-versa. O Projeto 10envolver, por sua vez, consiste em parceria do MPMG com diversas universidades do estado de Minas Gerais a fim de realizar diagnósticos educacionais, ambientais, sociais e de participação popular nos dez municípios de menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) da região. O objetivo do projeto é, a partir dos dados produzidos, pensar em estratégias de desenvolvimento humano em tais municípios, como cartas de intenção, fortalecimento de laços sociais e promoção do controle social e estímulo à democracia participativa.



O Ministério Público do Rio de Janeiro (MPRJ) destaca-se pelo projeto intitulado Módulo de Saúde Mental (MSM)). O projeto é composto por um sistema informatizado que permite o envio de notificações acerca de internações involuntárias em virtude de situações de sofrimento psíquico, bem como facilita o acompanhamento de pacientes portadores de transtornos mentais, cuja tutela é atribuição do Ministério Público. O MSM foi concebido com vistas a fomentar e aperfeiçoar a atuação da instituição, no que se refere ao cuidado dos cidadãos que vivenciem situações de sofrimento psíquico e a atuação do Estado em relação a essa população. Segundo a plataforma virtual, o sistema, além de ser gerido pelo MPRJ, é composto por demais entidades envolvidas na rede de proteção à pessoa portadora de transtornos mentais, como as unidades de internação.

Cumprir mencionar a iniciativa do Ministério Público de São Paulo (MPSP), que disponibiliza em sua plataforma virtual o fluxo de atuação frente às denúncias veiculadas pelo programa Disque 100. A entidade possui fluxo de encaminhamento das denúncias que é sumarizado de acordo com a matéria de violação de direitos a que dizem respeito às notificações. De acordo com o levantamento disponibilizado pelo MPE (ano de 2013), 25,37% das denúncias são encaminhadas ao Conselho Estadual do Idoso, enquanto 21,47% são encaminhadas aos CREAS dos municípios próximos. A Promotoria de Justiça, por sua vez, ocupa o terceiro lugar em nível de incidência de encaminhamentos, recebendo o percentual de 12,44% das denúncias. Em quarto lugar, estão as Delegacias de Polícia, com 8,23%. O senso realizado pelo MPSP é iniciativa relevante, pois permite explicitar a realidade de encaminhamentos e atuação estatal no que tange ao programa Disque 100. Igualmente, permite que o Estado analise o fluxo de encaminhamentos e pense políticas públicas a fim de solucionar eventuais conflitos que se façam presentes.

No sítio do Ministério Público da Paraíba (MPPB) estão disponíveis projetos e atuações do Ministério Público em parceria com universidades. O objetivo da aproximação é a promoção de pesquisas acerca da qualidade de vida de pessoas idosas e a avaliação de instituições de acolhimento. A Universidade Federal de Campina Grande (UFCG) e a Universidade Federal da Paraíba (UFPB) são mencionadas enquanto instituições parceiras. A integração entre a máquina pública e a academia é atividade que pode contribuir consideravelmente ao desenvolvimento de novas práticas e estratégias no setor público.

Os sites do MP do Maranhão, Ceará, Distrito Federal e Territórios, Mato Grosso do Sul e Pernambuco têm publicados planos estratégicos, senso de atividades desenvolvidas, documentos auxiliares da atuação dos membros, entre outros documentos. Pontua-se que a totalidade de materiais, em determinados sítios não estava acessível ao público, ou a plataforma virtual apresentou problemas técnicos durante o período de consulta. A parcela de materiais disponíveis, entretanto, foi analisada. O Ministério Público da Paraíba (MPPB) destacou-se pelas atividades divulgadas no site, ainda que os documentos recolhidos fossem apenas notícias da atuação, como vistoria em abrigos e projetos.

Nesse universo, destacam-se: planos estratégicos do Ministério Público do Ceará (MPCE); lista de entidades da sociedade civil que promovem e/ou defendem direitos que concernem à atuação do Ministério Público, englobando entidades de Assistência Social, disponível no sítio do MPDFT; Ações Cíveis Públicas de matérias correlatas que evidenciam a busca por efetivação de direitos coletivos, também no MPDFT; lista de bibliografias pertinentes à área de Políticas Sociais para consulta, no sítio do MPGO.

Na plataforma virtual do Ministério Público do Ceará (MPCE) estão disponíveis planos estratégicos para o Centro de Apoio Operacional da Cidadania do estado que englobam os anos de 2008 a 2013. Salienta-se a presença de iniciativas de contato com comitês e conselhos que compõem o Poder Executivo, ainda que não sejam parte do SUAS, com o intuito de realizar ações integradas. O objetivo de diálogo com Conselho Estadual de Defesa do Idoso e com o Conselho Estadual das Pessoas com Deficiência ilustra a iniciativa do MPCE de efetivar políticas públicas utilizando como instrumento a aproximação e a comunicação com instâncias do Poder Executivo. A iniciativa poderia ser utilizada por demais organismos que compõem o Ministério Público, no que se refere às pautas da Assistência Social, direcionando o contato ao SUAS e a suas instâncias vinculadas. Além disso, em um dos documentos disponíveis (plano estratégico de 2012) estão presentes as iniciativas propostas e os responsáveis por efetivá-las, vinculando a responsabilidade institucional a determinadas seções e profissionais do MPCE, prática que tende a facilitar a responsabilização e o vínculo com as metas estabelecidas. Quanto ao conteúdo das atividades, sublinha-se, ainda, a confecção de cartilhas informativas acerca dos Direitos do



Idoso e das Pessoas com Deficiência. Preveem, ainda, a criação de manual de atuação das Promotorias de Justiça no que tange à defesa dos direitos dessas categorias e dos direitos à cidadania e à educação.

O MPDFT apresenta lista de entidades vinculadas que promovam ações concernentes aos direitos a serem efetivados pelo Ministério Público. Lá, constam entidades que defendem o Direito à Assistência Social e o promovem de alguma forma. A existência de cadastro de entidades na plataforma do MPE reflete unificação de contatos e possibilidade de articulação conjunta.

Estão disponíveis no sítio da mesma instituição, ainda, – MPDFT – Ações Cíveis Públicas (ACP) que discutem matérias de direitos sociais correlatas à Assistência Social. A primeira, PIP nº 08190.13193/08-75, busca a efetivação do Direito à Saúde Mental por meio da implementação de residências terapêuticas no Distrito Federal. A ação, que reivindica a atuação do Poder Executivo por meio da via judicial, reflete forte atuação extrajudicial anterior à promoção da ACP, haja vista a compreensão política da coletividade de tal direito e de sua necessidade de implementação. De igual forma, encontra-se na plataforma virtual a ACP PIP n.º 08190.009174/09-06, que reivindica o direito à dignidade humana e o respeito aos direitos humanos de cidadãos e famílias que foram reassentados em Vila Estrutural (DF) em virtude de adequação à legislação urbanística vigente. Em ambos os casos, o Ministério Público do Estado promoveu ação coletiva com justificação de conteúdo pertinente. As ações coletivas, se promovidas após acompanhamento e domínio da situação de violação de direitos sofrida, são instrumentos judiciais que refletem atuação extraprocessual anterior, haja vista a concepção coletiva necessária à sua promoção.

O Ministério Público de Goiás parece inovar ao disponibilizar documento com referenciais teóricos que discorram acerca de Políticas Sociais em sua plataforma virtual. A presença de fontes associadas à matéria permite inferir que há atenção aos princípios orientadores da garantia dos Direitos Sociais no MPGO. A consulta a obras basilares do Direito à Assistência Social pode contribuir para a unificação de linguagem entre os agentes responsáveis pela efetivação de tais garantias – entre eles, o SUAS e o Sistema de Justiça.

A partir das informações vinculadas ao público, os estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Amazonas, Acre, Amapá, Roraima, Rondônia, Tocantins, Pará, Piauí, Rio Grande do Norte, Sergipe, Maranhão, Bahia e Alagoas não apresentam material considerável de livre acesso por meio de plataforma virtual. Podem ser hipóteses justificadoras dessa realidade a baixa atividade de tais Promotorias ou a pouca divulgação e publicação das ações e projetos protagonizados no que tange ao Direito à Assistência Social, ao SUAS e/ou à Cidadania. O cenário descrito é representado pela tabela a seguir, na qual as cores mais fortes representam uma atuação mais intensa e a mais fraca, menos intensa:

QUADRO 2 – INTENSIDADE DE ATUAÇÃO DAS PROMOTORIAS NAS CAPITAIS DOS ESTADOS

ESTADO	PROMOTORIA
RS	Defesa dos Direitos Humanos
PR	CAO de Direitos Constitucionais
SC	Cidadania e DH
SP	Direitos Humanos
RJ	Cidadania E outra de Idoso e Pessoa com Deficiência
ES	Promotoria Cível (não tem especializada)
MG	Direitos Humanos E Pessoas com Deficiência E Idosos
MS	Cidadania
MT	Centro de Apoio Operacional
DF	Procuradoria Distrital dos Direitos do Cidadão



GO	Direitos Humanos e Cidadania
AM	Cível
AC	Cidadania E Direitos Humanos
AP	Cidadania, Incapazes, Deficientes, Direitos Constitucionais e Resíduos e Defesa da Educação
RR	3ª Cível E Deficiente, Idoso e Educação
RO	
TO	19ª Cível - FALÊNCIA, PRECATÓRIAS E CIDADANIA
PA	CAO Cidadania
PI	Defesa da Pessoa com Deficiência e do Idoso
RN	Cidadania
SE	1ª E 4ª Promotoria de J. Direitos do Cidadão de Aracaju
MA	Direitos Humanos/ Deficientes e Idosos - Promotorias Especializadas (Entrância final)
CE	CAO Cidadania - Atende as Justiças Cíveis
BA	Procuradoria Cível
PB	Promotoria e CAO do Cidadão
PE	CAOP Defesa da Cidadania
AL	Coletiva Direitos Humanos

Fonte: Resultados das pesquisas

De acordo com os materiais analisados, é possível concluir que há iniciativas essenciais à promoção de diálogo e integração entre o SUAS e o Sistema de Justiça que já estão em andamento em determinadas instituições. As boas práticas observadas, todavia, não possuem caráter unificado e capilaridade. São iniciativas promovidas por unidades do Ministério Público a depender da gestão de cada território. Note-se que a publicização das iniciativas e dos projetos realizados pelas entidades é essencial à ampliação de seus impactos, possibilitando a reprodução de tais experiências em outros estados e municípios.

O compartilhamento de experiências e políticas de atuação é elemento central à problemática que é objeto deste projeto de pesquisa. A aproximação de linguagens e a promoção de participação do Sistema de Justiça na efetivação de políticas públicas de forma coletiva são possíveis resultados da divulgação de práticas e troca de saberes. De acordo com os arquivos analisados, a atuação das unidades do Ministério Público nos Estados, todavia, caracteriza-se pela inconstância, sendo encontradas condutas diferentes a depender da região de pesquisa.

3.2.2.3.3. Dados obtidos por meio de contato por e-mail

Foram enviados e-mails às Promotorias de Justiça, acompanhados de ofício de apresentação da pesquisa, buscando contemplar os problemas enfrentados até o momento, a saber: aparente ausência de ações civis públicas nos sites oficiais; a resolução de demandas de forma extraprocessual, por meio de Termos de Ajustamento de Conduta, Recomendações ou até mesmo ofícios, e, finalmente; a utilização do Ministério Público para resolução de demandas individuais.

A maioria dos e-mails foram enviados em 10 de setembro de 2014, excetuando aqueles destinados às Promotorias de Alagoas, Maranhão, Sergipe, Rio Grande do Norte, Tocantins, Rondônia, Distrito Federal, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Espírito Santo e Paraná em razão da falta de contato eletrônico disponível no site. O contato com essas últimas, bem como a reiteração às demais, foram feitos entre dezembro de 2014 e janeiro do corrente ano.



O questionário às Promotorias de Justiça nos Estados, bem como ao Ministério Público Federal no Distrito Federal, contou com as seguintes questões:

- (1) Quantas ações civis públicas foram judicializadas sobre Assistência Social no período de 31 de agosto de 2012 a 31 de agosto de 2014?
- (2) Quantos Termos de Ajustamento de Conduta e Recomendações foram firmadas com agentes de Assistência Social no período de 31 de agosto de 2012 a 31 de agosto de 2014?
- (3) Qual o principal tema dessas demandas coletivas de Assistência Social? Quantas demandas são resolvidas mediante ofício?
- (4) Esta Promotoria atua em demandas individuais de Assistência Social, ainda que extraprocessualmente? Se sim, em quais demandas principalmente? Quantas dessas demandas são resolvidas mediante ofício?

Para as Procuradorias da República, optou-se pelo envio de e-mail aos Núcleos de Apoio Operacional da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão nas regiões. Estes órgãos funcionam como já explicado anteriormente, como instância de suporte e controle da atuação das Procuradorias em primeira instância em matéria de direitos dos cidadãos, dentre os quais se encontra a “Previdência e Assistência Social” (LC nº 75/93). Excepcionalmente, à 1ª região foi enviada a solicitação ao Núcleo de Interesses Difusos, Coletivos e Individuais Homogêneos – NIDCIN/PRR1 – em função de se tratar de uma região muito extensa, comportando doze Estados e o Distrito Federal.

- (1) Quantas ações civis públicas foram judicializadas sobre Assistência Social no período de 31 de agosto de 2012 a 31 de agosto de 2014? Ou quantos inquéritos versando sobre Assistência Social foram arquivados neste período em razão do ajuizamento de ação civil pública?
- (2) Quantos Termos de Ajustamento de Conduta e Recomendações foram firmadas com agentes de Assistência Social no período de 31 de agosto de 2012 a 31 de agosto de 2014? Ou quantos inquéritos versando sobre Assistência Social foram arquivados neste período em razão do cumprimento destes instrumentos?
- (3) As Procuradorias atuam em demandas individuais de Assistência Social, ainda que extraprocessualmente? Se sim, em quais demandas principalmente?

Além disso, a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão mantém o Grupo de Trabalho de Previdência e Assistência Social que, segundo dados disponíveis no site, realiza (ou orienta a realização para as unidades primárias) inspeções regulares no atendimento ao público do INSS em todo território nacional; presta orientações sobre os Benefícios e Perícias, disponibilizando, para cada tema, os materiais-modelo, tendo apenas um documento cada um (duas recomendações ao INSS); participa de eventos acerca do tema.

Cabe reprimir que a atribuição do Ministério Público Federal, em Assistência Social, tem íntima relação com a presença do INSS, em função do disposto no artigo 109, I da CRFB, e com o Benefício de Prestação Continuada, em função do disposto no artigo 12, I da LOAS e 203 da CRFB, notadamente como *custus legis*, em função da obrigação legal advinda do artigo 82, I do CPC. Para o MPF, portanto, o e-mail procurou contemplar, também, os temas vinculados à atuação como fiscal da lei nos casos de BPC/LOAS, conforme verifica-se a seguir.

- (1) Quantas ações civis públicas foram judicializadas sobre Assistência Social no período de 31 de agosto de 2012 a 31 de agosto de 2014? Ou quantos inquéritos versando sobre Assistência Social foram arquivados neste período em razão do ajuizamento de ação civil pública?
- (2) Quantos Termos de Ajustamento de Conduta e Recomendações foram firmadas com agentes de Assistência Social no período de 31 de agosto de 2012 a 31 de agosto de 2014? Ou quantos inquéritos versando sobre Assistência Social foram arquivados neste período em razão do cumprimento destes instrumentos?
- (3) Existe alguma orientação para atuação dos Procuradores da República e dos Procuradores Regionais



como *custus legis* nos casos de Benefício de Prestação Continuada?

(4) Quanto às inspeções realizadas no INSS para avaliação da qualidade e presteza no atendimento, houve ações civis públicas e termos de ajustamento de conduta estabelecidos em função de notícia de irregularidade advinda das inspeções?

Nas Defensorias, por sua vez, verificou-se que a Associação Nacional das Defensorias nos estados mantém coordenações regionais por temas de trabalho. Não há na página, todavia, muitas informações acerca da atuação em Assistência Social. Foram encontrados apenas projetos de boas práticas bastante antigos que se relacionam com cidadania. Dado o contexto, a solicitação de informações foi enviada à Associação Nacional, nos termos que, a seguir, são reproduzidos.

(1) Quantas ações individuais foram judicializadas sobre Assistência Social no período de 31 de agosto de 2012 a 31 de agosto de 2014?

(2) Quantas demandas individuais sobre Assistência Social são resolvidas extraprocessualmente?

(3) Quantos Termos de Ajustamento de Conduta e Recomendações foram firmadas com agentes de Assistência Social no período de 31 de agosto de 2012 a 31 de agosto de 2014?

(4) Qual o principal tema de eventuais demandas coletivas de Assistência Social? Quantas demandas são resolvidas mediante ofício?

A Defensoria-Geral da União também possui organizações regionais e, igualmente, não traz em site maiores informações sobre a atuação específicas das unidades. Vale lembrar que foram enviados e-mails distintos, tendo em vista a diferenciação da competência das Defensorias, conforme verifica-se a seguir.

(1) Quantas ações individuais foram judicializadas sobre Assistência Social no período de 31 de agosto de 2012 a 31 de agosto de 2014? E quantas, deste universo, versavam sobre Benefício de Prestação Continuada?

(2) Quantas demandas individuais sobre Assistência Social são resolvidas extraprocessualmente?

(3) Quantos Termos de Ajustamento de Conduta e Recomendações foram firmadas com agentes de Assistência Social no período de 31 de agosto de 2012 a 31 de agosto de 2014?

(4) Qual o principal tema de eventuais demandas coletivas de Assistência Social? Quantas demandas são resolvidas mediante ofício?

As respostas às solicitações, contudo, não ganharam expressividade tal que justificasse uma análise mais aprofundada do seu conteúdo. Apenas o Ministério Público Estadual do Acre respondeu ao questionário, no dia 17 de setembro, assinalando que no período de 31 de agosto de 2012 a 31 de agosto de 2014 todas as demandas de Assistência Social foram resolvidas extraprocessualmente, inclusive, sem a utilização de Termos de Ajustamento de Conduta e Recomendações. Tal Promotoria de Justiça informou oficial à gestão da Política de Assistência Social para realização de acompanhamento familiar, bem como para inclusão ou atualização do CadÚnico, conforme verifica-se a seguir.

(3) Qual o principal tema dessas demandas coletivas de Assistência Social? Quantas demandas são resolvidas mediante ofício? BENEFICIO DE BOLSA ALUGUEL/MORADIA TRANSITÓRIO E CONCESSÃO DE MORADIA, PESSOAS EM VULNERABILIDADE. NO QUE TANGE AO PRIMEIRO PONTO, POR ENVOLVER ORÇAMENTO E, ASSIM, DISPONIBILIDADE PARA TANTO, POUCOS CASOS FORAM CONCEDIDOS POR MEIO DE OFICIO E, OS NÃO CONCEDIDOS, FORAM JUSTIFICADOS. NESTES CASOS LIDAMOS COM A RESERVA DO POSSIVEL E MÍNIMO EXISTENCIAL. JÁ NO SEGUNDO PONTO, APESAR DE SER GENÉRICO E AMPLO A FORMA COLOCADA, REFERE-SE A PESSOAS QUE PROCURAM O MINISTÉRIO PÚBLICO E RELATAM DIFICULDADES FINANCEIRAS, AUSÊNCIA DE MORADIA, PESSOAS ACOMETIDAS DE DOENÇAS, ETC..., SENDO QUE EM TAIS CASOS É OFICIADA A SECRETARIA DE ASSISTENCIA SOCIAL PARA REALIZAR O ACOMPANHAMENTO DA FAMÍLIA PELO CRAS LOCAL E, INCLUSIVE, COM A INCLUSÃO NOS PROGRAMAS ASSISTENCIAIS DISPONIVEIS, COM INSCRIÇÃO OU ATUALIZAÇÃO DO CADUNICO. [sic]

Ao que pese o esforço de reiteração do contato, a equipe de pesquisa não logrou obter mais respostas dessa natureza. Apenas justificativas de não atendimento às solicitações, como é caso do Núcleo de Apoio Operacional da PFDC na 5ª Região e do Centro de Apoio Operacional de Cidadania do Ministério Público da Paraíba, e de encaminhamento para setores mais adequados a responder, como é caso da Associação Nacional das Defensorias nos estados e da Defensoria-Geral da União, ainda que sem posterior resposta. Ressalva o caso da Coordenação dos Juizados Especiais Federais do TRF da 1ª Região que embora tenha assinalado possível levantamento dos dados, em 06 de outubro de 2014, não encaminhou resposta até a finalização da presente pesquisa.

Finalmente, vale considerar que as limitações orçamentárias da equipe de pesquisa impediram maior concentração de energia para obtenção desses dados junto aos órgãos do Sistema de Justiça.

3.2.2.3.4. Dados obtidos por meio do ofício nº 41 do Conselho Federal de Serviço Social (CFESS)

Não se logrou obter informação uniforme sobre fluxos institucionais que constituam um regime de requisições, para além das explicações legais. Verificou-se, contudo, que elas podem ser dirigidas diretamente para o profissional que presta atendimento “na ponta” ou no serviço do SUAS e que, seja por esta razão ou pela quantidade, podem intervir diretamente na organização de trabalho.

A partir deste cenário, surgiu a necessidade de analisar-se mais profundamente como a classe profissional trabalhadora no SUAS visualiza o fenômeno. Assim, investigou-se os trâmites administrativos do Pedido de Providência do CFESS no CNJ sobre o tema das requisições e seus eventuais impactos na Administração da Justiça pelo CNJ, ou pela Secretaria de Reforma do Judiciário. E, simultaneamente, a possibilidade, de contatar os gestores municipais das capitais brasileiras para saber quantas requisições, de diferentes naturezas, são por eles recebidas num período de dois anos, etapa que se explica mais detalhadamente a seguir.

O pedido de providência ao CNJ foi um documento produzido pelo Conselho Federal de Serviço Social. Datado de 22 de janeiro de 2014, enumerado e reconhecido como ofício n.41/2014, o documento foi uma espécie de dossiê das *requisições* feitas pelo Sistema de Justiça, Conselhos Tutelares, Delegacias Especializadas e outros que atingem a classe profissional dos assistentes sociais, vinculados à Política Nacional de Assistência Social ou não.

Há diversas considerações acerca das recorrentes solicitações encaminhadas por diversos órgãos públicos a assistentes sociais não vinculados/as a estas instituições, justamente para elaboração de estudos sociais, laudos ou pareceres que venham a subsidiar decisões dos magistrados.

Um levantamento realizado pelos Conselhos Regionais de Serviço Social nos vários estados da federação constatou que a origem das demandas são pertinentes ao serviço social, ou seja, tratam de matéria privativa que cabe a intervenção do assistente social. No entanto, o que está sendo questionado é a realização da ação/intervenção por profissionais que mantêm seu vínculo empregatício com outras instituições públicas, notadamente as/os assistentes sociais vinculados/as ao poder executivo municipal, que atuam em instituições ou órgãos que executam outras políticas sociais, em especial as políticas de Assistência Social e da Saúde.



QUADRO 3 – RESUMO DO CONTEÚDO DO OFÍCIO N. 41 DO CFESS

<p>Solicitantes</p> <p>Conselho Tutelar Defensoria Pública Delegacia de Polícia Ministério Público Promotoria de Justiça Especializada Sistema Penitenciário</p>	<p>Tipos de solicitações</p> <p>Avaliação social Estudo social Estudo socioeconômico Laudo social Parecer social Relatório social Visita domiciliar</p>
<p>Órgãos/ Instituições para as quais as solicitações são encaminhadas</p> <p>Centros de Atenção Psicossocial (CAPS) Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) Centros de Referência Especializada de Assistência Social (CREAS) Núcleos de saúde da Família (NASF) Unidades Básicas de Saúde (UBS) Diversos órgãos ou instituições municipais que executam a política de Assistência Social e de saúde</p> <p><i>Obs.: em algumas situações, as solicitações são encaminhadas pelos juízes, defensores e promotores públicos aos secretários municipais, que por sua vez, encaminham aos/às assistentes sociais; mas, na maioria das vezes o encaminhamento segue diretamente para o/a assistente social em seu local de trabalho.</i></p>	<p>Finalidade das solicitações</p> <p>Acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC). Acompanhamento de colocação de crianças e adolescentes em famílias substitutas. Acompanhamento de execução de pena alternativa. Acompanhamento de medida socioeducativa, liberdade assistida, medidas de proteção. (Em situações de acompanhamento, muitas vezes, é exigida a apresentação de relatórios sociais periódicos). Aquisição de medicamentos de alto custo. Autos de busca e apreensão de crianças e adolescentes. Autos de reintegração de posse. Cadastro de adoção. Comparecimento em audiências na qualidade de testemunhas. Definição de medidas protetivas. Destituição do poder familiar. Guarda de crianças/ adolescentes. Internações psiquiátricas compulsórias. Necessidade de internações. Necessidades de idosos institucionalizados. Processo de tutela e curatela de idosos e pessoas com deficiência. Processos de adoção. Processos de interdição. Regulamentação de visitas em processos de separação conjugal litigiosa. Responsabilização por tutela, curatela do usuário. Situações de crianças e adolescentes vítimas de violência, abuso sexual. Situações de violência, maus-tratos, negligência familiar contra idosos, pessoas com deficiência, crianças, adolescentes, mulheres.</p>

Fonte: Ofício n. 41 do CFESS.

Conforme a listagem acima, percebe-se que a situação apresentada pelo CFESS não se restringe ao Sistema Único de Assistência Social, no entanto profissionais vinculados aos SUAS também estão sendo atingidos pelas demandas advindas das diversas instituições mencionadas.

Outro aspecto importante do Ofício diz respeito à forma sob a qual essas demandas têm sido encaminhadas. Segundo o documento, em algumas ocasiões, tais solicitações são enviadas “sob intimação”, de forma autoritária, pois, não raras vezes, o solicitante (juiz, promotor, defensor, etc.) já indica a ação profissional a ser realizada e, ainda, as questões a serem respondidas. O que implicaria a negação ao profissional destinatário de sua autonomia e liberdade para realizar seus estudos. Além disso, os prazos revelam ser outra problemática, uma vez que são exíguos, especialmente considerando que o profissional atua em outro órgão e que o descumprimento pode acarretar responsabilização, com ocorrências de ameaças de prisão.



Esses encaminhamentos têm implicado uma sobrecarga de trabalho dos profissionais do SUAS, uma vez que eles não dispõem de tempo e condições de trabalho para executar todas as demandas. As condições que dizem respeito ao espaço físico (limitado, por vezes, sem assegurar sigilo profissional), à quantidade de profissionais muito aquém da demanda institucional (por vezes, há na instituição apenas um assistente social), à carência/ dificuldade/ inexistência de transporte da instituição (nos casos em que há necessidade de deslocamento do/a profissional para realizar visitas domiciliares, hospitalares, contatos com terceiros, por exemplo) são elementos que dificultam a realização do trabalho.

Essas demandas têm acarretado uma variedade de vínculos funcionais entre os profissionais, além de contratações emergenciais nos Tribunais de Justiça de profissionais na condição de pessoa jurídica, bem como a contratação de profissionais como prestadores de serviços (uma espécie de terceirização) mediante pagamento de valores de hora-técnica, aquém da Tabela Referencial de Honorários do Serviço Social. Além disso, diante da diversidade e complexidade das solicitações, há uma exigência de domínio de conhecimentos específicos acerca das situações que não necessariamente aquele profissional detém.

Foram identificados estados sem equipe técnica, estados em que há equipe técnica somente nas capitais e outros em que há uma diversidade maior de comarcas contempladas com equipes. Diante disso, há cessão de profissionais de outros órgãos públicos (em alguns casos das Prefeituras, com responsabilidades em relação ao SUAS) aos Tribunais de Justiça que não têm quadro. Apesar de estarem sendo realizados concursos em alguns deles, em muitos não há convocação, além daqueles estados em que o cargo foi excluído do plano de cargos e salários, o que impede a solução imediata por meio de nomeações. A manifestação do CFESS foi identificada como precariedade da assessoria aos magistrados, pela inexistência ou insuficiência de equipes interprofissionais nas Varas da Infância e da Juventude.

Diante dessa situação, existem Resoluções nos Tribunais de Justiça que instituem o trabalho voluntário, o que mostra inadequado para o exercício profissional, pois aponta para a responsabilidade e motivação individual das pessoas e não para a necessária estruturação dos serviços que venham a atender às demandas específicas, além da desvalorização dos profissionais e a desqualificação do trabalho.

As providências solicitadas ao CNJ ao fim do documento do CFESS foram as seguintes:

1. Recomendação a todos os Tribunais do país para que garantam a autonomia profissional do/a assistente social e respeitem sua decisão de não realizar a ação profissional requisitada, quanto esta recusa for devidamente justificada e fundamentada;
2. Abertura de concursos públicos, visando à estruturação, recomposição e ampliação do quadro de assistentes sociais nos diversos órgãos e instituições no âmbito do poder judiciário, de modo a atender a demanda necessária, garantindo desse modo, o ingresso de trabalhadores/as devidamente qualificados/as para o exercício de suas atividades profissionais, em defesa dos direitos dos/as usuários/as, bem como em defesa das condições de trabalho que se efetiva por meio da contratação estável;
3. Instituição de um cadastro de profissionais habilitados a realizar as ações profissionais necessárias, tendo como contrapartida o recebimento de seus respectivos honorários, considerando-se como referência mínima a Tabela de Honorários do Serviço Social (Resoluções CFESS 418/2001 e 467/2005);
4. E outras providências cabíveis no sentido da garantia das prerrogativas legais e profissionais do assistente social.

Por fim, salienta-se que foram promovidas diversas ações pelos Conselhos Regionais, e que em algumas delas foram obtidos resultados. De forma a ilustrar, no estado do Pará houve uma ação conjunta do CRESS e SINASPA (Sindicato de assistentes sociais do Pará) junto ao TJPA, não obtendo resultados. Ao recorrerem ao CNJ, este instaurou procedimento administrativo, buscando junto ao TJPA, informações sobre o procedimento adotado. Após tratativas entre o CNJ e o TJPA, este indicou as ações realizadas e providências para enfrentamento da questão, a saber: convocação de 12 assistentes sociais já aprovados/as em concurso público do TJ, realizado em 2009; sugestão de cessão, com ônus para o judiciário, de



2 assistentes sociais (servidores/as municipais) de municípios que não tiveram profissionais aprovados/as no concurso; orientação aos juízes do estado para que não se utilizem dos/as servidores/as municipais para tais requisições. A partir de então, o CRESS tem recebido solicitação de juízes, requerendo indicação de profissionais que tenham disponibilidade para realizar tais atividades.

No estado do Espírito Santo, identificou-se que as solicitações de elaboração de estudos sociais também são direcionadas aos comissários da infância e adolescência e aos Conselhos Tutelares. O CRESS-ES realizou reunião com o Corregedor do TJ-ES, quando se expôs a situação e a demanda por concurso público, que foi realizado em 2011. Foram convocados cerca de 50 assistentes sociais.

Já na região Nordeste, no estado do Tocantins, o CRESS-TO informa o recebimento de intimações expedidas pelo judiciário e MP. Envia cópia de respostas encaminhadas por assistentes sociais aos juízes, justificando a impossibilidade de realizar estudos sociais, por conta da demanda de trabalho já existente no CRAS e CREAS. No entanto, informa o CRESS, que não tem obtido êxito.

Por fim, pode-se concluir que o Ofício 41 do CFESS é um documento que caracteriza uma demanda de categoria dos profissionais do Serviço Social, que vivenciam em todo o país uma delicada relação com os órgãos do Sistema de Justiça. A falta de fluxo entre os Sistemas pode ser percebida à medida que cada estado tem resolvido a sua maneira cada situação. Há claramente uma falta de diálogo entre os órgãos, que não têm conseguido resolver no âmbito institucional a intersecção entre eles.

Considerando o cenário descrito e a análise dos documentos elencados na apresentação deste relatório, como a desgravação do I Seminário de Trabalhadores e Trabalhadoras do SUAS, de 2014, e ao recém referido Pedido de Providência encaminhado pelo Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) por meio do ofício n. 41/2014, estabeleceu-se uma classificação dos quatro tipos de requisições que são referidas pelas várias instituições como as mais praticadas. Expõe-se a seguir:

1. **requisições de perícias**, na busca de subsidiar decisões que serão tomadas no âmbito judicial sobre a vida dos sujeitos;
2. **requisições tipo averiguação de denúncias**, com o objetivo de esclarecer o que possa estar acontecendo no local denunciado, como no caso das denúncias por meio do “Disque 100”;
3. **requisições de atendimentos diretos em serviços específicos**, como vaga em instituições de acolhimento, em programas de apoio à família, entre outros; e
4. **requisições de informações sobre atendimentos** que vêm sendo realizados pelo respectivo equipamento do SUAS.

3.2.2.3.5. Dados obtidos a partir do contato com gestores municipais

A notícia inicial de que “existiam muitas ações civis públicas” não foi confirmada por meio de pesquisa jurisprudencial, embora os profissionais e gestores do SUAS continuassem a referir que seria significativo o processo “judicialização da Assistência Social”, o que se materializava nas inúmeras “requisições recebidas”.

Em contato com os agentes parceiros no Ministério de Desenvolvimento Social e Erradicação da Fome (MDS), identificou-se a oportunidade de enviar aos gestores municipais das capitais brasileiras ofícios de solicitação de informação, em nome do projeto de pesquisa, para coletar dados sobre a realidade das requisições recebidas por eles.

Tendo em vista as restrições de estrutura para efetuar tal empreitada, estabeleceu-se como critério buscar dados que fossem mais representativos do cenário que se buscava encontrar. Sob esta perspectiva, as capitais dos estados brasileiros e do Distrito Federal pareciam reunir condições de contemplar tal critério, primeiramente pelo evidente tamanho

superior da população em relação às demais cidades e, principalmente, pela complexidade da estrutura administrativa que possuem.

Normalmente, são as capitais que oferecem serviços de baixa, média e alta complexidade na Assistência Social, são elas também que ostentam os serviços especializados do Sistema de Justiça – notadamente as Promotorias e Varas judiciais Especializadas da Infância, da Mulher ou Violência Doméstica e Cidadania. Presumiu-se, portanto, que as possíveis tensões nas relações entre o Sistema de Justiça e Assistência Social poderiam acontecer com mais intensidade nas capitais, dada as oportunidades de fluxos existentes nesse cenário.

O processo de contato com os gestores municipais nas 27 capitais brasileiras – dos 26 Estados e do Distrito Federal – iniciou-se em 23 de outubro de 2014, com o prazo de até final do ano de 2014 para envio de resposta. Foi realizado em parceria com o Ministério de Desenvolvimento Social e Erradicação da Fome, o qual contactou os gestores, recebeu e enviou respostas durante o período mencionado.

Conforme exposto abaixo, o ofício enviado explicava o projeto Pensando o Direito, o objeto de pesquisa e a proposição daquele documento como coleta de dados da pesquisa. As questões levantadas tratavam das requisições recebidas pelo órgão do Executivo no período de 21 de agosto de 2012 a 23 de outubro de 2014 (data de envio do ofício), pelo Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Conselho Tutelar e Delegacia de Polícia. Cada gestor deveria manifestar-se quanto ao fato de as requisições constituíam ou não um problema para aquela gestão, explicando o porquê e referindo possíveis soluções, ou encaminhamentos realizados. Ao final, as observações eram livres.

1. Quantas requisições de serviço foram recebidas do Poder Judiciário no período de 21/08/2012 à 23/10/2014? E sobre qual (quais) assunto(s), usualmente?
2. Quantas requisições de serviço foram recebidas do Ministério Público no período de 21/08/2012 à 23/10/2014? E sobre qual (quais) assunto(s), usualmente?
3. Quantas requisições de serviço foram recebidas da Defensoria Pública da União no período de 21/08/2012 à 23/10/2014? E sobre qual (quais) assunto(s), usualmente?
4. Quantas requisições de serviço foram recebidas do Conselho Tutelar no período de 21/08/2012 à 23/10/2014? E sobre qual (quais) assunto(s), usualmente?
5. Quantas requisições de serviço foram recebidas das Delegacias no período de 21/08/2012 à 23/10/2014? E sobre qual (quais) assunto(s), usualmente?
6. Do universo geral, quais são os principais assuntos tratados nas requisições?
7. Existe um controle nessa gestão em relação a tais requisições? Como é feito?
8. As requisições de serviço, de forma geral, são consideradas um problema nessa gestão? Se sim, alguma atitude foi tomada a respeito?
9. Outros comentários e informes, caso necessário.

Do universo escolhido, a maioria dos gestores responderam adequadamente ao perguntado. No entanto, 10 capitais não enviaram nenhuma resposta, mesmo após reiteração, e algumas deixaram de responder alguns questionamentos, ou incluíram novas observações e respostas. A este respeito, para cada quesito em análise considerou-se o campo como vazio, portanto, não fazendo parte do corpo de dados daquele momento.

Das 17 respostas enviadas, o maior destaque de análise é para a discrepância entre elas. Como se pode verificar no quadro abaixo, sendo amarelo o grifo para número acima da média – naquele quesito da coluna a qual faz parte – e azul para número abaixo da média – igualmente, naquele quesito da coluna a qual faz parte.



TABELA 3 – DADOS GERAIS DAS RESPOSTAS DOS OFÍCIOS ENVIADOS AOS GESTORES MUNICIPAIS
PERÍODO DE 21/08/2012 À 23/10/2014

ESTADO	CAPITAL	ÓRGÃO	QUANTIDADE DE REQUISIÇÕES	PODER JUDICIÁRIO	MINISTÉRIO PÚBLICO	DEFENSORIA PÚBLICA	CONSELHO TUTELAR	DELEGACIAS
RS	Porto Alegre	Fundação de Assistência Social e Cidadania	5222	1904	3268	4	44	2
PR	Curitiba	Fundação Ação Social	9902	2100	7694	26	19	63
SC	Florianópolis	Secretaria de Assistência Social	695	253	416	26		0
ES	Vitória	Secretaria Municipal de Assistência Social	680	454	192			34
MG	Belo Horizonte	Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social	1510	409	977	33	84	7
MT	Cuiabá	Secretaria de Assistência Social e Desenvolvimento Humano	2918	1810	497		314	297
AC	Rio Branco	Secretaria Municipal de Cidadania e Assistência Social	1260	247	70	3	940	0
AP	Macapá	Subsecretaria Municipal de Assistência Social e do Trabalho	144	26	30	28	60	0
TO	Palmas	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social	1424				1424	
PA	Belém	Fundação Papa João XXIII	3088	1167	30	8	1739	144
SE	Aracaju	Secretaria Municipal da Família e da Assistência Social	3951	1878	955		680	438



MA	São Luís	Secretaria Municipal da Criança e da Assistência Social	1933	714	228	132	821	38
CE	Fortaleza	Secretaria Municipal de Trabalho, Desenvolvimento Social e Combate à Fome.	1534	8	1378	7	102	39
BA	Salvador	Não foi possível verificar	461	41	212	32	172	4
PB	João Pessoa	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social	1186	307	279	12	585	3
PE	Recife	Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos	3443	2508	402		522	11

Fonte: Resultado da pesquisa

Para a quantidade de requisições ser considerada ‘muito’ ou ‘pouco’ é preciso realizar um estudo mais detalhado que envolva, por exemplo, a quantidade de habitantes e o tamanho da estrutura administrativa de cada capital, já é possível sentir a diferença entre as realidades em cada capital.

A maioria dos resultados ultrapassa a casa das 1.000 requisições em um período de aproximadamente dois anos (de 21 de agosto de 2012 a 23 de outubro de 2014). Contudo, a cidade de Cuiabá chegou até 2.918 requisições e as cidades de Porto Alegre, Curitiba, Aracaju, Belém e Recife ultrapassam as 3.000 requisições no mesmo período. Porto Alegre chegou a receber 5.222 requisições e Curitiba 9.902, ambas com o maior número dentre os resultados. Ao passo que a cidade de Macapá, recebeu em dois anos 144 requisições, Salvador, 461, Vitória, 680 e Florianópolis, 695.

Deve-se ressaltar, contudo, que a cidade de Macapá não incluiu demandas relativas ao DISQUE 100, conforme observação contida no ofício a qual dizia: “existem demandas aqui não citadas como: encaminhamento do Centro de Atendimento a Mulher e a Família - CAMUF, Secretaria de Estado da Inclusão e Mobilização social - SIMS, DISQUE 100 e denúncias feitas pela comunidade civil. (sic)”

Para metade das cidades que receberam muitas requisições – Cuiabá, Aracaju e Recife – a maioria das requisições advém do Poder Judiciário, para tratar de serviço de acompanhamento de medida socioeducativa e medida protetiva à mulher vítima de violência, acompanhamento familiar, inclusão no CadÚnico, adequação física de estabelecimentos de acolhimentos, estudos sociais em ações de guarda e adoção, passagens interurbanas e muitos, muitos outros. Diferentemente, a cidade de Porto Alegre e Curitiba recebem em torno de $\frac{3}{4}$ das requisições com origem no Ministério Público, notadamente da Promotoria do Idoso e da Infância e Juventude, para tratar de averiguação de denúncia, paradeiro e localização de pessoas, acompanhamento psicossocial, acolhimento, abrigamento, solicitação do PIA, relatório familiar FICAI, situação de maus tratos, avaliação de saúde e outros. E, finalmente, a cidade de Belém recebeu pouco mais da metade das requisições pelo Conselho Tutelar para tratar de encaminhamento para espaços de acolhimento, tendo, inclusive, o maior número de requisições deste órgão de todo o universo disponível.



Dentre essas cinco capitais, quatro consideraram as requisições recebidas durante esses dois anos um problema, em virtude da ausência de atribuição do SUAS para realizar o conteúdo da requisição (Porto Alegre, Recife), em virtude do tempo reduzido para realização das demandas (Curitiba, Aracaju), do número excessivo de demandas encaminhadas (Curitiba, Recife) e do tratamento desrespeitoso contido nos documentos e na tratativa com o Sistema de Justiça (Porto Alegre). A cidade de Belém não respondeu a este questionamento.

A discrepância entre a leitura do cenário em que a gestão está envolvida, acerca das requisições, é também bastante evidente, embora, em verdade, a maioria dos gestores das capitais que enviaram respostas responderam ao quesito: “As requisições de serviço, de forma geral, são consideradas um problema nessa gestão?”, com um sim.

Assinalaram como negativo, apenas as cidades de Macapá, Palmas e João Pessoa. A primeira ostenta o menor número de requisições enviadas no período e as considera parte normal do trabalho da rede, embora não tenha incluído demandas do DISQUE 100. Palmas não possui nenhum controle das requisições, tendo apenas assinalado aquelas enviadas pelo Conselho Tutelar, que correspondem pelo universo total das requisições contabilizadas no período. E finalmente, João Pessoa entendeu que as requisições servem à proteção social dos municípios e afirmou existir um controle de avaliação das requisições com base na lei municipal 12.015/2010.

Fora as cidades de Belém e Salvador que não responderam ao quesito, as demais gestões consideraram um problema as requisições enviadas no período, cujas razões foram decantadas em seis tipos globais de problema para melhor entendimento, conforme tabela a seguir:

TABELA 4 – PROBLEMAS ADVINDOS DAS REQUISIÇÕES RESPOSTA DOS OFÍCIOS ENVIADOS AOS GESTORES MUNICIPAIS

REGIÃO	ESTADO	CAPITAL	EXCESSO DEMANDA	SOBRECARGA DE TRABALHO	TEMPO EXÍGUO	DEMANDAS FORA DO TERRITÓRIO	AUSÊNCIA DE ATRIBUIÇÃO	TRATAMENTO DESRESPEITOSO
Sul	RS	Porto Alegre					Sim	Sim
	PR	Curitiba	Sim					
	SC	Florianópolis		Sim				
	ES	Vitória			Sim			
	MG	Belo Horizonte	Sim				Sim	
	MT	Cuiabá	Sim					
	AC	Rio Branco			Sim			
	AP	Macapá					Não	
	TO	Palmas					Não	
	PA	Belém						
Nordeste	SE	Aracaju			Sim			
	MA	São Luís			Sim	Sim	Sim	
	CE	Fortaleza	Sim				Sim	
	BA	Salvador						
	PB	João Pessoa					Não	
	PE	Recife	Sim				Sim	

Fonte: Resultados da pesquisa

Vê-se que a heterogeneidade marcou os dados trazidos das capitais. Ainda que fosse necessário um estudo mais profundo acerca do tema no território nacional, a partir das respostas é possível verificar que o controle da gestão é fragmentado. A apresentação dos dados deu-se de forma individualizada em cada ofício respondido, com ou sem o envio de tabelas de controle, incluindo ou não determinadas requisições – como observado no caso de Macapá – referindo

apenas aquilo de conhecimento restrito da pessoa que respondia, sem demonstração de que há um registro longitudinal do tema, como foi o caso da cidade de São Luís que afirmou:

Diante das condições encontradas pela gestão anterior (2009-2012) apenas foi possível realizar o levantamento no período referente à 01/01/2013 a 23/10/2014." Foi sugerido a criação de sistema informatizado para a padronização do controle das demandas atendidas nas unidades. Outra sugestão foi a criação, pelo MDS, de documento que clarifique a competência do SUAS e o diferencie das outras políticas.

De fato, apenas as cidades de Belo Horizonte e Macapá assinalaram algum tipo de controle integrado à Rede SUAS, tendo os demais apenas referido controles internos, não existindo nenhuma resposta igual. Pode-se, ainda, considerar exceção as respostas das gestões das cidades de Belo Horizonte e João Pessoa, que assinalaram o protocolo de correspondências como uma ferramenta utilizada. Vale ressaltar, inclusive, a observação feita pela cidade de Palmas, que referiu não possuir nenhum controle das requisições e ainda parabenizou a ideia suscitada pela pesquisa, ao referir *"Parabenizamos a iniciativa e informamos que a partir dessa pesquisa, em 2015, será implementado um banco de dados para essa finalidade."*

Três características que marcaram todo o trabalho de coleta de dados desta pesquisa apresentaram-se de forma muito evidente nos ofícios respondidos pelos gestores: a obscuridade, invisibilidade e heterogeneidade. Neste sentido, não é possível aferir dados quantitativos conclusivos. Isto porque, ainda que os cálculos possam ser realizados – a partir de algumas respostas – eles ainda não corresponderam ao cenário geral das requisições no Brasil e, ainda menos, ao cenário geral da relação entre dois Sistemas.

Cabe reforçar que a ausência de controle efetivo, uniforme e qualificado, inclusive, pode ter impactos significativos na percepção – negativa, positiva, produtora, equivocada – da quantidade de demandas e do trabalho desenvolvido pela gestão com o Sistema de Justiça.

Finalmente, vale destacar que boas práticas foram observadas, como a celeridade com que cidade de Curitiba respondeu as informações solicitadas, a visão produtora da cidade de Rio Branco, que visualiza nas requisições um apoio na forma de delinear e expandir a atuação da Assistência Social no município, bem como as tentativas de encaminhar soluções para os fluxos nas cidades de Porto Alegre, Curitiba, Vitória, Belo Horizonte, Aracaju, São Luís, Fortaleza e Recife. Dentre as quais, há destaque especial as capitais do Maranhão e Belo Horizonte que efetuaram diálogos através de reuniões e encontros com membros do Sistema de Justiça e informaram obter algum êxito.



4. SEGUNDA PARTE: 3ª ETAPA DE PESQUISA

4.1. CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

Na terceira etapa desta pesquisa utilizou-se o referencial teórico da metodologia participante (BRANDÃO, 1985), em que os envolvidos na produção dos dados sistematizados e analisados foram também protagonistas na construção de um conhecimento coletivo. Teve-se como objetivo que o conteúdo produzido pudesse servir diretamente ao avanço na qualificação da intervenção concreta na realidade, na medida em que contribuísse com a reflexão sobre a prática cotidiana dos próprios agentes participantes da pesquisa.

Para concretizar tal proposta, contou-se com a realização de eventos de discussão sobre o problema de pesquisa, nos quais participaram operadores do Sistema de Assistência Social e do Sistema de Justiça, sob a coordenação das pesquisadoras. Foram realizadas reuniões em cinco capitais brasileiras, uma em cada região do Brasil – Manaus, Porto Alegre, Cuiabá, Vitória e Salvador – com duração de dois turnos (manhã e tarde), para as quais foram convidados como interlocutores os operadores do Sistema de Justiça (juízes, promotores e defensores) e os operadores do Sistema de Assistência Social – SUAS, especificamente gestores de Assistência Social dos Estados e dos Municípios da Região, trabalhadores do SUAS e representantes das categorias profissionais.

No quadro a seguir pode ser visualizado o conjunto de instituições que foram convidadas para os encontros, com a respectiva proporção de participantes previstos:

TABELA 5 – PREVISÃO DA PROPORÇÃO DE PARTICIPANTES POR ENCONTRO REGIONAL

ENCONTROS REGIONAIS	NORTE MANAUS 24/09/2014	CENTRO-OESTE CUIABÁ 29/10/2014	SUDESTE VITÓRIA, 9/11/2014	SUL PORTO ALEGRE 22/10/2014	NORDESTE SALVADOR 10/12/2014
Gestores estaduais de Assistência Social	7 (Preferência 1 por Estado)	8 (Preferência 2 por Estado e dois Distrito Federal)	8 (Preferência 2 por Estado)	6 (Preferência 2 por Estado)	9 (Preferência 2 por Estado)
Gestores Municipais e/ou profissionais do SUAS dos municípios, designados pelos Municípios	14 (Preferencialmente distribuídos pela Região)	16 (Preferencialmente distribuídos pela Região)	16 (preferencialmente distribuídos pela Região)	12 (Preferencialmente distribuídos pela Região)	18 (Preferencialmente distribuídos pela Região)
Representantes dos Conselhos Profissionais (Serv. Social + Psicologia)	4 + 4 = 8	4 + 4 = 8	4 + 4 = 8	6 + 6 = 12	4 + 4 = 8



Juízes (Representantes de entidades representativas, juízes atuantes na área, desembargadores, tanto das Justiças Estaduais como Federal 1º e 2º graus)	7 (Preferencialmente 1 por Estado)	6 (Preferencialmente 1 por Estado)	6 (Preferencialmente 1 por Estado)	6 (Preferencialmente 1 por Estado)	9 (Preferencialmente 1 por Estado)
Promotores e Procuradores de Justiça (2º grau)	7 (Preferencialmente 1 por Estado)	6 (Preferencialmente 1 por Estado)	6 (Preferencialmente 1 por Estado)	6 (Preferencialmente 1 por Estado)	9 (Preferencialmente 1 por Estado)
Defensores Públicos Estaduais e federais	7 (Preferencialmente 1 por Estado)	6 (Preferencialmente 1 por Estado)	6 (Preferencialmente 1 por Estado)	6 (Preferencialmente 1 por Estado)	9 (Preferencialmente 1 por Estado)
Técnicos do Poder Judiciário e MP (assistentes sociais, psicólogos, assessores de juízes e promotores etc.)	7 (Preferencialmente 1 por Estado)	6 (Preferencialmente 1 por Estado)	6 (Preferencialmente 1 por Estado)	6 (Preferencialmente 1 por Estado)	9 (Preferencialmente 1 por Estado)
Professores Universitários e/ou pesquisadores da temática Assistência Social e Direito	3	8	8	6	4
Representantes do INSS - conforme circunscrição	2	2	2	2	2
OAB	Consideramos públicos complementares, que serão distribuídas conforme as vagas que sobrarem, após o período de confirmação.				
Conselhos tutelares					
Conselhos Municipais de Ass. Social e dos Direitos da Criança e do Adolescente.					

Fonte: Elaborado pela equipe de pesquisa.

Nesses encontros de estudos foram apresentados os dados coletados nas duas primeiras etapas de pesquisa: a legislação pertinente e os dados jurisprudenciais e extraprocessuais obtidos e sistematizados. Após a apresentação dos dados coletados, foi aberto espaço para manifestação dos interlocutores.

Cabe, aqui, aprofundar a reflexão sobre a metodologia da dinâmica desenvolvida nesses encontros, como forma de viabilizar a efetiva compreensão do contexto em que os dados coletados foram obtidos.

Como referencial norteador, nos encontros regionais foi utilizada a metodologia de planejamento estratégico situacional, adaptada ao contexto e às necessidades da pesquisa. Ou seja, embora não se tenha aplicado a metodologia de planejamento estratégico em toda a sua dimensão, porque planejar não era em si o objetivo dos encontros, utilizou-se esse referencial, na medida em que se buscou analisar a realidade situacional encontrada e propor soluções para os problemas, assim identificados pelo conjunto de participantes.



Como afirma José Vicente Tavares dos Santos, o planejamento é um modelo teórico para a ação. Propõe-se a organizar racionalmente um determinado sistema a partir de certas hipóteses sobre a realidade (TAVARES DOS SANTOS, 2001). Trata-se de uma ferramenta de gestão a serviço de quem decide governar estrategicamente.

Em outras palavras, trata-se da organização do pensamento que precede e preside a ação, para agir intencionalmente sobre o futuro.

Pensar e agir em relação ao futuro é a essência do processo de planejamento. Planejar é tomar decisões sobre o futuro. [...] É interferir na realidade, para passar de uma situação conhecida a uma outra situação desejada, dentro de um intervalo definido de tempo. (MAXIMIANO, 2004, p. 33)

As metodologias de planejamento participativas são as mais indicadas para a análise situacional de problemas estruturais, sendo a principal referência nesta modalidade o “Planejamento Estratégico Situacional” (PES), cujo idealizador é Carlos Matus¹⁴. Uma característica das metodologias participativas é o envolvimento de todos os agentes institucionais no processo de planejamento, de modo a garantir o compromisso de todos com a execução do planejamento. O PES possui ferramentas voltadas em maior medida à gestão pública e também propicia que se trabalhe com realidades de maior complexidade, como a relação entre o Sistema de Justiça e o SUAS. Por essas razões, foi escolhido esse referencial teórico.

O planejamento estratégico é, portanto, uma ferramenta para pensar e agir dentro de uma sistemática analítica própria, estudar as situações, prever seus limites e suas possibilidades, propor objetivos e definir estratégias. Nesse sentido, o envolvimento dos agentes institucionais, como já referido, é fator fundamental para o maior comprometimento destes com as propostas estratégicas que serão construídas.

É preciso ter conhecimento, ou domínio, do conteúdo objeto do planejamento. Para tanto, é necessário realizar uma análise situacional da realidade enfocada e seu contexto (análise de conjuntura). Uma mesma realidade pode ser explicada de diferentes formas, dependendo de quem são os atores que a analisam. Isso significa transformar informações, que às vezes são de domínio individual, em avaliação coletiva, para produzir novas informações e possibilitar a tomada de decisão.

O levantamento de informações que cada participante individualmente possui, sem uma avaliação mais profunda, é o início de um processo de planejamento. Quando se encontram para realizar o planejamento, pretende-se que os dados sejam transformados, por meio de interpretação coletiva do significado das informações.

A análise situacional requer que se diferenciem as explicações, sejam identificados os atores que agem sobre esta mesma realidade e analisadas as suas perspectivas. Daí é possível compreender a assimetria das versões diferentes de compreensão da mesma realidade. Portanto, analisar a situação, segundo esta proposta, é perceber diferenças entre as visões dos diversos atores, atribuindo-lhes corretamente as leituras da realidade. Pressupõe condições de análise crítica o mais profunda possível, capacidade e sensibilidade de observação.

Definido este cenário geral, composto por interlocutores e informações básicas, os atores do planejamento devem ser capazes de identificar os principais problemas presentes na realidade em análise. Isso pode ser feito por meio de uma “chuva de ideias”, em que cada membro do grupo lista os principais problemas que identifica desde a sua perspectiva. Depois os problemas inicialmente listados devem ser agrupados por proximidade ou temática. Isso pode ser feito com o auxílio de cartelas de papel, que permitem o deslocamento dos problemas elencados de modo a que se atinja a configuração explicativa desejada pelo grupo.

14 Carlos Matus, chileno, falecido em 1998, foi Ministro do Governo de Salvador Allende, em 1970-73, e fundador da Fundação Altadiri, cuja finalidade é difundir seu modelo de gestão. Disseminado no Brasil nas décadas de 80 e 90 do século passado, O PES é uma importante ferramenta de gestão, em especial para o serviço público.

Após a identificação dos principais problemas – denominados “nós críticos” da situação –, eles devem ser validados pelo grupo e organizados pelo seu grau de importância e pela prioridade estabelecida no grupo para o seu enfrentamento. É importante que os problemas contemplem a análise situacional realizada pelo grupo.

No caso dos encontros regionais realizados no âmbito desta pesquisa, a análise situacional coletiva foi realizada na parte da manhã da programação. Após a apresentação inicial dos dados coletados na primeira e na segunda etapas – informações sobre a realidade fornecidas ao grupo – foi aberto espaço para que cada participante elencasse os problemas que entendiam como principais. Cada pessoa que desejasse se inscrever para falar deveria dar um título ao problema que pretendia abordar e escrever este título em uma tarjeta de papel. As tarjetas foram sendo fixadas na parede e organizadas de forma agrupada, considerando a semelhança entre os problemas elencados. Ao final da manhã de trabalho, os problemas foram apresentados aos participantes pelas pesquisadoras, a partir do agrupamento feito.

Sabe-se que a realidade é complexa e que o agrupamento de problemas, ou sua classificação em grupos é uma escolha inicialmente realizada pelo mediador da discussão. Observa-se o quanto difícil é classificar os problemas, visto que sempre a junção realizada contemplava interfaces com outros dos problemas elencados. Ainda assim, foi feita a organização dos principais problemas, estabelecido um título geral para cada grupo de problemas elencados, com suas respectivas tarjetas relacionadas, e tal processo foi validado pelo grande grupo como resultado sistematizado da discussão realizada.

Tendo-se como referência a metodologia de planejamento estratégico situacional, em sequência, deve ser realizada uma análise mais aprofundada de cada um dos problemas, buscando origens e causas de cada um. O grupo que está planejando deve dividir-se em pequenos grupos, com a tarefa de descrever os problemas e explicá-los. Esta análise descritiva e explicativa deve ser realizada por escrito, com o auxílio de tarjetas, como uma forma de sistematizar o acúmulo produzido pelo grupo. Algumas perguntas na análise descritiva dos “nós críticos” podem auxiliar neste momento: como o problema apresenta-se? Quais são suas causas? Que sintomas são por ele gerados? Quais atores estão envolvidos em tal problemática? Que posição ocupam os atores em tal contexto e quais são os seus posicionamentos sobre a questão?

No caso dos encontros regionais, esta etapa foi realizada no início da tarde, a partir da divisão aleatória dos participantes em três grupos menores, todos dispostos a partir dos três principais grupos de problemas elencados. Nos grupos, além de descrever em maior profundidade os problemas, as pessoas deveriam realizar uma nova “chuva de ideias”, com a proposição de soluções estratégicas para a melhoria das situações encontradas.

Como já referido, planejar significa pensar antes de agir, pensar sistematicamente com método, explicar cada uma das possibilidades e analisar suas respectivas vantagens e desvantagens. Também significa estabelecer objetivos.

Assim, os grupos de trabalho realizados tiveram como produto de trabalho a descrição mais aprofundada dos respectivos problemas objeto de análise e a proposição de estratégias para a superação deles.

No grande grupo, após a análise coletiva dos problemas e a “chuva de ideias”, com propostas de melhoria das situações específicas, a metodologia de planejamento estratégico situacional prevê que cabe ao facilitador conduzir o grupo para que a discussão afunile para projetos de melhoria, factíveis em médio e longo prazo, sob a gestão do grupo responsável pelo planejamento. É o caso, então, de redigir tais projetos, definindo seus objetivos, sua justificativa e sua metodologia de realização.

Na presente pesquisa não se avançou além da proposição de alternativas estratégicas aos problemas. Como o objetivo dos encontros era a coleta de dados, enquanto ideias, opiniões e manifestações das pessoas presentes, a estratégia de planejamento foi utilizada até a etapa em que foram realizadas proposições, sem o aprofundamento operacional das mesmas.

Algumas das proposições elencadas pressupõem mudanças de atitude dos participantes. Nesse sentido, o resultado da discussão realizada na análise dos problemas e nas propostas de melhorias pode constituir-se diretamente em subsídio para que os participantes possam mudar suas atitudes no cotidiano em busca de solucionar os problemas elencados. Assim, ao final dos encontros foram elencados pela coordenação da pesquisa os pontos de melhoria que não dependem



de outras resoluções a serem sugeridas pelo relatório de pesquisa, mas apenas da mudança de atitude dos participantes, na medida em que retornem às suas instituições de origem.

Em síntese, portanto, a metodologia dos encontros regionais foi concretizada a partir da seguinte programação:

Inicialmente, a coordenadora Ana Paula explicou o projeto de pesquisa, seu objeto-geral, contexto e andamento dos trabalhos ao longo do tempo, até a etapa em que se encontrava e os dados já sistematizados.

Depois do intervalo da manhã, cada agente foi estimulado a falar, devendo escrever uma tarjeta com o título da fala, o que seria exposto ao grande grupo. Nesse momento, a fala foi livre, as pessoas poderiam sugerir as demandas/problemas/questões a partir das suas vivências e impressões da relação entre os Sistemas, objeto da pesquisa. Essas tarjetas, entregues às auxiliares de pesquisa, foram por elas agrupadas em temas correlatos com a intenção de formar três grupos para discussão e aprofundamento dos problemas propostos.

No período da tarde, cada participante recebeu um papel com o número do seu grupo de trabalho, entregue em sequência (1;2;3) para cada um, aleatoriamente. A intenção era que cada pessoa fizesse parte de um grupo não necessariamente vinculado à sua proposição de demanda, preferencialmente com pessoas novas, de outros estados ou de outras áreas de trabalho que não a sua.

Nas reuniões de cada grupo, a mediação preocupou-se em oportunizar o protagonismo de cada participante e do grupo, solicitando que fosse feito um aprofundamento do problema, elencado pelo grande grupo pela manhã e de responsabilidade daquele respectivo grupo. Em seguida, os participantes foram estimulados a elaborar propostas para solucionar tal problema e, finalmente, a escolher um relator para representar o grupo na apresentação do que foi produzido ao grande grupo.

Portanto, depois de concluídos os trabalhos dos grupos, foi realizada uma discussão conjunta das soluções propostas. Ao final, realizou-se a avaliação final de todo evento. Cada participante escolheu uma palavra que representasse a experiência vivida naquele dia.

Análise dos dados coletados na terceira etapa de pesquisa

Os cinco encontros regionais contaram com gravação integral da manifestação de todos os participantes, tanto no grande grupo, como nos trabalhos em pequenos grupos¹⁵. Todo o material gravado foi transcrito em forma de texto bruto, em cerca de 900 páginas. Os textos originais foram sintetizados nos relatórios dos encontros regionais, os quais a seguir serão expostos.

O material bruto e sistematizado constituiu-se em fonte de dados para a presente pesquisa, a partir do qual foi elaborada a análise que seguirá, em sequência, exposta. Cabe aqui registrar a metodologia utilizada na análise dos dados obtidos.

No processo de análise documental realizado foi utilizada a técnica de “análise de conteúdo”. Tal abordagem metodológica consiste em uma técnica de pesquisa para descrição qualitativa do conteúdo da comunicação (Marconi e Lakatos, 2002).

Trata-se de uma técnica utilizada para investigar o conteúdo, a partir da classificação dos elementos da comunicação em categorias. (Marconi e Lakatos, 2002). As categorias são escolhidas a partir de sua repetição em várias falas dos participantes da pesquisa, ou quando são expostas em manifestações de importante relevância para o objeto principal da pesquisa. Ou seja, os pesquisadores elegem categorias, em razão de seu significado no contexto da pesquisa.

No trabalho de sistematização realizado nesta pesquisa, como síntese da análise das categorias elencadas, foram organizados eixos de análise, estabelecidos a partir da relação existente entre o problema de pesquisa e os dados obtidos

¹⁵ Registra-se o agradecimento à equipe do MDS (Ministério do Desenvolvimento Social) por ter viabilizado a gravação completa e a transcrição de todo material produzido nos encontros regionais. Sem essa ajuda, não teria sido possível contar com a qualidade de dados coletados. Os recursos destinados à pesquisa (IPEA) não poderiam ser destinados a tal tipo de serviço de terceiros.

ao longo da coleta de dados, em especial nos encontros regionais, mas também durante a primeira e a segunda etapas de trabalho.

A técnica de análise de conteúdo é efetiva para avaliação de depoimentos obtidos por meio de relatos orais. Os conteúdos permitem a identificação dos sujeitos em um determinado meio, contexto e período de tempo. O procedimento, portanto, objetiva expor em palavras as emoções, assim como ações próprias ou alheias vivenciadas por uma pessoa, que conta suas vivências e experiências, relata a sua cotidianidade na forma por ela vivenciada ou como as entendeu. (Prates, 2003)

As diferentes fases da análise de conteúdo organizam-se em torno de três polos cronológicos, quais sejam:

1. A pré-análise;
2. A exploração do material;
3. O tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação. (Bardin, 1979)

A pré-análise consiste na realização da leitura flutuante, em que o pesquisador deixa-se invadir pelas impressões e orientações do texto, em meio à tarefa de organização e preparação do material a ser analisado, na escolha dos documentos, na formulação de hipóteses ou questões de pesquisa, na definição dos objetivos e de indicadores que fundamentem a interpretação final.

A preparação do material consiste nos procedimentos a serem realizados que possibilitem a realização da análise, tais como transcrição de fitas, fichamentos, etc, que, posteriormente, na etapa de “exploração do material”, serão codificados e enumerados, de acordo com regras previamente formuladas pelo pesquisador. (Prates, 2003)

A descrição analítica inicia já na pré-análise, na medida em que as escolhas feitas não são neutras, mas são realizadas a partir das pré-compreensões dos pesquisadores. No entanto, na etapa de exploração do material o trabalho é mais dirigido, pois o corpus é submetido a um estudo aprofundado orientado pelas hipóteses e referenciais teóricos. Segundo Augusto Nivaldo Silva Triviños, os procedimentos de codificação, classificação e categorização são básicos nesta instância do estudo. As categorias que orientam o processo de análise podem ser teóricas, explicativas da realidade, oriundas do método que fundamenta a leitura da realidade do pesquisador, ou empíricas, aquelas que surgem da fala dos sujeitos. (Triviños, 1987)

Essa técnica possibilita muitas modalidades de análise, a partir de cortes realizados, de acordo com o material em estudo e as escolhas efetivadas pelo pesquisador.

Portanto, no caso deste trabalho, partiu-se do material bruto. Após leitura geral, foram selecionadas manifestações que se repetiam em mais de uma, ou em várias falas dos participantes dos encontros regionais, ou ainda, outras, que expressavam de forma significativa o posicionamento das pessoas interlocutoras. Foi feita uma segunda leitura cuidadosa do material selecionado, sendo definidas as categorias de análise, as quais passaram a denominar-se neste relatório de “eixos de análise”, expostos a seguir.

Tal definição contou com a inferência das pesquisadoras e, com base na expressão dos sujeitos, foram estabelecidas conexões teóricas, no intuito de melhor interpretar o material expresso, utilizando estudos anteriores realizados sobre a temática e os dados coletados na primeira e segunda etapas.

Dessa forma, chegou-se na fase final, que se constitui na análise, interpretação e explicação dos conteúdos manifestos e latentes, realizada a partir da mediação entre o conteúdo descrito e a teoria que orienta o pesquisador para a realização das inferências e de sua conexão com outros estudos e teorias que as reiteram ou refutam. (Prates, 2003)

Observa-se que o objetivo geral proposto no projeto de pesquisa, qual seja, “analisar criticamente a dimensão situacional da relação existente no País entre o campo de atuação do Sistema Único de Assistência Social e o Sistema de Justiça, visando produção e conhecimento e de subsídios teóricos e jurídicos para a crescente qualificação das relações



existentes, na perspectiva de efetivar direitos da população”, foi atingido por meio de uma metodologia que em seu processo de desenvolvimento já produziu efeitos junto aos participantes interlocutores. Os dados obtidos ganham legitimidade, na medida em que têm como fonte falas diretas de pessoas operadoras dos Sistemas em todo o país. A análise dos dados, por sua vez, pretende constituir-se em uma reflexão crítica, que deverá contribuir para um avanço na compreensão e intervenção na relação qualitativa entre o Sistema de Justiça e o SUAS.

Em sequência, serão apresentados os dados da seguinte forma: relatórios sistematizados dos cinco encontros regionais na ordem cronológica em que foram realizados; quadro sintético das propostas produzidas nos encontros regionais; eixos de análise reflexiva. Note-se que cada relatório possui características próprias de redação e conteúdo, pois refletem a realidade dos eventos regionais que buscaram sistematizar, bem como guardam relação com a perspectiva de escrita de cada redatora.

4.2 RESULTADOS

Este capítulo destina-se a apresentação da sistematização realizada acerca dos conteúdos debatidos e das reflexões realizadas nos cinco encontros regionais, previstos enquanto 3ª etapa de Pesquisa, que ocorreram no segundo semestre de 2014.

Em sequência, apresentam-se os relatórios dos encontros na ordem em que ocorreram, respectivamente: Região Norte – Encontro de Manaus; Região Sul – Encontro de Porto Alegre; Região Centro Oeste – Encontro de Cuiabá; Região Sudeste – Encontro de Vitória; e Região Nordeste – Encontro de Salvador.

O Objetivo da sistematização aqui apresentada é traçar um panorama da realidade nacional, construído a partir das manifestações dos vários interlocutores presentes nos eventos. Trata-se de dar visibilidade ao conteúdo exposto por pessoas que vivem os problemas identificados na relação entre os Sistemas e, por outro lado, registrar dados coletados na pesquisa, como fonte primária para as reflexões produzidas e análises realizadas.

4.2.1 Região Norte – Encontro de Manaus/AM

1. Dados de Identificação

Região: Norte

Cidade sede: Manaus (Amazonas)

Data: 24/09/2014

Instituição parceira: Secretaria de Estado de Assistência Social e Cidadania – SEAS

Membros da Pesquisa Presentes: Ana Paula Motta Costa, coordenadora do projeto de pesquisa, Bruna Fernandes Marcondes e Gabriela Fisher Armani, integrantes da equipe de pesquisa.

Representantes do Ministério da Justiça Presentes: não esteve representado. Informou-se que o não comparecimento deveu-se a problemas burocráticos e técnicos na emissão das passagens aéreas.



Representantes do MDS presentes: José Ferreira da Crus, Rodrigo, Mônico e Isabela.

Autoridades representantes de instituições que compuseram a mesa de abertura: Secretária de Assistência Social e Cidadania do Estado do Amazonas, Maria das Graças Soares Prola, José Ferreira da Crus, da Secretaria Nacional de Assistência Social/MDS e a coordenadora do Projeto, Dra. Ana Paula Motta Costa.

O texto a seguir foi elaborado a partir do material gravado e transcrito do Encontro de Manaus. Foram feitas transcrições de falas de participantes, as quais estão identificadas pela atividade profissional exercida pelo interlocutor.

2. Programação e Metodologia Aplicada

A metodologia aplicada durante o Encontro seguiu as orientações previstas para esta etapa de pesquisa.

3. Lista dos Presentes e Suas Respectivas Instituições

QUADRO 4 – LISTA DOS PRESENTES NO ENCONTRO DE MANAUS

NOME	ÓRGÃO/INSTITUIÇÃO	NOME	ÓRGÃO/INSTITUIÇÃO
Maria Cristina Duarte de Oliveira	SEDS/AC de Rio Branco	Sandra Alice Aires dos Santos	15ª Região AM\RR
Carmem dos Santos Caldeira	SEDS/AC de Rio Branco	Luiz Romano da Motta Araújo Neto	CRP – PA/AP
Aracy Nazaré da Silva Farias	SEAS/PA de Belém	Maria Margareth Queiroz Silva	Defensoria Pública do Estado AM
Irley Regina Epifânio	SETRABES/RR de Boa Vista	Paullette de Oliveira Catunda	Defensoria Pública do Estado AM
Maurício Alves	SETRABES/RR de Boa Vista	Nadia Graça Pinheiro Teles	Defensoria Pública do Estado AM
Elzania Souza dos Santos	SETRABES/RR de Boa Vista	Denise Brasil Martins	SEAS/AM
Katilvania Souza Guedes	SETAS/TO de Palmas	Graça Prola	FONSEAS – Manaus/AM
Patrícia Aguiar Tavares	SETAS/TO de Palmas	Mário Lima Wu	Defensoria Pública do Estado AM
Cibele Freitas de Aquino	DPSB/SEAS/AM de Manaus	Célia Mara Ferreira	GEASE – Manaus/AM
Suelane Alves dos Santos	DPSB/SEAS/AM de Manaus	Severa Alda Pegado	Tribunal de Justiça do Amapá
Representante DPSE	SEAS/AM de Manaus	Nígia Pessoa Santos	CREAS de Tabatinga/AM
Representante DPSE	SEAS/AM de Manaus	Letícia Priscila de A. Borel	CREAS de Manaus/AM
Andressa Barbosa Guerra	Secretaria Municipal de Porto Velho/RO	Gerusa M. Carvalho	CREAS de Manaus/AM
Edivane Melo de Souza	Secretaria Municipal de Itacoatiara/AM	Márcia de Souza S.	CRAS de Manaus/AM
Paula Siqueira Costa	CREAS de Careiro da Várzea/AM	Aracy Nazaré da I. Farias	SEAS Pará
Maria das Graças Mendonça Sales	CRP – AM, AC, RO, RR	Fábio Fabrício P. Silva	STUCAS – AC
Maria Bernadette Medeiros	CFESS	Maria Sorite Oliveira e Souza	SEMASDH – CREAS de Manaus/AM
Zenite da Graça Boguea Freitas	CFESS	Izabela Adjuto Cardoso Fernandes	MDS/SNAS
Joaquina Barata	UFPA de Belém/PA	Juliano Suzin dos Santos	MDS/SNAS
Maria Auxiliadora Ferreira	FAMETRO	Matilde E.	GEAS – AM
Heloísa Helena Corrêa da Silva	UFAM de Manaus/AM	Antônio J. M. Lima	GEAGE – AM
Raimunda Silva Batista Gama	CONGEMAS-AM	Socorro Siara	INSS Manaus/AM
A. Brava – Secretário municipal de Tabatinga	Secretaria Municipal	Gisele Matias	INSS Manaus/AM

Fonte: Elaborado pela equipe de pesquisa

4. Levantamento dos Problemas por Parte dos Participantes

No turno da manhã, após a apresentação do projeto de pesquisa e dos dados coletados até a data do encontro, os participantes do Encontro Regional da Região Norte manifestaram-se acerca dos problemas por eles identificados. Os problemas escolhidos pelo grande grupo, neste momento da oficina, serão descritos nessa seção, incluindo ao início de cada problema eleito as tarjetas selecionadas pelos participantes para descrevê-los.



Para melhor sistematização neste relatório, dividiu-se o conteúdo abordado a partir dos problemas eleitos, a saber: requisições, competências e atribuições, concepção e critério de miserabilidade. No contexto de cada um desses eixos existem especificidades que foram contempladas nesse relatório de modo a que pudessem englobar mais manifestações dos participantes.

4.1 Problema 1: Requisições

As manifestações que versaram sobre o tema das requisições realizadas pelos operadores do Sistema de Justiça ao SUAS dividiram-se em problemas relacionados às requisições estranhas às competências do SUAS, requisições que, na visão dos participantes, conflitam arbitrariamente com as competências do SUAS; abuso ou excesso de autoridade do poder requisitório, a ausência de concurso público e a sobrecarga de trabalho, como causa da falta de pessoal que resulta em requisições ao SUAS. Em função da relevância que o tema adquiriu no evento realizado em Manaus, deu-se, nesse relatório, especial atenção à peculiaridade de cada uma dessas requisições.

- **Requisições estranhas às competências do SUAS**

Tarjetas: Confusão entre investigação e acompanhamento

Foi referido pelos presentes a confusão que costumeiramente é feita do trabalho do SUAS com as funções de investigação e acompanhamento. Diversas vezes é requisitado aos servidores do município que interfiram nos processos judiciais como peritos sociais, muitas vezes opinando acerca da mesma relação familiar/ territorial com a qual desenvolvem trabalho de acolhimento e acompanhamento social no âmbito dos centros de referência do SUAS. Vários foram os prejuízos citados em razão de tal sobreposição de papéis, como perda da segurança do profissional, sobrecarga de demandas, incompatibilidade do exercício funcional, prejuízo na efetivação dos direitos dos usuários, os quais acabam sendo prejudicados.

- **Requisições que conflitam com a competência do SUAS**

Tarjetas: Requisição de serviço pontual e gratuito; pontualidade na intervenção judiciária; Articulação entre os sistemas.

Quando o Sistema de Justiça, especialmente o Poder Judiciário, além de requisitar determinado serviço tipificado, como o acolhimento, determina o tempo de internação, a duração da atividade, a intensidade do trabalho da equipe socioassistencial e outras. As falas explicitaram que, às vezes, não é caso de acolhimento, ou a equipe socioassistencial gostaria de mudar a pontualidade da intervenção, ou ainda não amadureceu a qualidade e natureza do trabalho a ser feito. Sem consciência da dimensão de tal complexidade, a/o magistrado, por vezes, acaba impondo o acolhimento em determinado serviço.

Inseriu-se neste momento o problema da concepção do atendimento pontual. Aquele que desconsidera não apenas a competência do profissional inserido naquela política pública, mas também o propósito desta, assim como sua estrutura e funcionalidade. Conforme será melhor explorado no problema “concepção”, a lógica do atendimento voltando para ‘o adolescente em conflito com a lei’, ‘a mulher vítima de violência’, ‘o idoso em situação de abandono familiar’, enquanto integrantes de processos judiciais individuais, por vezes, torna-se dissonante da proposta comunitária e territorial da política pública de Assistência Social.

- **Abuso ou excesso de autoridade do poder**

Tarjetas: abuso ou excesso de autoridade do Poder Judiciário; Reflexos das demandas do sistema de justiça para os assistentes sociais nos municípios; Lateralidade; Questão do poder; Inexistência de diálogo;

Utilizado também com as insígnias de ausência de horizontalidade e lateralidade, as falas que abordaram este conteúdo dizem que a forma como a interlocução entre os sistemas é realizada, muitas vezes, impede um diálogo efetivo,



uma vez que não possibilitam sequer condições de respostas dos agentes do SUAS frente aos agentes do Sistema de Justiça, especialmente ao Poder Judiciário, nos casos de requisições.

As manifestações foram no sentido de que os agentes do SUAS, entre técnicos e gestores, não têm condições de defesa ou de recusa de uma solicitação feita pelo Sistema de Justiça, assim, o diálogo – mais amplo entre os sistemas – não se efetivará porque este pressupõe horizontalidade.

... quando Poder Judiciário ele precisa de um Parecer técnico ele já manda uma intimação para Assistente Social, e essa intimação já chega lá, se eles não fizeram, não obedecer aquela ordem, já vai com ordem de prisão. Então isso foi aqui no Manaus I quando nós fizemos a capacitação, nós tínhamos vários municípios aqui e todos os municípios fizeram a mesma reclamação. E agora em Manicoré, então já chega, passa por cima do Secretário de Assistência Social, e a ordem vai direto para quem vai cumprir (...) – Professora da Faculdade Metropolitana de Manaus (FAMETRO) e Coordenadora do Capacita SUAS do Amazonas.

... hoje no Conselho o que nós recebemos principalmente das Assistentes Sociais que estão no interior? Esse abuso de poder, porque geralmente o Juiz ele nem passa pela do Gestor, ele liga para o CRAS, ou para o CREAS: “Você tem que vir aqui e fazer um Parecer.” E se ela recusar ela pode ser presa (...) – Assistente Social e Agente Fiscal do CERESS-AM.

Verificou-se pelas falas, contudo, que era possível existir uma incompreensão dos instrumentos jurídicos requisitórios, do respaldo legal da requisição e da defesa em casos de recusa das requisições. Da mesma forma poderia existir uma limitação do Sistema de Justiça quanto à compreensão das competências do SUAS.

Foi referida a existência de orientações do CFESS quanto às respostas a serem fornecidas pelos profissionais com respaldo legal às exigências de elaboração de estudo social. E, em função dessas demandas trazidas por vários trabalhadores, foi referido também que o CFESS sistematizou as queixas e as encaminhou ao CNJ, em forma de ofício, relatando as situações ocorridas até janeiro de 2014, data de envio do documento.

Em semelhante atuação, o sindicato dos Assistentes Sociais do Pará ingressou na justiça questionando a obrigação imposta de elaboração de laudos. O resultado foi uma portaria da Presidência do Tribunal de Justiça do Estado do Pará que proibiu o Juízes das diversas comarcas de fazer essa exigência de produção de laudos, estranhos à competência do SUAS, a qual segue anexa a este relatório.

Pontuou-se também acerca de qual seria a responsabilidade técnica do assistente social nos casos de estudo social alheio a sua competência.

- **Ausência de concursos públicos**

Tarjetas: Profissionais no Poder Judiciário.

Esta insígnia apareceu como um problema em ambos os Sistemas. Especialmente quanto ao tópico das requisições, foi sugerido que a falta de concursos públicos no Sistema de Justiça seria um fator gerador de requisições de trabalhadores do SUAS. A falta de equipe técnica própria e permanente do Judiciário, constituída de servidores que auxiliem nos processos para elaboração de estudos sociais, gera a requisição de serviços ao SUAS.

A ausência de pessoal do Judiciário estaria relacionada ao cadastro nacional de peritos da Justiça Federal, outro tema abordado. Nesse contexto, foi lembrada e problematizada pelo grupo a questão do Provimento 36 do CNJ, que determina aos Tribunais de Justiça dos estados as constituições das referidas equipes.

Verificou-se, ainda, manifestações por uma maior valorização material e simbólica da classe profissional de psicologia, sociologia e, especialmente, de serviço social.



- **Sobrecarga de trabalho**

Tarjetas: Sobrecarga de demandas para assistência social vs. Precariedade dos serviços;

Este conceito foi usado para demarcar uma sensível consequência das requisições no trabalho desenvolvido no âmbito do SUAS. A sobrecarga foi relacionada como prejuízo não apenas do trabalhador, mas também do andamento planejado da política pública.

... como é que o Juiz manda em uma semana só, realidade do nosso município, 22 estudos sociais para um CREAS com prazo de 10 dias para ser cumprido? – Coordenadora do CREAS do Município de Itacatiara – AM.

Houve, inclusive, um relato sobre uma situação de um município do Amazonas em que os juízes sabem os horários de trabalho das/os assistentes sociais e requisitam que o estudo social seja feito em período específico.

... Por conta que hoje nós trabalhamos 30h, então ,assim, Assistente Social trabalha de manhã, tem uma demanda para ir à tarde, liga lá para onde há problema e pede para a Assistente Social de lá ir, porque ela trabalha à tarde, para ela e resolver, faz essa visita, porque a daqui só trabalha de manhã. E o pior é que algumas colegas estão fazendo isso, o que ainda é pior: “Ah, porque eu trabalho de manhã eu vou ligar para a colega fulana de tal, porque a pessoa que está com processo aqui na Defensoria Pública a gente teve conhecimento que é lá de onde ela trabalha, então ela vai fazer a visita.” (...) – Assistente Social e Agente Fiscal do CERESS-AM.

4.2 Problema 2: Competências e atribuições

As manifestações sobre o tema amplo de competência e atribuições das várias instituições dividiram-se em problemas relacionados à clareza e concepção das competências e atribuições, ao enfraquecimento da autoridade do gestor, à “ausência deles quando precisamos”. A seguir explicar-se-á cada uma.

- **Clareza/Concepção**

Tarjetas: Competência/Atribuição; Competência; Definição de Responsabilidade (Sistema).

Em muitas manifestações durante o evento foram feitas referências aos conceitos de “clareza” e “concepção” para falar do problema de “competências e atribuições”. Conforme essa seção demonstrará, na maioria das vezes o significado atribuído a tais conceitos está relacionado à ausência de clareza quanto à concepção da política de Assistência Social e seu lugar no Sistema de Garantia de Direitos, portanto, já pré-constituída. Contudo, em outros momentos, a clareza, do que seria a competências da Política, foi utilizada como sinônimo do que seria concepção desta.

Nesse contexto, foi referido que a falta de compreensão do lugar onde se está atuando, enquanto técnicos e gestores do SUAS e também como agentes do Sistema de Justiça , infere em como os agentes são vistos e sentidos nos dois Sistemas. Este lugar de fala é um complexo ambiente que mistura a concepção de política pública, da política pública socioassistencial, dos serviços tipificados do SUAS e outros elementos.

Foi pontuado, inclusive, que a consciência (clareza/concepção) “desse lugar” está ligada à valorização do profissional de Assistência Social junto aos juízes, promotores e defensores e sua capacidade de posicionar-se, atuar, defender-se, dialogar.

... hoje município que eu estou a primeira vez que eu tenho uma comunicação direta com a Juíza, (...) então como a experiência positiva, essa comunicação, esse momento de hoje é muito importante,



como a gente consegue realmente resolver situações que antes, assim, nossa, demorava séculos. E ela liga: “Paula, você por gentileza...” Mas é aquilo que você acabou de falar, ainda não estou sendo vista como uma perita social, não com esses olhos, mas pelo menos já está sendo enxergada como profissional (...) – Assistente Social do CREAS do Município de Carneiro – AM, p.18

... a gente recebeu uma demanda de um Promotor solicitando que nós, para nós abríamos uma conta no banco para uma idosa, eu tenho competência para eu abrir e me responsabilizar pelo que vai ser feito com dinheiro da idosa? Assistente Social do CREAS Manaus-AM, p.22.

- **Enfraquecimento da autoridade do Gestor**

Tarjetas: Enfraquecimento da autoridade do gestor; Definição de Responsabilidade (Sistema); Distância entre os poderes das instituições; Intersectorialidade gestão participativa.

Esta insígnia reuniu as falas que afirmaram, muitas vezes, que os gestores não assumem o papel de responsabilidade sobre a política que coordenam nos municípios. Ora acatam todas as requisições e solicitações, ora não realizam a “defesa” dos trabalhadores do SUAS sob sua gestão. Deixam de atuar, portanto, como demarcadores da competência e limitadores do poder das outras instituições frente ao SUAS.

... os nossos Gestores eles não entendem ainda o que é a competência da Assistência Social, porque se o meu gestor entendesse qual é a minha competência, ele não aceitaria isso do Judiciário, porque nós não trabalhamos para o Judiciário. – Assistente Social do CREAS Manaus-AM.

Foi referido que cabe aos gestores de Assistência Social fazer cumprir as diretrizes da Política Nacional de Assistência Social para os trabalhadores, ocasião em que houve referência ao cumprimento da RH SUAS, da NOB SUAS e outras diretrizes de valorização do trabalhador para oportunizar o diálogo. Nessa perspectiva, foi pontuado que uma gestão que acesse, efetivamente, os espaços de diálogo já normatizados poderia contribuir, efetivamente, para a relação saudável entre os dois Sistemas.

(...) Eu acho que se a gente ficar inventando Fóruns, espaço e mais espaço a gente realmente vai dividir as pessoas, os trabalhadores, tem gente que está por aqui sobrecarregado porque está com o nome em tudo o que é lugar, e me preocupo muito, porque a gente não vê o resultado. Eu acho que essa, a gestão hoje ela está muito mais participativa, mas falta a gente ocupar esses espaços, a gente cobrar mais, eu acho que também por parte do usuário, dos trabalhadores falta a gente ocupar (...) – Trabalhadora do CRAS de Manaus.

Em resumo, as pessoas esperam uma maior capacidade técnica do gestor para posicionar-se no contexto da política pública e na intersecção dos Sistemas, uma iniciativa para procurar a intersectorialidade com o Sistema de Justiça e responsabilizar-se pelas respostas às requisições enviadas por esse Sistema. Isso porque seria o gestor, representante do Poder Executivo, que teria poderes para a demarcação de competências.

- **“Ausência deles quando precisamos”**

Tarjetas: Falta/demora na responsabilização.

Esta expressão referência duas falas no encontro no momento de levante de demandas que mostraram insatisfação com a contrapartida do Sistema de Justiça para a sociedade ou funcionamento da política social. São elas, a “falta ou demora na responsabilização dos autores da violência” e a “falta ou demora na providência de certidão de nascimento”.



4.3 Problema 3: Concepção

O tema “concepção” apareceu em muitas falas, elas dividiram-se em problemas relacionados à diferença de perspectivas, ou a um antagonismo entre perspectivas individuais e coletivas, à falta de conhecimento/elitização dos saberes e a tradição de fragmentação dos saberes.

- **Perspectivas individuais e coletivas/antagonismo**

Tarjetas: Requisição de serviço pontual e gratuito; Correr com diálogos; Confusão entre investigação e acompanhamento; Garantir direitos estreitando laços entre executivo e judiciário.

Essa insígnia resumiu as falas sobre a diferença de concepção entre os dois sistemas quanto ao âmbito de atuação, remetendo-se, inclusive, a sua formação histórica. O Sistema de Justiça atuaria sob uma provocação individual e o SUAS atuaria sob uma iniciativa coletiva/comunitária.

(...) se trabalhava a questão social do ponto de vista individual, na medida em que a Política de Assistência ela pensa a assistência como um direito numa perspectiva universal, isso se choca com a prática histórica do Poder Judiciário. – Psicólogo do CRP de Manaus e trabalhador do TJAM.

Para as falas que abordaram tal assunto, a diferenciação de perspectivas infere em dificuldade de compreensão não apenas no modo do desenvolvimento de trabalho dos Sistemas, mas também na definição das suas competências e estratégias de atuação. Este aparente desencontro foi relatado em várias falas como um obstáculo ao diálogo entre os agentes e, para algumas falas, como uma incompatibilidade.

Como consequência dessa dificuldade, referiu-se ao fato de que o profissional do SUAS que promove a cidadania, sob a perspectiva coletiva e com vínculo de acolhimento do usuário e sua família, muitas vezes entra em conflito quando é chamado a prestar determinado, pontual e individual, serviço em função de uma requisição advinda de um procedimento judicial.

Sem discutir, necessariamente, a legalidade da intervenção judicial, essas falas reportaram ao fato de que a diferença de concepção no mesmo sistema de garantias de direitos quebra o fluxo contínuo, a circularidade e, obviamente, em prejuízo daquilo que pretende garantir.

(...) o profissional que trabalha no CREAS e trabalha como finalidade que é diferente em alguns momentos antagônicas aos objetivos do Poder Judiciário. – Psicólogo do CRP de Manaus e trabalhador do TJAM.

Tais manifestações expressaram forte incômodo com a mistura entre a concepção de política pública, da política pública socioassistencial, dos serviços tipificados do SUAS e outros elementos. Normalmente, as falas que sugeriram uma diferença de concepção vêm acompanhadas de um equívoco, um erro, um desacordo por parte do outro Sistema, e não, um descompasso decorrente de alguma intencionalidade. Deposita-se, então, esperança em um diálogo, mas este vinculado à superação da visão do outro na medida em que venha a concordar com “a minha”, ou, de outra parte, apresenta-se um “fatalista” antagonismo insuperável, o que pode representar visões equivalentes no sentido da não superação efetiva na direção de um diálogo.

- **Conhecimento/Elitização do saber**

Tarjetas: Requisição de serviço pontual e gratuito; falta de conhecimento que gera conflitos entre os sistemas; Desencontro de “Estratégias”; Desvalorização do profissional de assistência social; Formação do operador jurídico; Saber Elitizado X Saber menosprezado; Distância entre os poderes das instituições; Conhecimento e Diálogo.



Foi pontuado que existe um contexto valorativo das profissões, em que os bacharéis em Serviço Social ostentam posição subordinada a outros detentores de títulos de bacharéis, como os de Direito, por exemplo. Essa situação infere em desvalorização profissional e, conseqüentemente, coloca uma distância em equidade das intuições de trabalho – SUAS e Sistema de Justiça.

(...) muitas vezes nem nós conhecemos minimamente sistema Judiciário, e sobre ele imaginamos informações quanto o próprio Sistema de Justiça não conhece o sistema de assistência, e aí é a questão de saber elitizado, na própria questão da formação profissional dos operadores desse sistema nós temos algo muito claro: o saber elitizado é o de saber do direito, e o saber parece subalternizado é saber da área social. – Trabalhador da Gestão da Proteção Especial de Rio Branco/AC.

(...) o jurídico mandou para o Conselho pedindo, teve uma campanha nacional do sistema penitenciário que o Conselho indicasse algumas assistentes sociais para fazer parte da equipe para ir trabalhar. Respondemos, mandamos uma carta dizendo: “A hora, a atividade do Assistente Social é tanto (mandamos a tabela de hora/atividade). Eles não chamaram ninguém, porque eles queriam que fosse trabalhar de graça. – Assistente Social e Agente Fiscal do CERESS-AM.

Percebeu-se um forte sentimento de classe profissional por parte de alguns trabalhadores.

- **Tradição de fragmentação dos saberes**

Tarjetas: Dialogização; Conhecimento e diálogo.

Apesar de solitária, esta fala carrega um importante elemento de concepção. Pontuou que existe uma dificuldade das ciências que fragmentam o saber, sendo um limitador, portanto, da formação dos agentes de ambos os Sistemas. Constatou-se que há um desencontro das estratégias de saber.

- **Inexistência de comprometimento em relação à saúde mental**

Tarjetas: Inexistência de comprometimento em relação à saúde mental.

Fala solitária que não foi acompanhada por nenhum dos presentes. Tratou-se de uma vivência de trabalho na Defensoria Pública sobre a falta de recursos e de estrutura que sobrecarrega o órgão em prejuízo do atendimento aos usuários.

4.4 Problema 4: Critério de Miserabilidade

Em determinado momento do debate, a Coordenadora da Pesquisa Ana Paula questionou aos presentes acerca da diferente concepção de miserabilidade entre o INSS e o Sistema de Justiça. Obteve-se retorno apenas da assistente social do INSS em Manaus que referiu que (a) em 2009 houve uma alteração no entendimento sobre a deficiência, que atualmente não se restringe mais a CID e é “uma avaliação feita com base na classificação internacional de funcionalidade onde ver o sujeito na sua totalidade, fatores ambientais, atividade de participação”; (b) acreditava que muitos casos que ainda estão pendentes na justiça são casos anteriores a 2009, e que agora o INSS fará um acordo com o Tribunal de Contas da União, para fazer uma avaliação de revisão dos casos de todos os beneficiários que obtiveram indeferimento antes de 2009; (c) reconheceu que existem parâmetros distintos, no INSS e no Judiciário, para avaliação de renda; (d) nos casos de indeferimento administrativo, ocorria uma verdadeira indústria de escritórios de advocacia que interpelam as pessoas já na saída das agências do INSS pelo Brasil, o que comprometeria o futuro recebimento dos valores, tendo em vista que as pessoas acabam ganhando aqueles valores judicialmente.



5. Trabalhos nos Grupos para a Propositura de Soluções

Esta seção descreverá o trabalho desenvolvido nos grupos, a partir dos problemas que cada um dos três grupos - em que o público ficou aleatoriamente distribuído - ficou responsável por debater e propor soluções. Em sequência, elenca-se cada uma das propostas sugeridas – de acordo com as tarjetas elaboradas no grupo – explicando o seu significado, a partir da leitura das falas dos grupos e do contexto em que foram elaboradas. E, por fim, refere-se eventual situação externa aos problemas e propostas que tenha surgido, mas que possa ser relevante para compreensão dos trabalhos desenvolvidos no grupo de trabalho.

5.1 Grupo 1: Ausência de um fluxo pactuado com base nas atribuições dos Sistemas.

• Descrição do trabalho desenvolvido no grupo

Cabe pontuar, antes de tudo, que as questões problematizadas no grupo nem sempre se ativeram às tarjetas, muito embora estas não tivessem se esgotado, ou seja, nem todos os problemas das tarjetas foram utilizados nas discussões. Para melhor entendimento, refere-se que não foram mencionadas as tarjetas (a) enfraquecimento do gestor; (b) inexistência do comprometimento em relação à saúde mental; (c) requisição de serviço pontual e gratuito; (d) abuso ou excesso de autoridade do Poder Judiciário; (e) reflexos das demandas do sistema de justiça para os assistentes sociais nos municípios.

Inicialmente houve ampla discussão acerca da proposição de alteração do nome do tema do grupo de trabalho. Embora a mediadora alertasse para existência de um grupo específico para pensar os fluxos, (grupo três) o grupo entendeu que as atribuições e competências estão estabelecidas tanto para o Sistema de Justiça, quanto para o SUAS. O que existe, em realidade, seria um desconhecimento do que está normatizado. Em outro sentido, manifestou-se a servidora da gestão no Estado de Roraima, a qual se reproduz a seguir:

... que além da falta de conhecimento da Rede que eu acho que esse é um grande problema que nós temos e aí sim quem tem competência dentro dessa Rede.

O grupo entendeu, no entanto, de forma majoritária, que o problema ficaria melhor definido ao tratar-se da relação não pactuada, não articulada entre os Sistemas. Não se trata, portanto, de definição de competência e atribuição, ou desconhecimento destas.

Apesar da alteração no nome, o grupo demonstrou em alguns momentos um “desconhecimento mútuo” das competências e atribuições do outro Sistema, notadamente, acerca do que compete ao Sistema de Justiça. Contudo, retomou-se sempre a ideia de que não é possível alterar o que estava legalmente instituído, ainda que desconhecido.

Desse contexto extraiu-se a ideia de produzir uma cartilha que envolvesse os dois sistemas e também aprofundar o conhecimento de ambos acerca de Assistência Social. Foi relatada a experiência de cartilha informativa no município de Benjamin Constant, em que a gestora juntamente com a equipe CRAS, formulou ofício com as atribuições da Assistência Social e encaminhou para o Juiz, com a Res.09 do CNAS em anexo.

Os debates do grupo, a partir de então, passaram a versar sobre a **normatização dos procedimentos de interação**, como um documento que pudesse expor o ponto de vista dos dois Sistemas de forma impositiva, para além de mera informação, como proposição da cartilha. Esta normativa deveria envolver todos os agentes, inclusive os Conselhos – como CONAMA, e do Idoso, CNJ etc. – e serviria como um limitador ao poder de um sistema sobre outro, notadamente nos casos de requisições arbitrárias.

(...) o Sistema de Justiça é muito diferente do nosso, eles só eles só funcionam com demandas e demandas provocadas, ou seja, escritas dentro do seu Sistema, só é reconhecido dentro do seu Sistema, Então



se não tiver uma Legislação, uma Normatização colocando esses pontos de vista que nós temos dificuldades teremos muita dificuldade de compreensão por parte do outro Sistema e a gente vai continuar malhando em ferro frio – Gestão Estado de Roraima.

O ponto de vista – objeto de defesa na mencionada normativa – foi espaço de longo debate, em que a concepção dos sistemas apareceu recorrentemente no grupo. O Sistema de Justiça ostenta, segundo o debate, uma lógica de funcionamento incongruente com o seu objetivo de assegurar direitos e com a possibilidade de uma conversa não impositiva, sendo a normativa a única solução.

Foi consenso que existe uma diferença na concepção da política pública por parte dos agentes de ambos os sistemas, contudo, não ficou claro para o grupo se seria preciso primeiro resolver o debate político das concepções, ou se ele deve ser feito concomitantemente a iniciativas de solucionar o fluxo entre os sistemas, delimitar/estabelecer as competências.

Acerca do conteúdo dessas normativas, apontou-se que deve constar a necessidade de que os órgãos do Sistema de Justiça constituam suas equipes em todas as comarcas para auxílio em processos judiciais, de que os promotores e juízes conheçam a realidade dos municípios. Os diferentes papéis no atendimento não podem ser exercidos pela mesma pessoa que, por exemplo, elabora um estudo social no âmbito de processo judicial, que prioriza a prova e, no momento seguinte, deve acolher a família, independentemente da conduta de seus membros em relação à violação de direitos.

Posteriormente, discutiu-se acerca da qualidade desta equipe no Sistema de Justiça. Inicialmente, pontuou-se que esta deve ostentar uma estrutura adequada de atendimento, ao contrário do que ocorre hoje com as equipes que trabalham com infância e juventude e violência doméstica, as quais, muitas vezes, são tão precárias que servem como reprodução da violência vivida por aquele que reivindica direitos ante ao Sistema. Após, referiu-se que as equipes devem conhecer a política para atuar em articulação, vez que muitos usuários transitam em ambos os Sistemas.

Contudo, percebeu-se que a sugestão de instituir uma **equipe permanente no Sistema de Justiça** avança em relação ao quadro de peritos na Justiça Federal, tema que foi referido de forma especial na seguinte fala:

(...) não basta só a Justiça assegurar que certo tipo de serviço possa ser feito através de técnicos vinculados ao Judiciário, não é só uma questão de o Judiciário ter um perito para fazer um estudo para que o Juiz decida, é preciso que essa equipe atue em articulação com os sistemas - Psicólogo no TJPA.

Enfatizou-se, no entanto, que a instituição dessas equipes não caberia a uma normativa, conforme vinha sendo construído pelo grupo, mas, sim, que se tratava de uma questão política bem mais complicada.

Após provocação, o grupo pontuou – de forma esparsa – as experiências com os povos indígenas e a atuação não articulada com a FUNASA, FUNAI. A situação vivenciada em Tabatinga – que faz fronteira com a Colômbia – o tráfico de drogas e a circulação de pessoas em jurisdições distintas. E, finalmente, a situação vivenciada em Benjamin Constant, que faz fronteira com o Peru e vivencia o registro de crianças não brasileiras, visando, especialmente, ao recebimento do Bolsa Família. Tais experiências que não foram adequadamente problematizadas no grupo, em função do encerramento do tempo.

Ao final, foi discutida a apresentação das propostas e a escolha do relator.

• **Propostas sugeridas**

Cartilha e política agressiva de divulgação do SUAS: documentos que contenham informações das atribuições. Esta proposta foi instituída após o grupo concordar que o problema não é a definição das atribuições, mas sim a ausência de conhecimento dessas.

Normatização dos fluxos em resoluções: Esta proposta busca primeiramente pontuar a concepção de referência para Assistência Social – de proteção social – bem como diferenciar a função de investigação do Sistema de Justiça de



proteção da Assistência Social e sua incompatibilidade. Além disso, deve constituir-se em um protocolo intersetorial, que inclua um mapeamento da rede, contando com os órgãos do executivo que lidam com os povos originários e regiões de fronteira, bem como os Conselhos. A normativa deve, também, pontuar as especificidades das comunidades e povos tradicionais. Não foi, contudo, explorado pelo grupo o conteúdo dessas normativas, tampouco especificidades.

Equipes multidisciplinares e permanentes no Judiciário com aparelhos especializados de atendimento: esta proposta supera, em complexidade, o simples cadastro de peritos e procura instituir no âmbito do Sistema de Justiça equipes preocupadas com a efetivação dos direitos de forma articulada com o SUAS, não apenas na assistência pericial de processos judiciais.

Estabelecimento de um padrão para os registros de acompanhamento, que devem ser de todo o trabalho: esta proposta sugeria que os registros de acompanhamento, suscitados no âmbito do Sistema de Justiça, não sejam de questões pontuais, mas sim integrais, portanto, que contemplem todo o trabalho desenvolvido. Essa proposta surgiu da constatação pelo grupo de que existiria um tempo demasiado exíguo para realização de estudos sociais, obrigando o profissional elaborador do estudo a efetuar um trabalho pontual, incompleto, menor ou mal desenvolvido. Contudo, não ficou claro se esta qualidade do registro de acompanhamento refere-se (a) aos registros realizados pela equipe – multidisciplinar – do Sistema de Justiça, (b) aos registros do SUAS, suscitados pelo Sistema de Justiça, de forma legal, (c) ou que tal qualidade operaria como um limitador ao poder de requisição, no sentido de que o olhar do trabalho socioassistencial não pode ser pontual, individualizado, fragmentado ou investigativo.

Política institucional de investimento no conhecimento da realidade do município por parte dos membros do Ministério Público: esta proposta não foi bem explorada e, em verdade, apareceu como problema – quando relatado que membros do Poder Judiciário ou Ministério Público desconhecem o município em que atuam.

- **Situação externa aos problemas e propostas**

Houve uma fala que referiu como problema a pequena quantidade de CREAS nos municípios do Amazonas, já que 88% dos municípios no Estado são de pequeno porte (porte 1) e, portanto, não estão habilitados a ter um CREAS, segundo os critérios legais. Segundo a oradora, o cenário de carência de CREAS faz com que os CRAS acumulem funções e potencializem, o problema de abrigamento de crianças indígenas na Região e, também, sejam um espaço de conflito com o Sistema de Justiça. Contudo, o debate foi, em seguida, encerrado após a fala do representante do MDS, que alegou que o desenho instituído no governo para instalação de CREAS leva em conta a necessidade do serviço e que municípios muito pequenos não precisam desta estrutura.

Outra menção importante foi a referência à instituição de equipes multidisciplinares permanentes, e bem equipadas, no Sistema de Justiça desafiaria o trabalho no SUAS, uma vez que muitas vezes é requisitado elaboração de estudos sociais em até 48h. Essa fala elucida que nem para todos os presentes a simples requisição era o problema. Percebeu-se que nos municípios de pequeno porte a concepção de classe profissional e a delimitação da competência do SUAS, por vezes, não é bem clara, ou pode não representar o mesmo problema que em outras localidades. Vê-se, que a incompatibilidade técnica da função do SUAS e do Sistema de Justiça não está assentada de forma uniforme entre todos os profissionais.

Outro fator externo ao tema em debate no grupo foi o contexto gerado pela significativa participação do MDS com a intenção de incitar a participação dos presentes, com enfoque nas estratégias utilizadas na região e suas especificidades regionais, mas também com a intenção de pontuar o que está em andamento no MDS, como mapeamento da rede, normativas e afins.

Por fim, cabe mencionar acerca das experiências vivenciadas nas regiões de fronteira e aquelas em contato com as comunidades originárias. Não foi aprofundado pelo grupo quais os problemas nesse contexto envolvem o Sistema de Justiça. Especialmente, acerca da fronteira com o Peru e a questão do benefício Bolsa Família, pareceu existir uma deficiência no SUAS e ausência de contato com a rede do executivo do país vizinho nesta área, como Ministério da Justiça, FUNAI



e outros. Não houve uma proposta para a problemática levantada. Este tema talvez justifique uma pesquisa específica, que tenha como objeto aprofundar a compreensão sobre os problemas que envolvem tais relações.

5.2 Grupo 2: Troca de saberes e concepção da Assistência Social

- **Descrição do trabalho desenvolvido no grupo**

Por problemas técnicos, as atividades deste grupo não foram gravadas desde o início. Assim, não há referência neste relatório às *tarjetas* que não foram mencionadas ou pouco trabalhadas.

Abordou-se acerca das requisições do Sistema de Justiça aos agentes do SUAS que extrapolam sua competência, ou que são feitas fora dos parâmetros legais, cuja reclamação tem chegado ao Conselho Profissional – informando que muitas vezes não passam pelo gestor, cuja informação transcreve-se a seguir:

(...) Essa queixa que chega ao Conselho tem chegado inúmeros casos ao Conselho que são outros trabalhos, para além do serviço, e que nem passa pelo Gestor Municipal, a requisição é individual, a Assistente Social recebe a carta, inclusive com prazo, e com ameaça de descumprimento, eu tenho aqui inúmeros e-mails que nos chegam, com essa questão. - Representante do Conselho Federal de Serviço Social.

O grupo, então, teve a preocupação de resgatar o tema sob a perspectiva da concepção da Assistência Social, relacionando-o com o problema abordado. Assim, ao requisitar-se um serviço do SUAS – um estudo social para efeito de perícia, por exemplo – é preciso analisar que, ao mesmo tempo em que existe extrapolação competência do agente do SUAS, existe também reconhecimento da necessidade de um estudo mais complexo – feito por um perito social. Por outro lado, quando a solicitação de estudo e avaliação não acontece, muitas vezes, o agente do Sistema de Justiça não reconhece a necessidade desta informação como um saber técnico, mas entende ser um saber de senso comum, existindo, em ambos os casos um problema de concepção.

Sob essa perspectiva, o grupo considerou que era preciso, inclusive, repensar os papéis dos profissionais dentro de cada Sistema, acerca da sua competência e da intersecção entre os Sistemas.

Após, encaminhou-se para síntese do que foi produzido, visando à sistematização para a apresentação ao grande grupo, momento em que foram acrescentadas novas considerações.

Foi pontuado que a necessidade do diálogo atravessa o limite das instituições. A institucionalização da troca de saberes de forma perene e regular entre os Sistemas, de forma impositiva através do governo federal, foi referida como uma possibilidade mais eficaz.

Relatou-se uma experiência positiva vivenciada em Rio Branco, no Acre, em que o diálogo foi oportunizado num espaço institucionalizado, por meio da troca de saberes. Os agentes de cada Sistema participam ora como capacitadores, ora como capacitandos.

Como um elemento dificultador das capacitações, foi mencionada a rotatividade dos profissionais, dando-se destaque ao SUAS, em função das contratações precárias de trabalho.

O grupo problematizou que se deve buscar superar a troca dos profissionais nas referidas capacitações por meio da constância, ou oportunidades de trocas de saberes com soluções de curto ou de longo prazo, como práticas de gestão do conhecimento, comunidade de práticas, fóruns, manutenção de uma estrutura de gestão estratégica, que não seja tão dependente dos profissionais e dos gestores, pacto de aprimoramento que envolva planejamento de cargos, carreiras e salários com elaboração adequada de concursos para incentivar a permanência dos profissionais.



Após, mencionou-se a formação acadêmica dos profissionais como um problema da troca de saberes, aludindo-se que em ambos os Sistemas existe um desconhecimento do profissional acerca do Sistema que ele não está inserido, cuja fala segue abaixo.

(...) uma amiga que entrou na Defensoria e estava diante de fenômenos sociais, situações que ela não sabia lidar, e nem só por não conhecer a rede, por não conhecer as políticas sociais que tem hoje aí organizadas, mas também por não ter tido um grande aprofundamento nessa questão de que o que é fenômeno social mesmo, qual a complexidade disso, como é que eu posso olhar para isso. – Funcionária do Ministério do Desenvolvimento Social e Erradicação da Fome.

Ao final houve a sistematização por parte do relator, a qual todos anuíram.

- **Propostas sugeridas**

Concepção de referência de proteção social: o grupo entendeu que é preciso fortalecer a concepção da Assistência Social como proteção social, a qual aquela que prioriza o vínculo e não a investigação e concluiu que o Poder Judiciário não a enxerga da mesma forma e que ele deve ser um pano de fundo para os espaços de formação.

Ocupar espaços de formação dos operadores dos dois Sistemas: para o grupo este é um encaminhamento específico da troca de saberes entre os sistemas, e exige que os agentes de ambos os Sistemas ocupem os espaços dispostos. Percebeu-se que isso não ocorre em função de inúmeras deficiências, tendo merecido destaque a falta de protagonismo na gestão.

Fortalecer o protagonismo da gestão na troca de saberes e no estabelecimento de fluxos e protocolos; Sistematizar práticas positivas de trocas de saberes: percebe-se, portanto, que este encaminhamento pretende superar o que seria a causa da ausência de troca de saberes entre os sistemas: o enfraquecimento da gestão. Para o grupo fortalecer a gestão pode possibilitar superação da dualidade entre Sistema de Justiça X SUAS, como ‘vilão e mocinho’.

Além disso, as **práticas exitosas precisam sair da esfera pessoal e institucionalizar-se para serem fortalecidas e buscar-se garantir sua permanência**. Isto porque apenas por meio de instituições é possível superar a rotatividade dos servidores, entender as peculiaridades do território e da comunidade e potencializar discussões sobre as competências, fluxos e protocolos que facilitem a relação entre os sistemas.

- **Situação externa aos problemas e propostas**

O principal fator adverso constatado foi que as atividades do grupo não foram gravadas desde o início por problemas técnicos.

Outra importante referência diz respeito aos relatos da experiência da cidade de Tabatinga, que não possui uma relação direta com o objeto de pesquisa, mas que foram importantes no contexto do grupo. Trata-se de um município localizado em região de fronteira, que lida com questões bem complexas em termos de políticas públicas, entre brasileiros, colombianos e peruanos, além de uma comunidade de refúgio humanitário. Acerca dessa experiência, foi referida a relevância da condicionante cultural, ou ‘território vivo’, sobre as demandas sociassistenciais especializadas, as competências dentro da rede de atendimento – incluindo outros órgãos, como a FUNAI – e à atuação do gestor. Em síntese, o contexto cultural específico exige especificidade na organização do SUAS.

5.3 Grupo 3: Integração e Articulação entre os Sistemas

- **Descrição do trabalho desenvolvido no grupo**

Cabe pontuar, antes de tudo, que as questões problematizadas no grupo nem sempre ativeram-se às tarjetas, muito embora estas não tivessem se esgotado, ou seja, nem todos os problemas das tarjetas foram utilizados nas discussões. Para melhor entendimento, refere-se que foram mencionadas todas as tarjetas. Foram pouco trabalhadas apenas (a) depoimento sem dano; (b) falta/demora responsabilização.

Inicialmente, cada integrante do grupo de trabalho se apresentou. De pronto, os presentes consideraram que a ausência de fluxos, objeto do grupo em atividade na tarde, tem gerado a revitimização dos usuários e comprometido a continuidade e o vínculo da política social.

Durante toda a tarde de trabalho foram pontuadas demandas no campo da necessidade de valorização profissional, como o melhoramento da carreira pública do serviço social no Sistema de Justiça, especialmente no Poder Judiciário.

Nesse contexto, ocorreu – por diversas vezes, ainda que de forma esparsa – a solicitação de concurso público para dar conta das demandas do Judiciário, ao invés de insistir em demandas de atendimento aos executivos municipais. Mas também foi mencionada a solicitação de concurso público no âmbito do SUAS. Segundo algumas falas, essa seria uma alternativa à grande rotatividade de profissionais, a qual implica na descontinuidade das ações. Verificou-se uma demanda corporativa de valorização profissional, por meio da criação de carreiras e aumento de vagas, como uma alternativa à sobrecarga e à precarização do trabalho.

De forma igualmente recorrente, ocorreram manifestações acerca da necessidade de se definir, primeiramente, o que cabe à Assistência Social antes de estabelecer fluxos ou diálogos com o Sistema de Justiça. Sob este argumento, apresentou-se como exitosa a experiência de Nova Manaus, que oportunizou um seminário, voltado apenas para o CREAS, para que este entendesse o seu papel, logo no início da nova gestão. Em semelhante sentido, em destaque, as falas abaixo:

(...) para se ter diálogo, eu acredito que precisam estar bem fechadas essas competências e atribuições, se não a gente não tem condições de dialogar com as outras áreas. Aí vem a questão também que esses profissionais eles precisam também sem empoderados. Eu trabalho, falo tanto de empoderamento, mas será que eu enquanto profissional tenho, estou empoderado? Porque o saber ele gera poder, então a partir do momento que eu tenho conhecimento das minhas atribuições, das minhas competências eu tenho argumentos para discutir com outro profissional, para dialogar com outro profissional – Professora do Capacita SUAS.

(...)a gente precisa se encontra entre nós para saber se todo mundo está fazendo, todo mundo está se preocupando em ler qual é a sua atribuição e está seguindo, porque realmente tem uns que não seguem, não vou dizer que a maioria, porque a gente não tem estudo (...) - Assistente Social do CRAS Manaus/AM.

(...) a gente tem que partir para a delimitação de competência e concurso público, quando a gente delimita nossa área, gente delimita o nosso escopo de atuação as outras áreas vão ver que com a gente tem que ser dessa forma, não assim verticalizado (...) - Coordenadora de Assuntos Normativos do MDS.

Contudo, algumas falas apontaram no sentido distinto, sem que o grupo tivesse a oportunidade de clarificar sua posição a respeito, como se observa no exemplo a seguir:

(...) não adianta saber o que a gente faz individualmente, nós temos que articular coletivamente esse processo, porque senão ficam todos falando no seu quadrado muito bem, mas não articula e aí a história da intersetorialidade ela está posta em todas as políticas, vai, a importância disso – Assessoria Especial do CFESS.



Em outro momento, o investimento na informação ao Sistema de Justiça acerca da Assistência Social foi apontado como uma solução para evitar as requisições fora da competência daquele profissional e/ou da Política Social.

Apesar de não ter muita problematização por parte do grupo, houve a sugestão de **oferecer divulgação e orientação ao cidadão para que ele possa otimizar os seus recursos de garantia de direitos entre os dois sistemas**.

Em igual ritmo, houve apontamentos acerca da obrigação que se vincula aos profissionais individualmente em atuação nos sistemas de informarem-se sobre as suas competências. Abordou-se o tema com enfoque na relação de causa e consequência: o profissional deve estar organizado – e plenamente ciente de suas competências – isso permite obter bons fluxos com o outro Sistema.

Em outra oportunidade, o grupo discutiu a promoção de encontros sazonais, entre os agentes de ambos os sistemas.

(...) uma proposta, solução o que tem que acontecer com mais frequência seria esse encontro como esses, encontros até mais específicos para que os papéis ficassem bem definidos, inclusive a questão da responsabilidade de cada profissional - Coordenação do CREAS do Município de Itacoatiara/AM.

Contudo, houve sensível referência à promoção da intersetorialidade nos espaços que já existem, bem como por meio das normativas que já estão postas – ao invés de preocupar-se em criar locais, encontros, normas.

(...) compreensão das legislações específicas da Assistência Social, não por falta de Legislação, não por falta de normas, porque isso nós já temos até demais, e uma melhor que a outra se aprimorando cada vez mais, o que falta é o próprio profissional, como foi usado ainda há pouco, se empodeirar (...) Coordenação do CREAS de Itacoatiara/AM.

Foi mencionada pelo grupo a ausência de juízes, promotores e defensores no evento. Sendo, por outro lado, referido com demérito, a fraca atuação do gestor na iniciativa de integrar-se com o Sistema de Justiça.

(...) para mim a gestão ela tem um papel fundamental nessa intersetorialidade, e eu não vejo iniciativa nisso, entendeu? Me parece que se isso aí não acontecer não adianta eu Márcia está me desdobrando como Assistente Social, ao mesmo tempo em que eu estou atendendo família eu estou pensando em planejamento, estou pensando em estratégia, eu acho importante isso, a gente está inserido nisso, nessa discussão, mas eu não vou conseguir ter pernas para iniciar, sabe? – Assistente Social do CRAS em Manaus/AM.

Nesse contexto, foi relatada a experiência vivenciada pelo CREAS de Manaus junto ao Poder Judiciário Estadual. A instituição do estudo de caso em rede – que naquela altura somavam três reuniões – possibilitou no município o contato com a Delegacia, Promotoria, Judiciário, CAPS, CRAS, CREAS e abrigo para resolução de casos complexos.

O grupo discutiu a participação de outros órgãos pode ser um facilitador para orçamentos curtos, merecendo especial destaque a experiência vivenciada pelo CREAS do Município do Carneiro, que facilitou o orçamento trabalhando em conjunto com outros órgãos, no caso, com a Secretaria de Políticas para Mulheres. Sendo sugerido pelo grupo, inclusive, a inclusão da sociedade civil organizada para trabalhar com ações integradas.

Verificou-se, por tais considerações acima comentadas, que além da preocupação de utilizar os espaços de diálogo, remanesce a necessidade de dar maior efetividade e comprometimento com os encaminhamentos produzidos nesta modalidade de encontro. O grupo referiu, ainda, a subutilização da gestão participativa – que possibilita a participação dos trabalhadores junto à gestão – e a acumulação de funções pelo gestor como impedimentos à melhor relação entre os Sistemas.



Merece destaque uma manifestação que tratou da ausência dos profissionais do Sistema de Justiça no evento, por meio do relato de uma experiência vivenciada junto a uma juíza, por uma servidora do Tribunal:

(...) quando chegou o convite eu não estou mais, porque agora ela era Juíza do Juizado Especial, Cível e Criminal era quando a trabalhava com ela, agora ela é Desembargadora. Então eu fui para a Vara de Execuções aí ela mandou me chamar por dela conhecia meu trabalho muitos anos e tal, por que o que foi o que ela me disse? Ontem eu estive lá no Gabinete dela, aí eu disse, ela diz: *“Olha, eu não entendi por que veio esse convite para mim? Assistente social, por quê?”* Aí eu digo, eu chamei a Assessora dela, aí ela diz: *“Tem uma pessoa só que eu posso mandar e essa é Vera, que há anos trabalha com a gente, sabe?”* Vamos ver, aí ela disse para mim: *“Vá lá, veja o que, assim, porque eu não me sinto inserida nisso.”* Entendeu? Porque estava a Assistência Social para ela, ela disse: *“Eu não entendi o convite.”* – Assistente Social no Tribunal de Justiça do Amapá.

Percebeu-se, ao longo do relato do grupo, que houve uma problematização da ausência dos juízes, defensores e promotores, ora por falta de sensibilização com o conflito vivenciado junto ao SUAS, ora por uma subordinação simbólica dos profissionais atuantes no SUAS, especialmente de Serviço Social frente aos profissionais com formação jurídica e, ainda, por uma falta de coercibilidade no convite.

(...) não começar por baixo, mas começar pelo alto, eu acho que tem que ser uma proposta, tem que ser organizado em evento pelo alto dessa relação entre Sistema Judiciário e Sistema de Proteção Social, um evento capaz de atrair esses que não vem, que não vieram para cá e que não vem, eles não virão, eles só virão se for algo de cima, vocês sabem como é, exatamente (...) – Assistente Social no Tribunal de Justiça do Amapá.

Outro enfoque da problematização do grupo foi que a ausência de sensibilização por parte dos agentes atuantes no Sistema de Justiça, especialmente aqueles com formação em Direito, pode advir de uma ausência de formação acadêmica, cuja fala a seguir reproduz com fidelidade.

(...) o nosso, principalmente na área de regulação a gente vê que o calo no nosso pé é a falta de entendimento e a falta de interesse do profissional do direito, e a falta de interesse não é voluntária: *“Ah eu não quero.”* É a falta de conhecimento dessa matéria tão importante e tão em volta hoje, os direitos sociais hoje no Brasil, inclusive servindo como exemplo e estudo de caso internacional (...) – Coordenadora de Assuntos Normativos do MDS.

O grupo entendeu que a capacitação do Sistema de Garantia de Direitos pode ser uma forma de influenciar a formação profissional da Assistência Social. Na leitura do grupo, uma medida como essa poderia levar à integração com o Judiciário. Também contribuiria com a responsabilização dos agentes do SUAS – e, de modo específico, daqueles envolvidos nos sistemas que não são bacharéis em Direito – para que procurem superar, nas relações cotidianas, as dificuldades, dadas a horizontalidade e a troca que esses ambientes podem proporcionar.

Encaminhando-se para o final, o grupo teve pouco tempo para pontuar o que seria objeto de fluxos. Foi sugerido que uma forma de construir fluxos é a partir das demandas enfrentadas pelos dois Sistemas, assim como explica a seguinte fala:

(...) Eu acho que seria verificar quais são as situações dos dois sistemas e coadunar a partir da construção dos fluxos de entrada de acesso, e dos protocolos que deverão ser construídos entre os dois sistemas, por isso essa defesa de fluxos e protocolos. – Funcionária do CREAS do Amazonas.



Ao final, realizou-se um breve resumo das ideias para apresentação ao grande grupo.

- **Propostas sugeridas**

Concurso público para profissionais do SUAS; Concurso público para equipe interdisciplinar no Poder

Judiciário: envolta pela demanda de valorização profissional, a sugestão do grupo pretende oportunizar o melhor atendimento dos usuários – sem confundir-se com a função de acolhimento, a qual o profissional do SUAS está vinculado; fortalecer o vínculo e a continuidade da política públicas de Assistência Social, de forma a mitigar a rotatividade de funcionários no SUAS e desafogar o atendimento regular da política.

Estabelecimento de fluxos e protocolos de atendimento (institucionalização); Delimitação de definição das competências; Atribuição de perfis dos gestores: a primeira proposta diz respeito ao objetivo geral da equipe de trabalho e, como sugestão, deve ser realizada via instituições superiores como uma forma de compelir os agentes a cumprir os protocolos, participar dos espaços de debate e dar efetividade aos encaminhamentos; esta proposição pretende incidir na delimitação das competências, e como visto no relato do trabalho do grupo, é dela dependente; finalmente, a última tarjeta relacionada nos oferece uma vinculação ao fortalecimento do gestor com perfil mais atuante, mais participativo e dedicado a estabelecer esses fluxos.

Poder Judiciário como parte do Sistema de Assistência Social: Organização de eventos; Inserção do Poder

Judiciário em todos os espaços de discussão da Política de Assistência: o fortalecimento do gestor – relacionado acima – também é imprescindível para realização das próximas duas proposições. Estas duas propostas querem oportunizar o encontro para dialogar acerca da política de Assistência Social e, a partir deles, estabelecer fluxos e protocolos. A primeira sugere a criação de espaços novos, enquanto a segunda aborda o aproveitamento dos espaços de diálogo já existentes, para que o Sistema de Justiça – especialmente o Poder Judiciário – possa sentir-se parte da rede de Garantia de Direitos.

Articulação em rede para realização de políticas públicas; Estudo de caso em rede (Ex.: Manaus – reunião): trata-se de uma continuidade das propostas logo acima selecionadas, contudo, amplia-se a ideia/necessidade de integração para todo o Sistema de Garantia de Direitos. A preocupação do grupo foi solucionar os problemas de descontinuidade da política e de revitimização dos usuários do serviço. O estudo de caso em rede foi elencado como uma forma de oportunizar esta integração e envolver todos os agentes em casos de maior complexidade.

Capacitação do Sistema de Garantia de Direitos; Convênio com Associações para capacitação: sugerido pelo grupo como uma forma de aproximação entre os profissionais que atuam no Sistema, por meio da horizontalidade e troca de saberes, esses encaminhamentos apareceram também como uma alternativa ao desconhecimento do funcionamento da política socioassistencial – por parte do Sistema de Justiça.

Divulgação de informações; Publicização dos direitos do cidadão ao cidadão: tais sugestões foram encaminhadas a partir da observação dos efeitos negativos que a ausência de fluxos acaba tendo em relação aos usuários de ambos os Sistemas. Para o grupo, a informação ao cidadão fará com que este utilize melhor os serviços que existem para a garantia de seus direitos.

- **Situação externa aos problemas e propostas**

Foi motivo de preocupação de alguns participantes do debate o sigilo profissional na hipótese de um estudo de caso em rede.

Foi referida também a experiência positiva de se conviver com uma juíza que, efetivamente, reside no município e que buscou o contato com os agentes atuantes no CREAS instalado no município através de um evento por ela projetado.

6. Fechamento Final no Grande Grupo

Ao final dos trabalhos dos grupos, cada relator escolhido apresentou ao grande grupo a produção realizada e as tarjetas elaboradas durante a tarde.

O relator do grupo comunicou, sucintamente, a alteração do tema, salientando que o grupo considerou que o desconhecimento das atribuições, por parte dos autores envolvidos, destacava-se como problema principal.

Quanto às propostas, o relator informou que o grupo considerou relevante instituir “protocolos intersetoriais”, onde se discriminariam as competências, pois tais protocolos necessitam de um maior conhecimento da realidade do município, de um mapeamento e de um maior conhecimento do Sistema da Assistência Social, a qual será oportunizada com a divulgação maciça de cartilhas informativas. Informou ainda, que tais protocolos devem ser produzidos pelas instâncias superiores, como CNJ e CNAS.

Salientou o relator que os registros de acompanhamento – de estudos sociais suscitados no âmbito do Sistema de Justiça – devem contemplar todo o trabalho e não questões pontuais.

Por fim, foi dito que o Poder Judiciário e Assistência Social têm diferentes funções e que, por esta razão, deve o primeiro constituir sua própria equipe, e que tal equipe deve atuar de forma articulada com a rede SUAS. Logo em seguida, o relator do segundo grupo referiu, resumidamente, que foi problematizada no grupo a concepção de Assistência Social. Sendo que o grupo solidificou como necessária a ocupação proativa dos espaços de formação dos operados de ambos os sistemas, para que a troca de saberes ocorra. A este respeito, algumas experiências exitosas foram relatadas, a saber a dos municípios de Tabatinga, Porto Velho e Rondônia, embora tenha feita a ressalva que as relações muitas vezes são personificadas, ficando a gestão alheia a estes processos.

Dentre outras deficiências, o relator informou que a ocupação dos espaços de discussão que já existem, por agentes de ambos os Sistemas, não ocorre por conta de possível falta de protagonismo da gestão, dentre outras deficiências. Contudo, era preciso reconhecer experiências como o Provimento 36, a carta de estratégias, o Sistema de Saúde Mental, o DPAC – uma estratégia dentro do “Programa Crack é Possível Vencer”.

Finalmente, disse o relator que é preciso levar em conta a rotatividade dos servidores de ambos os Sistemas, é preciso romper com a dualidade de “mocinho X vilão”, porque o Sistema de Justiça também pode contribuir para potencializar as discussões sobre o SUAS e para efetivar as regras pactuadas na Assistência Social, como a NOB e a NOB RH – por meio de ações civis públicas que demandam o cumprimento das normas por parte dos gestores, por exemplo.

Posteriormente, houve uma complementação específica do grande grupo que gostaria de relembrar ao relator a discussão acerca da concepção de Proteção Social, a qual o SUAS e o Sistema de Garantia de Direitos estão vinculados, do que derivou a proposta de incluir esta pauta nos espaços de formação profissional.

Em seguida, à finalização do relato do segundo grupo, as reladoras do terceiro grupo informaram que há fragilidades na Política de Assistência no SUAS e no Sistema de Justiça, algumas delas da mesma ordem. Por esta razão, seria preciso avançar no diálogo, podendo os agentes do SUAS ir ao encontro, apresentar demandas e propostas e iniciar este processo.

Quanto às propostas, o grupo sugeriu que o Poder Judiciário, por fazer parte do Sistema de Garantias de Direitos, deve participar da discussão da política de Assistência Social no Brasil, por meio do estudo de caso em rede – que envolve outros órgãos da Segurança Pública e do Executivo – e da ocupação dos espaços de diálogo dessa política, como encontros, debates, congressos, palestras, oficinas e outros. O grupo acreditava que esses encontros possam se constituir, inclusive, em espaços de definição das competências.

Outra sugestão apresentada foi a divulgação das informações do funcionamento dos sistemas e a publicização dos direitos dos cidadãos como uma forma de otimizar a utilização dos serviços, por parte dos usuários, através da procura mais efetiva dos procedimentos e dos órgãos.

O grupo pontuou que o concurso público é uma alternativa à rotatividade dos profissionais do Sistema.



Ao final apresentou, inclusive, questões que ficaram em aberto: como contemplar o sigilo profissional – daquele que tem referência de acolhimento e vínculo – e como evitar a vulnerabilidade desse profissional que atua na ponta no estudo de caso em rede.

Houve duas complementações ao grupo três, por parte de integrantes que não eram relatores. A primeira lembrando a proposta levantada pelo grupo acerca da capacitação do Sistema de Garantia de Direitos, como um ponto crucial para melhorar a relação entre os Sistemas. A segunda lembrando o problema recorrente de ausência de advogados no SUAS, em descumprimento à NOB/SUAS, que dificulta a defesa e o acesso à linguagem do Sistema de Justiça pelos agentes do SUAS.

Existiu uma relevante observação da plateia quanto à proximidade das discussões realizadas nos grupos I e III. No entanto, existiria um limitador às propostas de ambos os grupos, que é a falta de governabilidade para exigir um concurso público – do SUAS e/ou do Sistema de Justiça.

Finalmente, foi sugerida aos grupos três e dois que incluíssem em suas propostas a ocupação dos espaços de diálogo com o Sistema de Justiça. Além de fazer parte da construção da Política de Assistência Social, é preciso incluir a relação entre os Sistemas como pauta permanente nesses locais de diálogo.

7. Avaliação Final do Encontro

A avaliação final do encontro foi realizada por meio da proposição aos presentes que manifestassem suas respectivas avaliações do dia de trabalho. Cada participante foi convidado a pensar numa palavra e dizer ao grande público.

As palavras que mais apareceram foram: aperfeiçoamento, produtividade, conhecimento, aprendizado, aproximação e esperança, tendo em média duas falas para cada uma, as demais foram mencionadas apenas uma vez.

8. Observações da Relatoria

O encontro de Manaus foi um bom início para a terceira etapa do Projeto de Pesquisa. Houve evidente receptividade por parte dos participantes, cuja maioria era composta por agentes do SUAS, possivelmente mais habituados com os encontros de metodologia participativa.

Contudo, como era a primeira vez que a metodologia seria implementada, ocorreram algumas diferenças na aplicação por parte das mediadoras nos grupos, o que pode – entre outros fatores – ter gerado algum descompasso nos resultados obtidos.

Apesar da boa recepção à metodologia e da pouca dificuldade para andamento dos trabalhos, existiram problemas externos importantes. Destacam-se, neste contexto, a baixa taxa de presença dos agentes do Sistema de Justiça, ausência completa de Promotores, Defensores e Juízes, o que foi justificado, em alguma medida, pelas instituições contatadas por se atravessar o período eleitoral, em que muitos agentes do Sistema de Justiça estão convocados em tarefas e não se autoriza suas respectivas ausências nas comarcas. Por outro lado, constatou-se que tal ausência faz parte do contexto geral, que é objeto de pesquisa e expressa a invisibilidade que o tema dos direitos socioassistenciais ainda tem junto ao Sistema de Justiça.

Nesse campo cabe referir que ausências de representações, em especial na região Norte do País – com muita extensão territorial e grandes distâncias – têm como pano de fundo as limitações orçamentárias do projeto e a impossibilidade de financiamento de viagens e estadias dos convidados.

Acerca deste tema, cabe referir que as ausências de representações foram sentidas por todos e as eventuais causas apareceram em algumas falas, mas não foram, de modo geral, trabalhadas pelos participantes de forma direta, seja nos grupos de trabalho ou no grande grupo.

(...) E aí fica a lacuna dos operadores do direito propriamente dito, eu fiquei preocupada, porque do meu município só veio a mim até agora, então assim, quem da justiça vai poder falar para trocar os conhecimentos acerca do que é atribuição e competência do Judiciário? Do Ministério Público? Na Defensoria Pública como um todo, então eu me sinto assim, um pouco preocupada com o resultado da pesquisa, se a gente não tem essa outra fonte de dados. Para efeito de análise, contudo, convém referir possíveis causas. Inicialmente, as longas distâncias, característica da região Norte, dificultaram – inclusive – a participação de pessoas ligadas ao SUAS, Conselhos e INSS. - Psicóloga do Serviço de Acolhimento de Porto Velho/RO.

A pesquisa pode se ela seguir daqui para frente nesses moldes com a ausência da Justiça do outro Sistema, ela pode ter viés que não é aquele que nos interessa, não é aquele que vai trazer respostas para os problemas que nós temos hoje. - Gestão do Estado de Roraima faz referência à fala de outra colega.

(...) mais de eventos que traga também, não somente fique aqui entre Assistentes Sociais se Psicólogos, mas tragam eles também que estão lá no Judiciário, trago não só os Assistentes Sociais que estão lá, mas tragam os Promotores, tragam eles para estar dialogando aqui, porque assim nós poderemos quando sair desses eventos construir fluxos e protocolos de atendimento (...) – Professora do Capacita SUAS no Amazonas.

(...) não começar por baixo, mas começar pelo alto, eu acho que tem que ser uma proposta, tem que ser organizado em evento pelo alto dessa relação entre Sistema Judiciário e Sistema de Proteção Social, um evento capaz de atrair esses que não vem, que não vieram para cá e que não vem, eles não virão, eles só virão se for algo de cima, vocês sabem como é, exatamente (...) - Assistente Social no Tribunal de Justiça do Amapá.

Contudo, existem especificidades no Sistema de Justiça que merecem destaque e relacionam-se com determinada dificuldade de participação: autonomia, peculiaridades regionais e ainda sua tradição.

Quanto aos dois primeiros, sabe-se que tal Sistema não dispõe de uma estrutura orgânica única, mudando de unidade por unidade da federação, e de órgão para órgão que a compõe, uma vez que todos têm autonomia. Quanto ao último, sabe-se que a estrutura tradicional do Sistema de Justiça, especialmente a tradição do Poder Judiciário, pode justificar a ausência de autonomia que os servidores possuem, em relação aos titulares do ofício (juizes, promotores, defensores etc.), para participar de encontros desta natureza. Isto porque, normalmente, atuam em representação aos titulares e, novamente, a mesma tradição sugere que a ausência de varas específicas que pensem o SUAS e a Política de Assistência Social – e não somente que trabalhem com eles de forma acessória em processos de família, violência doméstica, medida socioeducativa, benefícios e outros – pode justificar a ausência de sensibilização ou interesse.

O efeito mais prático da ausência do Sistema de Justiça no encontro foi a falta de respostas às falas sobre o funcionamento desse Sistema, função que, muitas vezes, precisou ser desempenhada pelas mediadoras dos grupos. Por vezes também, essa ausência, oportunizou alguma hostilidade e sensação de distância – já muito presentes no cotidiano dos trabalhadores e trabalhadoras do SUAS, inclusive, daqueles que trabalham na gestão ou no Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Outro problema observado foi a dificuldade gerada pela separação dos temas em três enfoques, que deveriam ser trabalhados por três grupos diferentes. Nas discussões contatou-se uma necessidade constante em falar sobre o tema trabalhado no outro grupo – que não aquele que a pessoa fazia parte – e poucas falas que traziam problemas locais, característicos da Região Norte, com relação direta ao objeto de pesquisa.

Além disso, uma característica do encontro foi que a maioria das demandas circundaram em torno dos temas de (a) concepção da Política de Assistência Social e (b) requisições pelo Sistema de Justiça ao SUAS. Mesmo que a divisão em três grupos tenha priorizado a quantidade equilibrada de participantes em cada grupo e a aproximação das tarjetas em eixos temáticos semelhantes, em muitas falas apareceram ‘concepção’ e ‘requisição’ como problemas. Apenas através



da leitura da desgravação foi possível identificar essa sutileza, isso porque nem sempre a tarjeta contava com um título assim identificado, ou o orador fez referência direta aos termos ‘concepção’ e ‘requisição’.

Quanto à concepção da Política de Assistência Social ficou bastante difícil de diferenciar – e talvez o seja de fato – o “problema de concepção” de outro problema, o que parece ser “um caldo” de desconhecimento do funcionamento burocrático, ou cultural, do *outro* Sistema. Não foi apresentado, em qualquer momento, a problematização da questão da concepção, como de fato um problema, uma diferença, ou realidade, a qual se deve conviver. Várias falas expressaram uma sensação de que o Sistema de Justiça, especialmente o Poder Judiciário, atua por desconhecimento e que este fato constitui um problema de concepção, tendo a formação ou capacitação profissional destaque como solução. Ou ainda, que o Poder Judiciário atua por pensar diferente acerca da Política de Assistência Social, e, neste sentido, o convencimento dos agentes – através de capacitação ou encontros – seria uma solução.

Ademais, não ficou unânime para todo o grupo se a temática da concepção antecede ou não a questão da competência e das requisições. Quando se falou a respeito, embora sem problematização por parte do grupo, destacou-se a seguinte fala:

... questão de concepção, existe um desencontro das estratégias, com desencontro político das concepções no que diz respeito às políticas de assistência – Psicólogo do CRP de Manaus e trabalhador do TJAM.

Em harmonia, não ficou unânime o destaque acerca de qual atitude deve ter prioridade no estabelecimento de uma boa relação entre os Sistemas: se o diálogo – e então construir uma concepção –; ou a solidificação das competências e procedimento dentro de cada Sistema – e então formular um debate das concepções –; ou ainda, se podem acontecer simultaneamente. Várias falas caminharam em sentidos opostos sem que isso fosse diretamente problematizado.

(...), mas a minha indicação aqui realmente um dos fatores é a definição de responsabilidade entre os sistemas, acho que não temos dúvidas, só que só isso basta? Também não, pode todo mundo ter a sua responsabilidade, a sua competência ainda se não resolver, então são vários fatores e vários elementos que precisam estar nessa interlocução (...) – Assessora especial do CFESS.

(...) Então isso exige um preparo dos profissionais aí envolvidos, como a gente conseguiria isso? Eu acredito que transcendendo a partir do momento que a gente fechar aqui, essa é a atribuição da Assistência Social e depois partir para o diálogo, chamar o sistema todo de justiça, sistema Judiciário para a gente fazer essa interlocução, trocar (...) – Professora universitária e Professora do Capacita SUAS vinculada ao Conselho de Serviço Social de Manaus.

(...) que a própria assistência entenda-se papel, o CREAS defina o seu papel, sua competência, sabe o que fazer, que não fazer, porque parece que cada técnico atua de uma forma que lhe acho que ele deve agir, mesmo tendo manuais para se seguir, tem Psicólogo que ele faz clínica dentro de CREAS, que não se permite mais, a clínica da saúde, tem um pessoal da saúde quer fazer o papel do CREAS (...) – Psicóloga do CREAS de Nova Manaus.

Finalmente, apesar de merecer menção positiva, as boas práticas experimentadas no cotidiano dos agentes de ambos os sistemas na região Norte denunciaram que diálogos incipientes ainda estão concentrados em pessoas-chaves nos territórios, revelando ausência de fluxos em nível institucional. Por outro lado, o encontro contribuiu para um avanço coletivo de reflexões e apontou de forma clara a possibilidade de uma mudança de atitude de cada agente, no seu respectivo espaço, na direção de melhorar as relações entre os dois Sistemas.

4.2.2 Região Sul – Encontro de Porto Alegre/RS

1. Dados de Identificação

Região: Sul

Cidade sede: Porto Alegre (Rio Grande do Sul)

Data: 22/10/2014

Instituição parceira: Tribunal Regional Federal da 4ª Região, Rua Otávio Francisco Caruso da Rocha, n° 300, Bairro Praia de Belas, Porto Alegre/RS

Membros da Pesquisa Presentes: Ana Paula Motta Costa, Bruna Fernandes Marcondes, Gabriela Fischer Armani, Gleice Araújo e Luiza Griesang Cabistani

Representante do Ministério da Justiça Presentes: Paula Lacerda Resende

Representantes do MDS presentes: José Ferreira da Crus, Luciana Viddal, Wagner Saltacto, Adrianna Figueiredo, Jarbas Cunha e Marcius Crispin

Outras autoridades representantes de instituições que compuseram a mesa de abertura: Luiz Isidoro Zorzo (Diretor-Geral do Tribunal Regional Federal da 4ª região) e Edson de Almeida Borba (Secretário Estadual de Trabalho e Desenvolvimento Social, e, que, nesse ato, representou o Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social).

O texto a seguir foi elaborado a partir do material gravado e transcrito do Encontro de Manaus. Foram feitas transcrições de falas de participantes, as quais estão identificadas pela atividade profissional exercida pelo interlocutor.

2. Programação e Metodologia Aplicada

A metodologia aplicada durante o Encontro seguiu as orientações previstas para esta etapa de pesquisa.

3. Lista dos Presentes e Suas Respectivas Instituições

QUADRO 4 – LISTA DOS PRESENTES NO ENCONTRO DE MANAUS

NOME	ÓRGÃO/INSTITUIÇÃO
Maria Cristina Duarte de Oliveira	SEDS/AC de Rio Branco
Carmem dos Santos Caldeira	SEDS/AC de Rio Branco
Aracy Nazaré da Silva Farias	SEAS/PA de Belém
Irley Regina Epifânio	SETRABES/RR de Boa Vista
Maurício Alves	SETRABES/RR de Boa Vista
Elzania Souza dos Santos	SETRABES/RR de Boa Vista
Katilvania Souza Guedes	SETAS/TO de Palmas
Patrícia Aguiar Tavares	SETAS/TO de Palmas
Cibele Freitas de Aquino	DPSB/SEAS/AM de Manaus
Suelane Alves dos Santos	DPSB/SEAS/AM de Manaus
Representante DPSE	SEAS/AM de Manaus



Representante DPSE	SEAS/AM de Manaus
Andressa Barbosa Guerra	Secretaria Municipal de Porto Velho/RO
Edivane Melo de Souza	Secretaria Municipal de Itacoatiara/AM
Paula Siqueira Costa	CREAS de Careiro da Várzea/AM
Maria das Graças Mendonça Sales	CRP – AM,AC,RO,RR
Maria Bernadette Medeiros	CFESS
Zenite da Graça Boguea Freitas	CFESS
Joaquina Barata	UFPA de Belém/PA
Maria Auxiliadora Ferreira	FAMETRO
Heloísa Helena Corrêa da Silva	UFAM de Manaus/AM
Raimunda Silva Batista Gama	CONGEMAS-AM
A. Brava – Secretário municipal de Tabatinga	Secretaria Municipal
Sandra Alice Aires dos Santos	15ª Região AM\RR
Luiz Romano da Motta Araújo Neto	CRP - PA/AP
Maria Margareth Queiroz Silva	Defensoria Pública do Estado AM
Paullette de Oliveira Catunda	Defensoria Pública do Estado AM
Nadia Graça Pinheiro Teles	Defensoria Pública do Estado AM
Denise Brasil Martins	SEAS/AM
Graça Prola	FONSEAS – Manaus/AM
Mário Lima Wu	Defensoria Pública do Estado AM
Célia Mara Ferreira	GEASE – Manaus/AM
Severa Alda Pegado	Tribunal de Justiça do Amapá
Nígia Pessoa Santos	CREAS de Tabatinga/AM
Letícia Priscila de A. Borel	CREAS de Manaus/AM
Gerusa M. Carvalho	CREAS de Manaus/AM
Márcia de Souza S.	CRAS de Manaus/AM
Aracy Nazaré da I. Farias	SEAS Pará
Fábio Fabrício P. Silva	STUCAS – AC
Maria Sorite Oliveira e Souza	SEMASDH – CREAS de Manaus/AM
Izabela Adjuto Cardoso Fernandes	MDS/SNAS
Juliano Suzin dos Santos	MDS/SNAS
Matilde E.	GEAS – AM
Antônio J. M. Lima	GEAGE – AM
Socorro Siara	INSS Manaus/AM
Gisele Matias	INSS Manaus/AM

Fonte: Elaborado pela equipe de pesquisa

4. Levantamento dos Problemas por Parte do Grupo de Participantes

Após a abertura oficial do encontro, foram apresentados a pesquisa em andamento e os dados obtidos até o momento. Em seguida, os presentes foram convidados a usar a palavra, abordando os problemas que identificavam como relevantes na relação entre o Sistema de Justiça e o SUAS, em seus respectivos contextos de trabalho. Aplicou-se a metodologia prevista e já utilizada no encontro realizado na Região Norte, em Manaus. A divisão dos grupos de trabalho para o turno

da tarde foi realizada a partir do resultado dos problemas elencados pelos presentes, ainda parte da manhã. A medida que as pessoas realizavam suas falas e as intitulavam nas tarjetas, identificaram-se três eixos centrais de discussão. Deve-se ainda considerar a dificuldade em classificar as tarjetas e, consequentemente, as falas de cada um, pois todas as demandas trazidas relacionavam-se em alguma medida, uma vez que versavam sobre o mesmo objeto de pesquisa.

O primeiro eixo temático (Grupo 1), intitulado “Concepção dos Profissionais e Instituições”, teve como pressuposto trabalhar os aspectos que atingem toda a relação entre os Sistemas em função das concepções que perpassam tanto profissionais, quanto as próprias instituições envolvidas. Abordou, de modo geral, o desconhecimento dos operadores e dos órgãos que compõem ambos os sistemas.

O segundo eixo temático (Grupo 2) reuniu a temática relacionada à “Criação de Fluxos”, conforme foi nomeado. A tarefa principal foi debater a existência ou não de fluxos entre os dois Sistemas, como essa comunicação tem ocorrido atualmente e, por fim, discutir a possibilidade de construção de novos fluxos de atuação e comunicação, sem que haja sobreposição de poderes ou violação de competências.

O terceiro eixo (Grupo 3) foi intitulado “Competências e Atribuições” e teve como função discutir as competências de cada um dos Sistemas e das diferentes instituições que os compõem. A esse grupo foi atribuída a função de debater e, principalmente, esclarecer o que é atribuição de cada um dos atores no espaço de interlocução sociojurídico.

4.1. Problema 1: Concepções dos Profissionais e Instituições

Tarjetas: Políticas sociais; entendimento políticas públicas; Ausência das políticas públicas de Assistência Social na formação dos profissionais; Tratamento dispensado da justiça aos técnicos da Assistência Social: subalternidade e desrespeito; Diferença de olhar; Discursos: SUAS e oferta de benefícios; Formação do Jurista; Dependência da Concepção Individual do Jurista; Desconhecimento sobre os fluxos da assistência e sua estrutura; Falta de conhecimento do SUAS pelos operadores do direito e pelos gestores; Precarização da vaga de assistentes jurídicos no SUAS; Empoderamento; Diálogo articulado entre os saberes; Pessoaalidade no trato dos encaminhamentos; Pessoaalidade das relações institucionais; Desconhecimento SUAS: MP, Poder Judiciário, OAB e Defensoria Pública; Provisoriedade dos quadros no SUAS e também no Sistema de Justiça; Insuficiência de capacitação dos profissionais do SUAS em busca do seu empoderamento; Desconhecimento do SUAS pela Justiça; Hierarquia de Saberes; Capacitação dos operadores do direito; Visão de neutralidade do Poder Judiciário; O que é o SUAS para o Sistema de Justiça; Falta de informação à população; Desconhecimento; Judicialização pra quem?; Judicialização de conflitos sociais.

Esse eixo de discussão foi sendo construído à medida que um número considerável de pessoas trouxe à plenária da manhã a percepção de que o principal problema identificado está na incompreensão entre eles. Tal problemática interfere na atuação dos profissionais, que lidam diariamente com essas relações, mas também expressa a existência de uma incompreensão entre as próprias instituições.

Foi abordada a problemática da diferença de olhar de cada um dos Sistemas. Enquanto o Direito, e, consequentemente, o Sistema de Justiça atuam por meio de processos, ou seja, de questões específicas, de casos, sobre os quais podem e deve decidir – uma espécie de “recorte” –. A Assistência Social funciona a partir de uma visão de complexidade da situação enquanto o Direito tem sua atuação direcionada a um determinado espaço de tempo, ou a um determinado fato, o campo da Assistência Social trabalha em uma perspectiva mais integral sobre a vida do sujeito.

Além dessa diferença de olhar, a própria cultura do Sistema de Justiça, diferentemente do SUAS, não se baseia em discussões horizontais. Ou seja, muitas vezes quando o Sistema de Justiça aproxima-se das redes de serviço, é através de uma perspectiva reguladora e mandatária, ou seja, vertical. A questão da “HIERARQUIA DOS SABERES” e da “POSIÇÃO DOS PODERES” foi abordada no sentido de que as boas relações são geralmente estabelecidas entre as pessoas, mas não entre as instituições, uma vez que os pedidos do Sistema de Justiça sempre chegam sob forma de imposição, a partir de uma sobreposição de poder em relação ao SUAS.



A relação entre os Sistemas é descrita a partir de um distanciamento cultural e histórico entre eles. É possível identificar a partir da fala coletiva uma “queixa” em relação ao tratamento dispensado aos trabalhadores do SUAS por parte dos promotores, juízes e, em alguma medida, defensores públicos.

O desconhecimento do SUAS por parte do Ministério Público aparece em diversas falas, o que acarreta problemas de fluxos. No entanto, a Defensoria Pública não parece diferenciar-se muito neste aspecto. O desconhecimento do SUAS por parte do Sistema de Justiça não parece ser uma exceção, uma vez que o distanciamento do Sistema de Justiça é em relação às demais políticas públicas, em maior ou menor medida. Isso se concretiza na seguinte fala:

[...] dessa dificuldade que os Promotores e Juízes têm de ter o entendimento não só sobre Sistema Único de Assistência Social, mas eu coloco as Políticas Públicas, as Políticas Sociais Públicas como um todo. E só exemplificando, nós recebemos no estado bastante processos para atendimentos individuais de usuários, tanto da Assistência Social quanto da saúde. Então são textos, assim, de Defensores Públicos, do próprio despacho dos Juízes onde é uma miscelânea de SUS com SUAS que a gente fica apavorado e não é a minoria desses processos, e um outro caso, assim, que nesses meus 15 anos de Assistente Social me deparei com uma Promotora que me perguntou, assim, muito desconfiada assim: *“Se o papel da Assistência Social do estado não era dar comida aos pobres e agasalhos, organizar a campanha do agasalho.”* Então como isso hoje ainda é muito, a gente tem que trabalhar muito ainda. – Assistente Social, Rio Grande do Sul.

Outro aspecto apontado foi a fragilidade dos próprios gestores públicos, sejam eles municipais, ou estaduais, os quais deveriam, em tese, estar apropriados da Política Nacional de Assistência Social, porém muitas vezes também se mostram despreparados. A escolha do gestor enquanto uma decisão política marca a incerteza acerca da eventual qualificação daquela pessoa que preencherá a função. Novamente, verifica-se que o problema encontra-se na pessoalidade, uma vez que a definição do gestor é realizada a partir de avaliações subjetivas e políticas, o que não necessariamente garante a ocupação por um bom profissional.

Outra situação, no contexto, próxima ao que vinha sendo abordado, é o fato de profissionais do Direito que às vezes vão trabalhar, até em cargos comissionados, e deparam-se com a realidade da Assistência Social, com uma política pública nunca antes vista na trajetória profissional e acadêmica. Apesar de ser este o momento de levantamento de problemas, uma representante da OAB de Santa Catarina relatou sobre uma cartilha que está sendo interiorizada para que os próprios advogados conheçam o que é a Assistência Social e todo o SUAS. Além disso, relatou estarem fazendo uma campanha para a realização de concursos públicos nas prefeituras, justamente porque os cargos comissionados, como citado anteriormente, atrapalham o funcionamento da gestão. Por fim, a figura do advogado foi lembrada como elemento importante na construção dessa ponte com o Sistema de Justiça, porque este já domina uma linguagem mais próxima dos operadores do Direito.

Ainda no âmbito do desconhecimento entre os Sistemas, foi apontado que não se trata de unificar as linguagens, mas, sim, afinar um pouco mais os saberes. Ou seja, o problema não reside na diferença de linguagem utilizada pelos Sistemas, mas sim a necessidade de que possa haver uma melhor compreensão entre eles. Isso estaria diretamente relacionado com a falta de preparo dos profissionais do Sistema de Justiça, sejam eles promotores, juízes ou defensores. Não só a academia não aborda a temática das políticas públicas na formação jurídica, como não há uma suficiente preparação inicial nas carreiras jurídicas voltadas aos profissionais que passarão a exercer suas atividades em determinados cargos públicos. Com o intuito de exemplificar uma situação diferenciada, foi citado que em dois concursos da Defensoria Pública para ingresso na carreira de defensor público foi incluído entre os conteúdos a Lei Orgânica da Assistência Social. Embora positiva tal inclusão, não é valorizada como deveria por parte dos candidatos, que acabam considerando suficiente a leitura da Lei e não sua real compreensão e implicação na realidade.

Outro elemento bastante presente nas falas de levantamento de problemas esteve relacionado às questões de capacitação dos profissionais de ambos os Sistemas. Abordou-se acerca da necessidade de “empoderamento” dos profissionais do SUAS, com o intuito de que estes fortaleçam seus posicionamentos técnicos e apresentem-se frente ao

Sistema de Justiça como pessoas que sabem sobre o trabalho que estão realizando. A compreensão entre um Sistema e outro também perpassa uma relação de respeito, e este pode ser adquirido à medida que os profissionais apresentam-se com domínio sobre aquilo que realizam.

O despreparo dos profissionais foi citado como um dos fatores que gera atuações desnecessárias, tais como requisições inúteis, ou até mesmo solicitação descabidas ao SUAS, como de cadeira de rodas e fraudas (fornecidas, vinculadas à tratamentos prescritos, por parte do SUS). Ou seja, o desconhecimento entre os Sistemas sobrelota o SUAS de trabalhos que não lhe competem.

Nesse sentido, a alternativa encontrada é o estabelecimento de boas relações num âmbito muito pessoalizado, com cada promotor especificamente, que ocupa o cargo em uma respectiva comunidade. Ocorre, no entanto, uma intensa rotatividade desses profissionais, especialmente nos municípios do interior, o que faz com que se esteja permanentemente buscando essas boas relações. A seguinte fala expõe isso claramente:

(...) Então eu não só, eu não posso falar muito sobre requisições, porque eu nem sei quando que eu fiz a minha última requisição na minha vida, sinceramente, porque eu aprendi a sentar e conversar e discutir. Agora, eu sempre deixo claro: aprendi muito com Assistentes Sociais, aprendi muito com os Psicólogos, mas sempre deixei claro, o dia que eu for embora, talvez, tudo isso se altere. Então isso é nocivo (...) – Promotora de Justiça de Passo Fundo (RS).

A respeito do problema identificado da dependência do funcionamento das relações em função da pessoalidade, apontou-se com destaque a necessidade de confiar e apostar nas instituições. Conforme uma defensora pública do RS, as relações devem passar a ser regidas no âmbito das instituições, haja vista que elas são permanentes, enquanto que seus profissionais não o são.

Por fim, um dos últimos problemas levantados - a respeito do desconhecimento dos profissionais e das instituições - foi a necessidade de que ambos os Sistemas compreendam-se enquanto partícipes de um único sistema: o "Sistema de Garantias de Direitos". À medida que dependem de intersecções, não há outra alternativa senão trabalharem juntos, e esse diálogo só será possível quando um compreender o outro, e a si próprio, como parte de um único sistema.

4.2. Problema 2: Criação de Fluxos

Tarjetas: Clareza de papeis; Falta de presença do conselho tutelar nos debates (rede); Poder de requisição; Requisição: como fazer?; Abismo entre sistemas; Neutralidade x Disposição do sistema de justiça para trabalhar em rede; Fluxo de comunicação entre governo e população; Ausência de ações coletivas; Sistema de Garantias de direitos (intersecção); A pressão sempre pelo técnico do SUAS quando demandado pelo Sistema de Justiça; Fragilidade do vínculo entre o técnico social e o usuário após a intervenção do Sistema de Justiça; Fortalecimento da rede de proteção: atores e compromissos; Rede interdisciplinar; Processos "extrajudiciais"; Hierarquia; Fluxos; Requisições de outros órgãos e Posicionamento da administração pública; Definição do que é integração; Fragilidade do conhecimento do SUAS por parte dos gestores políticos principalmente municipais; Flexibilidade dos serviços: sistema de justiça - rede - acolhimento; Protocolo: fluxo entre os dois sistemas; Articulação em rede; Comunicação; Alto número de requisições inúteis; Disque 100: verificação sobrecarregada (CREAS); CREAS x CRAS: como se comunicar com o judiciário; Delegacias especializadas; Laudo de criança e adolescente em abrigos; Sobreposição de poderes: abertura para o debate/interface; Gestor: Definição legal - capacitação técnica.

A falta de articulação em rede entre os órgãos que compõem a relação entre o Sistema de Justiça e o SUAS apareceu como eixo central deste segundo problema. Inicialmente foi levantada a insuficiência ou a própria ausência de um trabalho em rede dentro dos municípios, uma vez que as políticas públicas atuam de modo fragmentado. O Sistema de Justiça soma-se a essa fragmentação, o que conduz à falta de diálogo. No entanto, a segmentação é compreendida enquanto uma relação cultural do Estado brasileiro.



A necessidade de integração pareceu ser central, diante da falta de diálogo. Exemplificou-se a questão a partir da situação do adolescente que cumpre a medida socioeducativa. No caso de um jovem em internação, é necessário perceber que, provavelmente, ele já fora atendido pela rede e que ele não está sozinho, possui uma família que também está envolvida no processo pelo qual ele está passando. Nesse sentido, a seguinte fala ilustra isso:

(...) Então, quando se estabelece esse trabalho em rede, todos aqueles atores ou participantes do Sistema de Justiça, da saúde, educação, enfim eles saem fortalecidos não apenas no que se refere a conhecer um pouco mais o lugar do outro, mas também no que se refere aos próprios encaminhamentos (...). – Promotor de Justiça de Santa Maria (RS).

A necessidade de fomentar um trabalho em rede apareceu simultaneamente como problema e solução. À medida que tal trabalho não existe, produz-se demandas desnecessárias, que se expressam, por vezes, em procedimentos extrajudiciais. Não se trata de temáticas fáceis, e suas características – até mesmo da própria tradição jurídica – levam à reprodução de uma cultura, na qual não há espaços para realizar discussões. No entanto, a criação desses fluxos irá possibilitar também que os próprios profissionais se capacitem. Boas experiências foram relatadas, porém permanecem no âmbito da pessoalidade dos profissionais.

É importante, portanto, trabalhar essas dificuldades não no âmbito individual, mas sim a partir de ações coletivas, articuladas com a participação dos gestores. Um exemplo referido nessa direção foi a realização pelo Conselho Regional de Psicologia do Estado de Santa Catarina, em parceria com as Secretarias Municipais, de levantamento de dados em todas as cidades, com o objetivo de sistematizar as informações quanto à forma com que as demandas de requisição estão chegando ao órgão gestor. Tal iniciativa decorreu da preocupação do conselho profissional em razão da quantidade de trabalho atribuído aos profissionais do SUAS, situação que pode vir a comprometer a qualidade dos serviços.

Destacou-se, de outra parte, o pequeno número de profissionais do Sistema de Justiça no evento. Essa dificuldade em trazer o Sistema de Justiça para o diálogo foi atribuída, por um promotor de justiça, a uma suposta ideia de neutralidade que permeia os operadores do Direito. Dessa forma, juízes e promotores justificariam suas ausências, pois consideram que devem ser profissionais neutros, e, portanto, estariam impossibilitados de participar de reuniões de rede etc.

A importância do tema requer que os órgãos do Sistema de Justiça flexibilizem e atualizem seus serviços, mantenham profissionais do serviço social, o que pode ajudar na interlocução entre os Sistemas, bem como se qualifiquem para atender ao cidadão.

4.3. Problema 3: Competência e Atribuições

Tarjetas: Recursos humanos; Falta de concursos no Sistema de Justiça; Laudos Periciais médicas e sociais; Lei Municipal: não inclusão do profissional do direito; Falta de advogados nos CRAS; Precarização do trabalho no SUAS (de todos!!!); Recursos humanos; Equipe por serviço tipificado não existe; Medidas socioeducativas não é equipe própria (??); Limites x possibilidades; Sobreposição de poderes; competências; Imprecisão das funções e papéis; Atualização resolução Conselhos de profissão; Medidas de meio aberto x fechado: a relação entre municípios x Estado x Governo; Requisição: o que cabe a cada um; Interface com o SINASE: medidas em meio aberto; Equipes de referência do SUAS, ocupando lacunas do sistema de justiça; acompanhamento do gestor no CRAS: definição de papéis, Estado e Município; Medidas meio aberto na mediação da vulnerabilidade penal; Fragmentação: SINASE e Planos; Proteção especial x socioeducação em secretarias diferentes; Conselho tutelar e as requisições.

Este terceiro eixo de discussão relaciona-se com a questão das competências de cada um dos Sistemas e dos fluxos entre eles. Seria impossível pensá-lo sem relacionar com o eixo elencado anteriormente, ou seja, a incompreensão entre os Sistemas. No entanto, as falas convergiram para um objeto mais específico, qual seja as atribuições de cada um e como é possível constituir um trabalho coletivo em torno da defesa e da garantia de direitos.

Inicialmente foi abordada a questão dos trabalhadores do SUAS estarem sendo requisitados para realizarem averiguação de denúncias, também em função do “Disque 100”, a pedido das Delegacias Especializadas. A verificação de demandas com origem no “Disque 100” tem sido atribuída aos CREAS e CRAS, os quais foram caracterizados como “SAMU social”.

A centralidade do problema nesse aspecto diz respeito ao papel a ser desempenhado pelas equipes do SUAS, que nessas circunstâncias, simultaneamente, acabam por acompanhar e averiguar situações de uma mesma família ou pessoa. Isto foi apontado como prejudicial para formação de vínculos de confiança com o usuário da política pública de Assistência Social. O duplo papel, especialmente quando se trata da rede de média complexidade, fere as competências pré-estabelecidas pelas normativas do SUAS.

No entanto, o tema das requisições não se restringe às Delegacias Especializadas. Problematicizou-se a atuação do Ministério Público também nesse sentido, pois conforme o que foi trazido, o *parquet* tem alegado que os profissionais do SUAS devem realizar estudos sociais. Quando se trata de situação envolvendo criança e adolescente, o argumento que justifica a requisição seria o princípio da integração, enquanto argumento legal para afirmar que os profissionais do SUAS devem realizar tal trabalho. Conforme a fala que segue:

(...) Então eles fazem uma justificativa legal para dizer que sim, os profissionais têm que se submeter a isso como se não houvesse diferenciação dos lugares que a gente ocupa, mesmo na nossa profissão. – Assistente Social, Comissão de Orientação e Fiscalização do CREAS (PR).

Em diversas manifestações, portanto, foi exposta a impossibilidade do exercício duplo de papéis, justamente por haver uma implicação ética. Por exemplo, no caso em que um Assistente Social é requisitado para realizar um estudo social que embasará uma decisão judicial acerca do acolhimento institucional de uma criança, e depois este mesmo profissional ter que atender essa criança em função protetiva. Demandas como estas chegam a partir de inúmeros órgãos, pois os Conselhos Tutelares também foram referidos como agentes que demandam intensamente do SUAS, através de requisições.

Essas solicitações, além de atribuídas a quem não lhes compete, também possuem um viés violador de direitos dos próprios usuários, repetindo ou aumentando sua vulnerabilidade social. O fato de Psicólogas e Assistentes Sociais serem obrigadas a depor em juízo, ou realizarem perícias para afirmar se de fato houve determinada violação, acaba fragilizando a relação deste profissional com o usuário, sobrepondo o interesse da Justiça ao interesse dos sujeitos. Assim, enfatizou-se a necessidade de definir os limites e as possibilidades nesta relação entre os Sistemas.

Em complemento ao debate em andamento, verificou-se que outro tema controvertido diz respeito ao SUAS ser responsável pela execução das medidas socioeducativas em meio aberto, e, conseqüentemente, possuir uma relação com o Sistema de Justiça. Foi afirmado o quanto é positivo o fato de alguma Política Pública assumir tal trabalho, porém há dificuldades na estreita relação com o Sistema de Justiça, seus ritos e seus procedimentos. Há uma necessidade de definir melhor o papel de cada um no acompanhamento das medidas socioeducativas, pois não é função daqueles profissionais que acompanham os adolescentes no cumprimento da medida servir como “olhos e ouvidos” do Sistema de Justiça.

Outro aspecto levantado neste eixo do debate diz respeito à responsabilização dos profissionais que se negam a realizar aquilo que entendem não ser de sua competência, como algumas averiguações e outras espécies de requisições. Foi relatado que, apesar desses profissionais saberem que não é de sua atribuição determinado trabalho, devem cumprir mesmo assim a respectiva ordem para evitarem serem responsabilizados. A falta de respaldo do administrador público, seja o gestor de Assistência Social, ou o Prefeito, dificulta ainda mais a situação destes profissionais. Foi problematizado o fato de que, muitas vezes, os requerimentos de laudos, pareceres, perícias, etc não se dirigem ao serviço, mas diretamente à pessoa física do profissional do SUAS, sem considerar o conjunto do trabalho que esse tem atribuição de realizar. Ainda, muitas dessas requisições são exigidas sob prazos ínfimos e em tons considerados ameaçadores inclusive sob pena de prisão.



Conforme a fala de uma Assistente Social, o Sistema de Justiça tem se relacionado com o SUAS a partir da ideia de que se trata de um “cumpridor de tarefas”, em que se “ditam” encaminhamentos, como por exemplo, de que determinada família precisa de um aluguel social. Nesse sentido, destacou-se a importância do emponderamento dos profissionais, citado no problema 1, como potencializador para resolução de alguns conflitos. É necessário que os profissionais do SUAS possam responder às demandas negando-as, com a devida argumentação, o que às vezes não acontece em função da hierarquização dos saberes. Situações como a referida acabam por implicar no sentimento de que o SUAS trabalha na perspectiva de auxiliar de outros sistemas, sem identidade própria de trabalho.

Novamente a questão das competências e fluxo apareceu muito ligada à necessidade de conhecimento das políticas públicas. A incompreensão de papéis acaba gerando sobrecarga ao SUAS.

(...) nós somos uma Política de Assistência Social, nós não somos a única Política Social do Brasil. Então para o aluguel social, liga para a Política de Assistência Social, para colocar alguém dentro de uma comunidade terapêutica despacha a Política de Assistência Social. Então somos políticas sociais, o DEMHAB é uma Política social, a saúde é uma política social, nós somos uma Política de Assistência Social. (...) – Assistente Social, Coordenação da Proteção Social Especial de Média Complexidade de Porto Alegre (RS)

5. Trabalhos nos Grupos para a Propositura de Soluções

5.1 Grupo 1: Concepções dos Profissionais e Instituições

Com o intuito de aprofundar o problema a respeito da concepção dos profissionais e das instituições dos Sistemas, foi trazido ao debate o exemplo do movimento que ocorreu há cerca de 15 anos entre os Sistemas de Educação e de Justiça. Foi um esforço protagonizado pela Associação Brasileira de Magistrados e Promotores da Infância e da Juventude, em que houve uma forte mobilização em todo o país em torno da Política de Educação. Na situação em questão, os operadores de ambos os Sistemas estavam envolvidos debatendo questões comuns. O “Movimento da Justiça pela Educação” foi sugerido como um possível exemplo a ser seguido, enquanto encaminhamento para o problema do desconhecimento entre os Sistemas.

A problemática da incompreensão entre os Sistemas não será resolvida com iniciativas individuais de redes singulares em cada município. É necessário um comando institucional nacional que possa assumir uma tarefa como esta. O CNJ e o Ministério da Justiça, bem como as Associações, foram citados como parceiros importantes.

O histórico de subalternidade da Assistência Social em relação às demais políticas foi mencionado como um dos aspectos responsáveis pelo distanciamento entre os Sistemas. Para que o SUAS possa dialogar de igual para igual com o Sistema de Justiça é imprescindível que ele seja reconhecido enquanto uma política de Estado.

A complexidade dos casos hoje atendidos pelo SUAS exige muito envolvimento e um certo grau de subjetividade na relação, implicando certa sistematicidade no atendimento, portanto, na relação entre os interlocutores. No entanto, a perspectiva do Sistema de Justiça é outra, o vínculo com o cidadão que está sendo atendido nos órgãos da Justiça é extremamente diferente. Por isso, então, a necessidade de que um compreenda o outro e o seu papel, para que as funções possam ser cumpridas conforme as atribuições de cada um.

Percebe-se, no entanto, que essa incompreensão de papéis também se estende aos profissionais do Serviço Social que estão trabalhando dentro dos órgãos do Sistema de Justiça, conforme a fala:

(...) Então a própria Promotora sentou comigo essa semana e me disse: “Eu tenho 10 assistentes sociais dentro da Promotoria que se negam a fazer qualquer estudo social ou qualquer avaliação, se negam.

Elas acham que o lugar delas é de trabalhar com grandes políticas, com movimentos políticos, com projetos sociais.” Está errado, não pode ser, está perdendo, cada um perdeu a sua função e está só dando para a Assistência Social fazer, nós não teremos pernas (...) – Assistente Social, Coordenadora da Proteção Especial de Média Complexidade, Porto Alegre (RS).

Após o momento inicial do grupo de aprofundamento das questões levantadas na plenária da manhã, foram elencadas diversas proposições, algumas mais específicas, outras nem tanto, mas todas com o objetivo de diminuir o abismo de compreensão entre os Sistemas. As proposições foram divididas em dois eixos, o primeiro grupo é aquele que concentra alternativas no âmbito da “Formação”, enquanto que o segundo contempla proposições na esfera da “Normatização”.

- **Formação**

Tarjetas: Grande encontro (emergencial e que vise a sensibilização) com todo o “bloco” envolvido (Assistência Social e Sistema de Justiça); Discussões perenes, interface contínua; Educação permanente - inclusão de temas de Assistência Social à Justiça; OAB como agente pra inclusão do tema no ensino jurídico; Disciplina na grade curricular nas universidades; Fomento a publicações sobre o direito à Assistência Social; Capacitações conjuntas.

As propostas levantadas neste grupo relacionam-se com a necessidade de formação dos operadores de ambos os sistemas. Pensou-se em formação desde uma perspectiva “micro”, específica, como também “macro”. Ou seja, sugeriu-se desde a necessidade de realizar movimentos dentro dos próprios municípios, com o objetivo de efetivação do diálogo e de interlocução entre os diferentes profissionais, até a realização de um grande encontro nacional com todos aqueles agentes envolvidos na relação.

A construção de um grande encontro para a discussão de temas pertinentes a ambos os Sistemas aparece como uma das formas de resolver a necessidade emergencial de sensibilizar os profissionais para esta temática. No entanto, enfatizou-se a importância de que esse debate tenha um viés contínuo, que sejam proporcionadas discussões perenes para uma interface em permanente crescimento. No âmbito do SUAS, a inclusão de temas relacionados ao Sistema de Justiça, enquanto educação permanente, foi elencado como possibilidade. Foi problematizado o papel das universidades na formação dos profissionais e a importância de serem inseridas nas grades curriculares o tema do direito à Assistência Social e do SUAS, e para isso a OAB, enquanto Conselho Profissional, poderia ser um dos protagonistas desse movimento. Ainda no âmbito acadêmico, o fomento à publicações e pesquisas sobre o Direito à Assistência Social foram citados como importantes estímulos para que se efetive a intersecção entre os Sistemas. Portanto, a partir da promoção de artigos jurídicos em torno do direito à Assistência Social, em que o próprio Judiciário poderia ser responsável por promover tais editais, pretende-se fomentar a discussão em torno do tema e a criação de uma cultura.

- **Normatização**

Tarjetas: Edital “pedagógico”; mais concursos para o Sistema de Justiça; Critérios de referência para constituição de equipamentos municipais; Profissionais de serviço social próprios do Sistema de Justiça; Formação de equipes multidisciplinares “itinerantes” por região para efetivação de direitos; Sinalização de diretrizes e continuidade das propostas; Práticas e diretrizes pré-estabelecidas nas instituições; Proposição compartilhada por comando central; Elaboração de documento compilado para dialogar com corregedoria;

O grupo de proposições denominado “normatização” foi assim nominado, uma vez que a ideia central é que essas proposições estejam normatizadas, seja em forma de lei, de protocolos conjuntos, etc. A ideia é que elas sejam fixadas e possam ser reproduzidas, uma vez que hoje é possível encontrar diversos exemplos de boas práticas, porém ainda muito isoladas. A ideia de um “edital pedagógico” foi proposta no sentido de que seja este um meio de exigir que aqueles que prestam concursos para defensoria, promotoria ou magistratura, possam assumir esses cargos tendo algum conhecimento sobre a LOAS, por exemplo. Uma vez que a formação acadêmica, de modo geral, não tenha proporcionado essa intersecção entre as diferentes áreas do saber, adicionar assuntos relativos à Assistência Social em concursos para operadores do direito em editais obriga, de alguma forma, que esses profissionais saibam pelo menos a letra da lei.



Além dessas propostas já referidas, algumas outras foram elencadas mesmo sem estarem diretamente relacionados ao debate deste grupo. Essa separação em eixos é bastante tênue, por isso diferentes proposições permeiam mais de uma discussão. Os concursos públicos para o Sistema de Justiça apareceram a partir da necessidade de que os profissionais dos órgãos deste Sistema possam realizar atendimento, laudos, pareceres entre outros a partir da ótica que lhes seja solicitada. Outra ideia manifesta foi a formação de “equipes itinerantes”, que possa atender demandas emergenciais, compostas por um assistente social, um psicólogo, um pedagogo, um motorista, um carro e mais uma estrutura administrativa. Esta ideia vem de uma experiência no estado do Paraná, a partir da situação de que determinadas comarcas e municípios não justificam uma equipe técnica do Poder Judiciário, em função da baixa demanda. A solução encontrada seria a de que uma equipe itinerante fique em uma Comarca maior, mas possa atender especialmente aos municípios

próximos de pequeno porte. Surgiu, ainda, a proposição de que quando tal equipe não estiver sendo usufruída, poderia ajudar em espécies de “forças tarefas” em uma comarca maior, que seja referência.

Em relação ao conteúdo da proposta, foi enfatizada a importância de haver diretrizes claras e que estas equipes não sigam reproduzindo a atual cultura. Foi sinalizada a importância dos trabalhos serem contínuos e possuírem uma sistematicidade. Ainda sobre as equipes técnicas do Sistema de Justiça, sejam elas itinerantes, ou permanentes, seria importante que os próprios órgãos tivessem parâmetros de referência para estabelecer se determinada comarca precisa de uma, duas equipes, se precisa de equipe itinerante, etc.

Sugeriu-se a produção de um documento que dissesse exatamente quais as funções do SUAS, o que está dentro da sua competência, para dialogar com a Corregedoria dos Sistemas de Justiça, a partir de um esclarecimento de papéis.

5.2 Grupo 2: Criação de fluxos

Tarjetas: Organização de protocolos intersetoriais e fluxos voltados ao direito coletivo; Espaços de interlocução regionais entre o SUAS e o Sistema de Justiça; Módulo dentro do CAPACITASUAS para procuradores do Sistema de Justiça; Reuniões bimestrais institucionalizadas com o apoio do CNJ e SNAS; Fortalecimento de recursos humanos.

Este grupo de trabalho ficou responsável por aprofundar a temática sobre a criação de fluxos entre o SUAS e o Sistema de Justiça. A delicada relação entre os Sistemas revela a existência de poucos canais de comum de diálogo, em que ocorra uma efetiva comunicação. Conforme foi discutido, a falta de fluxos é a consequência de um problema maior, qual seja, a desintegração entre as Instituições, a fragmentação dos trabalhos. A própria construção dos fluxos seria decorrência de um trabalho em rede, que pressupõe justamente o diálogo, a articulação, o olhar sobre o outro. A definição de fluxos perpassaria um trabalho anterior, que seria a articulação interpolíticas e intersetorial, na perspectiva de um único Sistema de Garantias de Direitos. Foi levantada a necessidade de se pensarem os fluxos a partir das particularidades das políticas sociais, tais como as medidas socioeducativas, medidas protetivas, o seguimento dos idosos. Ou seja, não um único fluxo que abarque tudo, pois há especificidades dentro das políticas.

Aprofundou-se a necessidade de interlocução com os órgãos que emanam normativas (CNJ, CNMP), uma vez que eles têm impacto dentro das instituições. A importância de provocar e tencionar esses órgãos para que passem a constituir um trabalho mais articulado em rede seria um avanço para a construção de uma cultura. Pensou-se na criação de uma normativa a partir das próprias “chefias” das instituições (MP, DP, Judiciário) para que possa haver uma espécie de cobrança

da “base”, no sentido de que os operadores tenham como obrigação essa articulação com a rede. A justificativa para tal seria que aqueles operadores, mesmo que não tenham este perfil de diálogo, seriam induzidos a exercê-lo.

Destacou-se a impossibilidade de separar o tema do fluxo do tema das competências. Nessa perspectiva, afirmou-se que devem estar claros os papéis de cada instituição na relação, pois, somente a partir de competências pré-definidas e da compreensão da função de cada um dos atores, é possível estabelecer fluxos. Além disso, discutiu-se que a definição

de fluxos de rede precisa contemplar, além da Assistência Social, as demais políticas, para que se possa efetivar realmente um trabalho articulado. Sugere-se a produção de um “protocolo” entre os Sistemas, em que os trabalhadores também sejam chamados a discutir, representados pelos Conselhos de categoria.

Os problemas elencados quanto às demandas de trabalho junto ao SUAS seriam decorrentes da falta de um protocolo estabelecido, além do desconhecimento do Sistema de Justiça em relação às competências do SUAS. Não se trata, no entanto, de um número restrito de pessoas definindo sozinhas um protocolo, mas, sim, de que ele possa ser construído, não unicamente no seu aspecto formal, mas a partir de um processo coletivo, contemplando vivências de ambos os Sistemas para que se torne um padrão de referência nacional, e também possa ser adequado às especificidades regionais.

A “Ficha Ficaí”, instrumento criado em 1989 no estado do Rio Grande do Sul foi referenciado como um exemplo no que toca a questão da articulação entre os diferentes atores envolvidos com o tema da Educação. A experiência decorreu de uma articulação entre o MP, os Conselhos Tutelares e as Escolas para controlar a temática da frequência escolar de crianças e adolescentes. Após análise em 2011, o projeto foi reformulado pelo MP, o qual foi interlocutor junto ao Sistema de Justiça, pela Assistência Social, pela Educação e pela Saúde, apesar desta última política pública não constar como um parceiro formal.

Conforme o protocolo estabelecido, estão previstas reuniões semestrais na Promotoria de Justiça, em que há essa interface com a rede. No entanto, a ideia é de que, em pelo menos alguns municípios, constituam-se grupos de trabalho que tenham autonomia para realizar mais reuniões. A importância de ter espaços garantidos de troca é fundamental para não depender sempre da boa vontade do profissional que ocupa determinado cargo.

Em relação à nova configuração da “Ficha Ficaí”, cabe referir que inicialmente a Assistência Social era considerada responsável por “apagar emergências” em casos individuais. Atualmente, procura-se realizar um diagnóstico, ou seja, verificar por região (território de abrangência) a incidência dos problemas que circundam a situação de infrequência escolar. Quando tais problemas começam a se repetir, e, portanto, identifica-se a existência de uma demanda coletiva, a providência a ser tomada também deve ser de âmbito coletivo, uma vez que se refere à necessidade de uma política pública. Nessas situações, há propostas para que o MP instaure inquérito civil.

A discussão do grupo aprofundou-se neste ponto, pois quando verificado que a demanda é coletiva, então ela deve ser resolvida pela política pública com foco coletivo, abrangendo a região/território, ou a complexidade do problema de âmbito coletivo.

Identificou-se nesse ponto o papel do Ministério Público de fomento às políticas públicas, de fiscalização delas e de contribuição para o fortalecimento do próprio SUAS. Destacou-se o fato de que, em regra, o Ministério Público não tem sido demandado pelos trabalhadores nesse sentido, pois muitas vezes não é identificado em sua função de promoção de políticas públicas. Em realidade, o *parquet* tem o dever de agir nesse sentido e poderia estar contribuindo no aporte de recursos humanos, e na melhoria das condições fiscais e materiais de execução da política pública.

Outra importante contribuição trazida ao debate do grupo é o exemplo das **audiências concentradas**. Conforme a fala que segue, é possível perceber que estas audiências têm representado um espaço de aproximação e de diálogo entre a rede e entre os Sistemas. Novamente, a interlocutora ressalta a importância da proposta estar normatizada, e ser imposta de “cima para baixo”, tanto por parte do CNJ, do Conselho Superior do MP, assim como da própria gestão nacional do SUAS.

(...) Mas assim, o que a gente, acho que teriam que ser propostas de interlocução, porque isso de construir a Rede lá em Santa Maria, constrói aqui em Porto Alegre, eu trabalhei em Novo Hamburgo no abrigo, a gente fazia as audiências concentradas com o Juiz, poxa, o Juiz estava lá junto, na nossa salinha lá, de atendimento, estava o Juiz, a Promotora, a Assistente do Juizado, saía já as Atas, quando a gente via já estava a sentença, quer dizer, isso também movimenta e nos faz trabalhar muito mais, enfim.(...) – Assistente Social, Porto Alegre (RS)



Por fim, surgiram propostas no âmbito das capacitações. Em relação ao CAPACITASUAS foram feitos dois encaminhamentos: que fosse adicionado um módulo sobre o Sistema de Justiça para os trabalhadores do SUAS, para que eles também compreendam melhor este outro Sistema, que, como foi apontado, tem suas diferenças em relação ao SUAS.

A outra proposição foi de **realização de um protocolo com o Sistema de Justiça para que operadores de ambos os Sistemas possam ter capacitações conjuntas, integradas**, pensando em uma estratégia mais direcionada. Não se trata, neste caso, de se ter como objetivo tornar os sujeitos especialistas - por isso poderia ser um módulo compacto -, mas que aborde uma noção preliminar e mais abrangente do que significa a LOAS e o SUAS, porém de forma conjunta.

Uma terceira estratégia, não necessariamente ligada ao CAPACITASUAS, seria os cursos para Promotores e Juízes, porém com outra metodologia e mais adensadas sobre o SUAS e as demais políticas públicas.

5.3 Grupo 3: Competências e Atribuições

Tarjetas: Equipes no Sistema de Justiça; Diferença dos estados - prejudica a uniformidade; O papel de averiguação não é do SUAS; Disque 100: averiguação é problema de quem?; Mudança (revisão) da lei de responsabilidade fiscal; Diagnóstico das demandas para as comarcas; Fragilidade/precariedade da gestão; Pessoalização da intersectorialidade/atribuições; Orientação para o gestor através de resoluções com competências; Resolução da tripartite com CNJ e CNAS nacional; Recomendação do CNJ e Ministério da Justiça; Esgotar as buscas internas dentro da própria instituição/Sistema de Justiça; Organogramas dentro das comarcas do Sistema de Justiça - averiguação; Chefias institucionais coloquem isso como orientação; Superação do critério que foi reconhecido administrativamente no BPC (como?); Mecanismo de aproveitamento de prova (e fluxo); Desconhecimento da estrutura no INSS; Co-responsabilidade da medida socioeducativa: diálogo entre secretarias e rede; Constar no PIA os pareceres dos setores importantes; PIA discutido judicialmente se necessário; Fluxograma pra compor o PIA com possibilidade de ter adaptação regional.

Os debates neste terceiro grupo centraram-se a respeito das competências e atribuições de cada um dos Sistemas e a recorrente confusão entre os papéis de cada um.

Iniciou-se a interlocução a partir do apontamento em relação à insuficiência de recursos humanos e a falta de concurso no Sistema de Justiça. Há pouco investimento em vagas para técnicos tanto do serviço social, quanto da psicologia, o que sobrecarrega o trabalho dos profissionais do SUAS. Na visão de um juiz participante, onde existir Comarca, onde existir juiz, devem existir assistentes sociais e psicólogos, pois necessariamente haverá demanda. Se não for uma demanda específica da infância e da juventude, pode ser da família, no crime. Sempre, em alguma parte do Sistema de Justiça, vai haver a necessidade de uma intervenção de um assistente social e de um psicólogo.

Diante dessa colocação, este mesmo juiz expôs a necessidade de haver uma mudança de visão na administração da justiça, pois é este um dos aspectos que impede que todas as comarcas estejam equipadas com equipes interdisciplinares. Ele ainda acrescentou a possibilidade de realização de um diagnóstico, assim seria previsto a quantidade de profissionais, bem como as áreas de atuação necessárias. Apontou, no entanto, a questão da Lei da Responsabilidade Fiscal, que barra a criação de novos cargos e melhores remunerações.

A demanda por concursos públicos e por equipes no âmbito do Sistema de Justiça apareceu no debate do grupo como uma possível solução para o problema de competências e atribuições. Alocar assistentes sociais e psicólogos nos Tribunais de Justiça, nas Promotorias e nas Defensorias Públicas resolveria a questão, na medida em que o próprio Sistema de Justiça poderia contar com estrutura para realizar suas atribuições, sem necessidade de requisitar serviços do SUAS.

De outra parte, foi possível identificar uma indefinição, por parte de alguns membros do grupo, em relação ao que compete às equipes técnicas que compõem o Sistema de Justiça. Discutiu-se que os assistentes sociais do Ministério Público, por exemplo, trabalhariam apenas em ações coletivas, como visitas e assessoria técnica, sem realizar avaliações, estudos sociais etc.

Após esse primeiro aprofundamento, o debate direcionou-se à questão das medidas socioeducativas. Durante

um determinado período de discussão, as polêmicas levantadas permaneceram direcionadas ao próprio SUAS e não à relação entre os dois Sistemas, objeto da pesquisa e enfoque proposto ao debate. Em sequência, surgiram questões que tangenciam o Sistema de Justiça. Notadamente, foi problematizado o curto tempo para elaboração do PIA - cujo prazo legal é de 15 dias - além do conteúdo e das informações que nele devem constar. Pensou-se também a respeito da necessidade de corresponsabilidade das políticas públicas para a qualificada execução das medidas socioeducativas em meio aberto. Com este propósito foram elencadas as seguintes tarjetas:

- Co-responsabilidade da medida socioeducativa: diálogo entre secretarias e rede;

- Constar no PIA os pareceres dos setores importantes e fluxograma para compor o PIA, com possibilidade de ter adaptação regional; ou seja, o “histórico” do adolescente nas demais redes de atendimento, conduzindo assim para que as diferentes políticas também se comprometam no processo socioeducativo;

- PIA discutido judicialmente se necessário; possibilidade de que este comprometimento da rede seja discutido judicialmente, pois esta articulação geralmente acontece por meio de um movimento unicamente do SUAS, ou quando determinado judicialmente, de forma desarticulada.

Uma experiência no município de Caxias do Sul foi citada na direção do debate que vinha sendo realizado pelo grupo. Por meio das propostas de atuação em torno da Justiça Restaurativa, as políticas públicas têm aproximado-se do Sistema de Justiça, inclusive utilizando as práticas de autocomposição para realizar o PIA. Reúnem-se, portanto, o CREAS, a escola, a Unidade Básica de Saúde do bairro, em função da preparação e realização dos “encontros restaurativos”, e, em casos em que há já acompanhamento de um adolescente, por exemplo, planeja-se o retorno do egresso para a sociedade. Há, em outros municípios, experiências em que os técnicos dos municípios de origem dos adolescentes participam da audiência de avaliação, independentemente da progressão ou não da medida, uma vez que a rede também deve estar ciente do andamento do atendimento ao adolescente, enquanto ele ainda está em privação de liberdade.

Outro aspecto mais específico, que foi abordado pelo grupo e que revela certo tencionamento na relação entre os dois Sistemas, refere-se ao papel das equipes socioeducadoras no processo de aplicação de medida ao adolescente. Uma representante do Conselho Regional de Psicologia do Paraná trouxe o conflito vivenciado por alguns profissionais, que em diversos municípios os juízes pedem para os técnicos do SUAS indicarem a medida a ser aplicada, o que caracteriza uma relação punitivista por parte da equipe, e não de socioeducação.

Nesse sentido, foi novamente levantada a questão da diferenciação de papéis e do vínculo entre o usuário em atendimento e o profissional, especialmente no que se refere à denúncia e averiguação. O Sistema de Justiça, por meio especialmente de juízes e promotores, busca produzir provas através dos atendimentos dos profissionais do SUAS. Uma Psicóloga relata ter sido chamada a uma reunião, na qual lhe perguntaram: *“A gente quer saber se ela está falando a verdade, se é verdade, ou não é verdade?”*.

Esta mesma interlocutora abordou o tema dos “disques” e relatou a experiência de um Centro de Direitos Humanos metropolitano, que abrange cinco municípios. Este Centro teria como objetivo equipar as políticas de atendimento, seriam estruturas organizadas, colocadas nos municípios que possuísem Secretaria de Mulheres, Secretaria do Negro, Secretaria do Idoso para dar-lhes suporte ao trabalho.

Firmou-se a necessidade de delimitar que os serviços do SUAS, os quais não exercem função de averiguação, mas sim de acolhimento e de trabalhar as diversas violações, porém sem investigá-las. Diante da definitiva impossibilidade de compatibilidade entre funções, foi mencionada a responsabilidade das autoridades policiais, entre outras, de rea-

lizarem este tipo de trabalho. Em relação às requisições e aos diversos encaminhamentos, a fala a seguir expressa um posicionamento recorrente dos participantes do grupo:

(...) em resposta às solicitações da justiça, mas têm coisas que não são possíveis. Uma coisa é um relatório de atendimento, um relatório institucional, outra coisa é algo que venha com um cunho pericial que exige uma complexidade que atendimento não tem, que existe um foco técnico material, seja ins-



trumento psicológico ou do serviço social, um instrumental técnico específico, mas que acaba fazendo com que tanto fragiliza em relação com família, que o profissional às vezes acabe, a sua profissão, porque por medo de qualquer sanção ele faz isso de qualquer maneira. (...) – Psicóloga, Comissão de Orientação e Fiscalização, Santa Catarina.

O que esta interlocutora trouxe foi a ideia de que não se trata de interromper qualquer tipo de interlocução com o Sistema de Justiça, mas realizá-la desde que cada um exerça seu papel. O relatório de atendimento, por exemplo, é justamente uma situação em que, necessariamente, os Sistemas cruzam-se, ao mesmo tempo em que cada um precisa conservar sua função de origem.

Outro elemento abordado foi das situações de “revitimização”, em que muitas famílias são submetidas a um duplo sofrimento ao serem atendidas por um número excessivo de profissionais. Nesse sentido, relata-se a experiência positiva do CRAE, um serviço específico para realizar perícias com crianças e que trabalha em parceria com a Delegacia Especializada da Criança e do Adolescente, cujo objetivo é que tudo seja avaliado no mesmo local, sem que a criança passe por vários espaços diferentes.

Os profissionais do CRAE seriam competentes para fazer perícias. Ocorre, porém, que mesmo após a avaliação destes profissionais, ainda que não sendo apontada uma necessidade específica de acompanhamento pela Assistência Social, o MP acaba encaminhando para que o SUAS verifique a situação junto à família, visto que reside em determinado território sob sua área de abrangência. Nessa linha, a maior implementação de delegacias especializadas também desafogaria o SUAS das demandas de averiguação, pois elas seriam responsáveis por realizar encaminhamentos desse tipo: averiguação *in loco*.

Outro aspecto mencionado em relação à competência foi o fato de que são encaminhados para a Assistência Social usuários e famílias que nunca antes haviam sido acompanhadas por essa política pública específica. Ou seja, não há um vínculo prévio e o atendimento é iniciado a partir de um encaminhado do Sistema de Justiça, em função de uma denúncia de violência sexual, por exemplo. Neste ponto, percebeu-se que não está claro o funcionamento da Política de Assistência Social, pois diferentemente do Sistema de Justiça, ela não funciona a partir de um encaminhamento externo que “obrigue” o usuário a frequentar os serviços.

A confusão de competências, que se materializa por meio de requisições indevidas, ou desnecessárias, foi atribuída ao desconhecimento e ao atual momento social em que há uma enorme cobrança das instituições. Na contribuição de uma promotora, as requisições são frutos não só da desinformação dos profissionais, mas também porque encaminhar ao SUAS, mesmo não sendo competência desta Política, é uma maneira de se isentar de responsabilidade, sem dar-se conta sobre o quanto isto pode gerar um trabalho desnecessário.

Nesse sentido, foi sugerido que os operadores do Sistema de Justiça tentem esgotar as possibilidades dentro da sua própria instituição, ou seja, através da realização de buscas internas, pois há casos em que diferentes profissionais estão atuando, porém sem dialogar uns com os outros. O acionamento do serviço e das políticas públicas deveria ocorrer somente quando já foram esgotadas as buscas internas daquela instituição que pretende requisitar a informação.

Em relação aos profissionais do serviço social e da psicologia do MP, no estado de Santa Catarina, há uma experiência em que esses serviços funcionam em parceria com as universidades. A Universidade contrata um profissional, no caso um professor, e, portanto, alguém de referência na área em relação à Justiça, enquanto que o MP contrata estagiários e

cria uma estrutura a partir de um trabalho coletivo de assessoria. Apesar de haver a questão da precariedade do vínculo empregatício nestes espaços, a ideia surge como uma alternativa.

Por fim, foram debatidos alguns aspectos relacionados ao Benefício de Prestação Continuada e a realização de perícias. O elemento central da discussão no grupo foi a análise acerca da prática vigente de que, mesmo preenchido administrativamente um dos requisitos legais ao benefício e este não seja objeto da controvérsia levada a juízo, ambas as perícias (social e de saúde) são refeitas no Judiciário. Ou seja, quando o cidadão tem o benefício negado por questões



relativas à renda, sendo que sua deficiência já foi reconhecida pelo INSS, mesmo assim ambos os critérios são novamente discutidos, ainda que um deles seja comprovado anteriormente. O fato é que isso acarreta gastos públicos desnecessários, além de um desconforto para quem está buscando o reconhecimento de um direito.

(...) Por isso que fica, aí quando volta: “Ah, a gente vai fazer.” Aí já não tem Assistente Social, então tem que reagendar, tem, é uma criança, tem tudo isso e que lá principalmente nós do Serviço Social a gente questiona: “Mas esse Juiz manda tudo de novo, é uma criança, não tem o dinheiro, tem que esperar que a Prefeitura mande um carro, vem do interior, da zona rural.” É, o nosso questionamento é nesse sentido, mas se for para garantir direito a gente faz tudo de novo. (...) – Participante não identificada.

Em alguns estados há acordos com a Procuradoria para que não sejam solicitadas as perícias relativas ao requisito já comprovado no âmbito administrativo. Ou seja, para que se discuta em juízo unicamente o requisito não preenchido anteriormente. Além disso, em relação ao requisito de renda, foi relatada a realização de pareceres sociais que discutem não só a miserabilidade objetiva daquele que pleiteia o benefício, mas, sim, o comprometimento de sua renda em função de gastos com remédios, habitação etc.

6. Fechamento Final no Grande Grupo

O debate ocorrido neste momento do encontro centrou-se na apresentação ao grande grupo das propostas elencadas em relação a cada eixo de discussão. Basicamente, as manifestações dos relatores foram sínteses das discussões citadas acima, porém de forma mais simplificada. Foram ainda apontadas algumas complementações.

Destacou-se a importância de estabelecer um canal de comunicação entre a OAB e os profissionais do SUAS para complementar o atendimento das crianças com necessidades especiais, ou com esses benefícios do SUAS. Além disso, foi questionado à equipe de pesquisa se haveria uma análise de normas e a possível identificação de lacunas, sobreposições ou conflitos institucionais. Respondendo a isso, a Professora Ana Paula explicou que, em geral, somente é possível identificar o conflito normativo nos casos concretos. As normas tratam cada uma de uma temática, mas relacionam-se uma com a outra, mas não é possível dizer, a não ser no caso concreto, qual é a norma que se aplica em tese, ou que excluiria a outra norma. Foi informado sobre a existência de um levantamento das normas - que consta neste relatório como resultado da primeira etapa de pesquisa - porém não há possibilidade de uma análise em abstrato, que diga quais normas contrapõem-se, além de não ser este o objeto central da pesquisa.

Sobre o assunto da formação dos profissionais, foi proposta a constituição de uma rede de professores, pesquisadores, que de alguma forma trabalham na relação com a Justiça, ou com as outras profissões presentes na Assistência Social, que se constitua como uma rede de comunicação, para que futuramente torne-se um projeto de extensão ou uma pesquisa de intervenção interinstitucional.

7. Avaliação Final do Encontro

A avaliação final do encontro foi realizada por meio da proposição aos presentes que manifestassem suas respectivas avaliações do dia de trabalho. Cada participante foi convidado a pensar numa palavra e dizer ao grande público.

As palavras que mais apareceram foram: Avanço, produtivo, provocativo, desafiador, articulador, produção, oportuno, proximidade, conhecimento, realidade, diferença, possibilidades, necessário, conhecimento, questionamento, alternativa, construção, integração, atitude, evolução, reflexão-ação, instigante, mobilização, surpreendido, propositivo, desafio, articulação, discussão, desafiador, construção, participação, esperança, acreditar, construção, democratização, colaboração, aprendizagem, visão sistêmica, responsabilidade.



8. Observações da Relatoria

A primeira observação importante deste encontro refere-se ao diferencial constatado quanto à profundidade das discussões realizadas. Em geral, todas as pessoas presentes estavam bastante a par do objeto da pesquisa e sabiam falar com propriedade, a partir de diferentes pontos de vista, sobre a relação entre o SUAS e o Sistema de Justiça. As análises dos diversos tópicos não se resumiam a rasas discussões, ao contrário, tanto questões mais teóricas e de concepção a respeito de cada tópico, assim como a operacionalidade das proposições foram cuidadosamente analisadas.

Outra característica importante deste encontro foi a presença de um número mais expressivo de pessoas do Sistema de Justiça. Este número não chegou a se igualar (paritário) aos presentes do SUAS, mas foi significativo em relação aos outros encontros. Promotores, defensores públicos e um juiz estiveram presentes, bem como técnicos de diferentes instituições do Sistema de Justiça. Apesar do número ainda ser reduzido, esses profissionais contribuíram de forma significativa com o conteúdo discutido, pois são aqueles que trabalham na “ponta” e na direta relação com o SUAS.

Identificaram-se, por meio de relatos, diversas experiências positivas sendo produzidas nos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná, em distintos âmbitos da temática abordada. Ocorre, no entanto, que todas estão bastante concentradas nos profissionais que por elas são responsáveis, o que revela a problemática da ausência de fluxos e o não diálogo no nível institucional entre os órgãos desses Sistemas. Ainda assim, percebe-se que todos aqueles presentes são profissionais comprometidos com a temática e com a construção de novos fluxos, por meio de uma perspectiva coletiva.

4.2.3 Região Centro Oeste – Encontro de Cuiabá/MT

1. Dados de Identificação

Região: Centro-Oeste

Cidade sede: Cuiabá

Data: 29/10/2014

Instituição parceira: Secretaria de Assistência Social (SEAS – GO) – Responsável pela organização: Leice

Membros da Pesquisa Presentes: Ana Paula Motta Costa, Bruna Fernandes Marcondes e Gabriela Fischer Armani

Representantes do Ministério da Justiça presentes: João Vítor Rodrigues Loureiro – Secretaria de Assuntos Legislativos e Projeto Pensando o Direito

Representantes do MDS presentes: Jadir de Assis – Coordenador Geral de Serviços Especializados em Famílias e Indivíduos

Outras autoridades representantes de instituições que compuseram a mesa de abertura: Mirian Tavares Anete – Secretária Adjunta de Assistência Social, representando no ato o Secretário de Estado Jean e o FONSEAS – Fórum dos Secretários Estaduais de Assistência Social; Patryck Ayala – Procurador do Estado do Mato Grosso do Sul e Professor da UFMT, representante do Sistema de Justiça; Kelly Paniago – Presidente do COEGEMAS do Mato Grosso do Sul; José Rodrigues Rocha Júnior – Presidente do CONGEMAS.

O texto a seguir foi elaborado a partir do material gravado e transcrito do Encontro de Manaus. Foram feitas transcrições de falas de participantes, as quais estão identificadas pela atividade profissional exercida pelo interlocutor.

2. Programação e Metodologia Aplicada

A metodologia aplicada durante o Encontro seguiu as orientações previstas para esta etapa de pesquisa.



3. Lista dos Presentes e Suas Respectivas Instituições

QUADRO 6 – LISTA DOS PRESENTES NO ENCONTRO DE CUIABÁ

Nome	Órgão/Instituição
Adrielli Cristina Souza da Silva	CRAS/CPA
Ana Cristina Amaral	DPU
Ana Raquel Correia Ribeiro	CRAS/Santa Terezinha
Annelyse C. Candido	CRESS/MT e MPE/MT
Arlindo de Arruda	CEAS
Artêmio Miguel Versoza	CRESS/MS
Camila Rangel Ortiz Santos	CSMAS/Cáceres
Carla Aparecida P. S. Brete Souza	SETAS/CSAN
Carleandro Roberto de Souza	CRAS/Poconé
Celia Regina D. A. Aguiar	SMASDH/Cuiabá
Christina G. Mendonça	SETAS/Lar Criança
Clarice R. Fernandes	SETAS/CSAN
Cleide Batista Nery	SAAS/Rubenogil
Cristiane Almeida da Silva	SMASDH/Cuiabá
Daniela D. Constantini	SASTH/Sinop
Dinalva Pereira de Barros	CRESS/Cuiabá
Dwalva Teneira de Barros	SMAS/Várzea Grande
Edineia da C. Lonata	SMASDH/Cuiabá
Elisângela da Silva Almeida	CREAS
Elizabeth Casassus Malheiros	Não identificada
Eriko Netto de Lima	CRP/GO
Eva Anete N. Domingos	SETAS/MT
Fábio Arthur da Rocha Capilé	OAB Nacional
Fátima Suely P. Bezerra	SETAS/MS
Flavia Tereza do Nascimento	CRESS/MT
Flavio Rebouças Ramos	CREAS/Peixoto
Glória Leda da Costa Marques	SETAS/Capacita SUAS
Graciele Maria de Meira Jesus	SETAS/SSUAS
Grazieli Patricia	SETAS/MT
Inês Tatiane de Alencar	CREAS/Várzea Grande
João Vítor Rodrigues Loureiro	SAL/MJ
José Rodrigues Rocha Júnior	CONGEMAS
Josiely Cristina da Cruz	CREAS/SMASDH
Junior Souza Alves	CRP/DF
Kathellyn da Cruz Meira	CRAS e CREAS/Chapada dos Guimarães
Keli Silva Paniago Colle	COEGEMAS/MT
Leícy Lucas de Miranda Vitorio	SETAS/MT
Leila dos Santos Rosa Ribeiro Primo	INSS/MT
Leovane Gregorio	CFP
Ligia Maria de Amorim	CRAS/Praeiro
Lígia Paula Passos Lima	Gestão de Pessoas/Não identificada
Luciana Masumi Miyakawa	INSS
Luciana Trugillo Pelloso	Não identificada
Luciano Joia da Silva	SETAS/MT
Luzia Beatriz de Sousa	Não identificada
Maggie Carolina Maidana	CRAS/Várzea Grande
Maísa B. Rodrigues	SEMPRAS/Rondonópolis



Marcus A. Crispim	MDS
Maria Clara Gonçalves Khalil	DPU
Maria Luzanira Alencar Neta	SETAS/STR
Maricélia Padilha	SMASDH/Cuiabá
Marlene Menisse	CFESS
Maysa Oliveira de Souza	SETAS/MS
Myriam Zanette	Secretária Adjunta AS – SETAS/MT
Nildiane Lopes Coelho da Cruz	NUEP – CRESS/MT
Núbia Patrícia R. Oliveira	CONGEMAS
Patrícia Pimentel Lopes	SEMPRAS/Rondonópolis
Patryck de Araújo Ayala	Procurador do Estado/MT
Rafaella Pereira F. de Paula	SETAS/Lar Criança
Raquel Alvarenga	CFESS
Raquel Mendes de Oliveira	MPE/MT
Silvane Teixeira Arruda	SMASDH/Cuiabá
Silvia Machado	MPE
Sueli Martins Viçosa do Amaral	CRP/MS
Talita de Mattos Barth	MPE/MT
Tatiana Leite Lopes	MDS
Thaís Maiara Baranoski	CRAS/Tancará da Serra

Fonte: Elaborado pela equipe de pesquisa.

4. Levantamento dos Problemas por Parte do Grupo de Participantes

Após o primeiro momento do encontro regional, em que a Coordenação da presente pesquisa apresentou o projeto em curso e os dados coletados até então, os presentes foram estimulados a expressar suas respectivas concepções sobre os problemas identificados na relação institucional existente entre o Sistema de Justiça e o SUAS. Constituiu-se, por conseguinte, um espaço para o levantamento de questões, conflitos ou demandas. A partir de falas dos participantes do encontro, foram sendo propostos agrupamentos de problemas para que, posteriormente, fossem formados os grupos de discussão programados para o turno da tarde. No turno da manhã, cada participante deveria propor uma ou mais questões que acreditasse serem centrais à problemática da relação entre os dois sistemas, intitulado suas falas a partir de expressões que deveriam ser dispostas em tarjetas. Cada profissional expunha seu problema e, concomitantemente, entregava sua tarjeta, possibilitando a identificação visual da demanda por todas as pessoas presentes.

A divisão dos grupos do turno da tarde foi realizada, portanto, a partir das demandas levantadas pelos agentes presentes no encontro. A escolha do conteúdo a ser aprofundado em cada grupo consistiu em divisão gradual das situações de conflito, partindo de escopo geral para específico. O Grupo 1, intitulado “Concepção”, teve como pressuposto trabalhar os problemas que versavam sobre aspectos que atingem a relação entre os Sistemas como um todo, problemas presentes, portanto, como pano de fundo de boa parte dos conflitos. O Grupo 2, por sua vez, foi responsável pela discussão dos “Fluxos e Competências”, como foi nomeado. O que lhe coube foi, essencialmente, debater quais são as funções de cada um dos Sistemas e até que ponto é possível construir fluxos de atuação e comunicação sem que haja sobreposição de poderes, ou violação de direitos trabalhistas. O Grupo 3, por fim, com o título de “Requisições”, foi o grupo cuja função era discutir o principal dilema relatado no momento do levantamento de problemas, qual seja a presença de requisições originárias do Sistema de Justiça ao SUAS, suas peculiaridades e conflitos. A esse grupo coube, então, o aspecto mais específico das discussões.

Nas próximas subdivisões serão expostas as principais dificuldades apresentadas pelos participantes. Para melhor apresentação, as contribuições estão divididas de acordo com os grupos com os quais foram identificadas. Cumpre esclarecer que as separações realizadas possuem função organizativa e visam aprofundar o conteúdo a ser trabalhado. Não são, no entanto, satisfatórias no que tange à divisão dos problemas, haja vista que a problemática que se apresenta ao fundo é a mesma: a comunicação entre os sistemas e a necessidade de compreensão e aperfeiçoamento de suas inter-relações.



4.1. Problema 1: Concepção

Tarjetas: Não compreensão do SUAS como um sistema; distância entre juiz e comunidade; sensibilidade para reconhecer as demandas dos trabalhadores – SUAS; violação de direitos dos profissionais; deuses gregos; Sistema de Justiça como 1ª alternativa; formação continuada em direitos socioambientais; modificação da natureza do direito; sucateamento dos serviços próprios do SUAS; judicialização da vida!; papel do MP mais coletivo; discrepância entre os conceitos de deficiência do INSS e do Judiciário; interpretação diversa da lei BPC (Executivo x Judiciário); conceito de deficiência e rendimento per capita.

A demanda pela discussão intitulada de “Concepção” surgiu a partir das falas que contribuíram com apontamentos profundos e de âmbito geral, cujos respectivos objetos foram questões que se mantiveram presentes independentemente de qual fosse o conflito mais específico que estivesse em tela.

Um elemento que teve presença constante ao longo do levantamento foi o que uma das tarjetas vinculadas a esse aspecto chama de “Não compreensão do SUAS como um sistema”, representando o entendimento de que o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) não é compreendido como um sistema por demais sistemas que com ele se relacionam. Nesse caso, a concepção de que o Poder Judiciário e o Ministério Público, enquanto figuras pertencentes ao Sistema de Justiça, não conhecem o SUAS e seus procedimentos próprios é latente. Acerca da compreensão do papel do SUAS, pontuou a representante do Conselho Regional de Psicologia do Mato Grosso do Sul (CRP/MS):

Eu vejo que o Ministério da Justiça não entende ainda qual o papel, até as próprias questões individuais e coletivas, porque ele acaba demandando ações individuais. E nós sabiamente respondemos individualmente não no coletivo, sabiamente porque a gente é demandado e acabamos aceitamos esta demanda que vem do Judiciário e acabamos atuando de forma individual – Representante do CRP/MS.

Outro elemento de destaque nas manifestações dos trabalhadores do SUAS é de que há falta de sensibilidade por parte dos operadores do Sistema de Justiça para compreender a dimensão das demandas que chegam ao SUAS. Associada a essa constatação, relatam a violação de seus direitos profissionais. Tais profissionais, enquanto trabalhadores da rede socioassistencial, possuem funções próprias, das quais depende o funcionamento do setor em que trabalham. Dessa forma, não há só um problema principiológico de hierarquia que se manifesta nos conflitos entre o SUAS e o Sistema de Justiça, mas também de violação da formação profissional dos profissionais que atuam no SUAS, conforme relatam. Discorrem os profissionais do SUAS que não há a percepção, por parte dos trabalhadores do Sistema de Justiça, da sobrecarga de trabalho e da violação da formação acadêmico-profissional que são dirigidas aos representantes da Assistência Social. Retrata o conteúdo das manifestações sobre a temática em debate a fala a seguir:

[...] o tema que eu elenquei foi sensibilidade no reconhecimento das demandas dos trabalhadores do SUAS, qual é a relação dos trabalhadores do SUAS com o Judiciário? Uma relação extremamente conflituosa, eles não aceitam o que nós justificamos, lá nós recebemos determinações, não são solicitações, são determinações e quando você responde justificando a impossibilidade, embasada teoricamente o que eles devolvem para você? Que não cabe questionamento, que você tem que cumprir, se você não cumprir você vai ser penalizado, você vai responder judicialmente. E eu acho isso uma total falta de respeito, por quê? Nós somos todos trabalhadores, todos graduados, assim como ele tem uma formação e eu respeito. Eu também tenho uma formação e exijo respeito, obrigada. Assistente Social- CRASS do Município de Tancará da Serra.

O conflito e a sensação de desvalorização dos profissionais do SUAS foram expostos também por um representante do Conselho Federal de Psicologia (CFP):



A nossa problemática, eu coloquei o título deuses gregos que é a dificuldade de acesso aos nossos juízes e promotores. A demanda do nosso serviço do SUAS dentro do Sistema de Justiça ela veio muito forte como foi coletado na mesa dentro da Conferência Nacional de Assistência, realizada em dezembro passado. E a gente tem esta dificuldade tremenda de ter acesso aos juízes, esta dificuldade por alguns juízes e alguns promotores se acharem o todo poderoso dentro da Comarca. E para falar a verdade não é, graças a Deus a realidade da Comarca a qual eu pertença, o Promotor e o Juiz lá tem a portas abertas para as demandas da assistência e que a gente consegue ter um diálogo ao ponto de ter extinguido praticamente a zero as demandas que estavam vindo do Sistema Judiciário para assistência dentro do Município. Mas que ainda vem algumas demandas que a gente ainda consegue trabalhar em conjunto, e como que a gente conseguiu diminuir a demanda? A partir do momento em que o Juiz e o Promotor teve sensibilidade de sentar com os técnicos da assistência social e entender as nossas diretrizes de trabalho. – Representante do CRP.

Outro enfoque interessante exposto nas manifestações foi “o fenômeno de judicialização da vida”, ou seja, o aumento da procura ao Poder Judiciário como alternativa anterior à procura da política pública adequada. Apresenta-se, então, o fenômeno do Poder Judiciário como primeira alternativa da busca do cidadão por determinado direito prestacional do Estado. Antes mesmo de buscar as políticas de atendimento e acompanhamento do Poder Executivo, aqui personificadas no SUAS, a população dirigir-se-ia diretamente ao Poder Judiciário, acreditando que tal instrumento lhe traria maior efetividade na garantia de seus direitos.

[...] eu acho que a gente está vivenciando atualmente processo de judicialização da vida. Eu acho que não só demandas socioassistenciais e saúde que foram colocados aqui e isso a gente pode perceber, é claro, eu acho que isso seja difícil de perceber. [...] E as pessoas demandam ao Ministério Público coisas que não chegaram na política, por exemplo, pessoas que chegam lá querendo remédio como você falou, querendo cirurgia que nem passaram por consulta médica. Pessoas que pedem casa, mas que não foram na habitação e por ser canal aberto as pessoas chegam e assim, depois que é instaurado um procedimento aí eles vão lá orientar, (...) você tem primeiro ir lá no gestor, tem que ir na Secretaria para depois em havendo necessidade e sendo negado entendo demanda de fato uma atuação do Ministério Público aí sim propor ação. E eu acho que esta questão da judicialização não precisa ser pensada, não acho que a gente tenha pernas aqui para resolver esta situação, não acho que é por aí, mas acho que serve de reflexão para a gente para entender exatamente onde é que a gente está. E aí eu corroboro com um colega que já se expressou desta maneira, dizer que o que chega no Judiciário muitas vezes é o que não conseguiu ser resolvido no Executivo. - Assistente Social do MPE/MT.

Nesse eixo de discussão ainda esteve vinculado o tema dos critérios utilizados para a concessão de benefícios de prestação continuada (BPC). Em virtude das divergências protagonizadas pelo Poder Executivo, na figura do INSS, e pelo Poder Judiciário, por meio de decisões jurisprudenciais, apresentou-se a profunda diferença de concepção acerca de qual deve ser o critério de miserabilidade, o mínimo existencial, a ser considerado na concessão do benefício. Da mesma forma, existe divergência acerca dos parâmetros necessários à constatação de que uma pessoa possui condição de deficiência, ou não.

4.2. Problema 2: Competências e Fluxos

Tarjetas: falta de conhecimento da norma; falta ordenamento nas funções e divulgação destas; não participação dos trabalhadores do SUAS nos TAC; participação dos prefeitos nos TAC; descumprimento de normas da corregedoria; articulação entre SUAS e Sistema de Justiça – efetivação de direitos fundamentais; falta de compatibilização das normas de cada instituição; sobreposição de demandas (ex.: Disque 100); conflito entre as funções de acolhimento e investigação; necessidade de sistemática e ordenamento dos papéis de cada profissional; infraestrutura e RH precária; planejamento estratégico do Sistema de Justiça; definição de fluxo de atendimento; interlocução em rede; DSD (depoimento sem dano) – inquirição de crianças/adolescentes; Conselhos Tutelares;



política de integração entre órgãos/institucional; falta de discernimento do papel, atribuições e competências da A.S., em especial no SUAS.

O processo de constituição do Grupo 2, nomeado “Competências e Fluxos”, caracterizou-se pelo agrupamento de falas cujo argumento central foi a aparente incompatibilidade entre as atuações dos dois Sistemas e a ausência de fluxos de procedimento em suas inter-relações. De outra forma, é possível identificar o grupo com os apontamentos que se ativeram à necessidade de estabelecimento de funções específicas para cada sistema nas demandas que aos dois pertencem, bem como disposições acerca da necessidade de estabelecimento de fluxos de atuação a partir da definição de funções. A título de ilustração, é pertinente a passagem de contribuição de representante do Conselho Federal de Serviço Social (CFESS):

(...) os CRAS hoje estão sendo o braço do Poder Judiciário, é um braço, é uma extensão do Poder Judiciário, então tudo que o juiz precisa ele encaminha principalmente para o CRAS e o CREAS. São os dois grandes espaços, em especial, inclusive, o próprio CREAS, e aqui nós temos uma questão da falta de discernimento do papel atribuições e competências do assistente social, especial assistente social no SUAS. Mas não apenas, especificamente no SUAS, porque é requisitado do assistente social determinadas atribuições que não compete a ele e fere o código de ética e o profissional se vê entre a cruz a caldeirinha, cumpro uma requisição judicial ou descumpro meu código de ética. – Representante do CFESS.

Com títulos como “Articulação entre SUAS e Sistema de Justiça” e “Interlocação em Rede”, muitos dos convidados presentes expressaram o desejo de que haja uma forma de atuação em parceria entre ambos os Sistemas. Tal atuação não seria baseada na sobreposição de um Sistema sobre outro, mas na compreensão de cada um de seus papéis e, sobretudo, na busca por uma atuação conjunta em prol da efetivação de direitos fundamentais. Expondo a diferença de conhecimento presente em cada área profissional, cumpre destacar a fala de um procurador municipal.

Você é o profissional técnico, magistrado não tem o mínimo de conhecimento que você tem, ele ordena achando que está correto, mas não está. Então o que eu trouxe lá é isso, criação de uma sistemática entre o Sistema da Justiça e o Sistema da Assistência Social demonstrando nesta sistemática qual o papel de cada um na interlocação dos dois sistemas. E aí você coloca o papel do Assistente Social, o papel do Juiz que ele sabe qual papel dele, você também sabe qual é o seu e dentro deste sistema você pode documentar e fazer o seu trabalho técnico - Procuradoria do Município de Confresa/MT.

Coube a esse grupo, ainda, discutir esses conflitos levando em conta o relato acerca da realidade precária de recursos humanos que se faz presente em ambos os sistemas. Ainda que tenham sido feitas ponderações acerca da necessidade de haver maior disponibilidade de recursos, discorreu-se em grande medida acerca de qual deve ser o procedimento adequado para que se atue da melhor forma possível dentro de tais possibilidades. Uma representante da Defensoria Pública da União comentou a questão, pontuando a necessidade de planejamento e compatibilização das normas utilizadas pelos sistemas:

Então eu vejo que a problemática ela é mais de falta de recursos humanos, é mais de planejamento e o recurso, na verdade, ele está no planejamento, porque se você tem um planejamento, olha preciso de tantas pessoas para fazer isso, preciso de tanto dinheiro para estruturar o órgão e isso ser feito conforme o orçamento, se não tem planejamento não tem recurso. Só que aí a gente chega em uma questão final que é não temos pessoal, não temos recurso, não temos pessoas suficientes e o usuário está aqui batendo na minha porta e ele está precisando do benefício e aí vamos fazer o quê? Então tem que haver a compatibilização destas normas e a gente tem que pensar lá no usuário como resolver o problema para ele. Defensor Público da União (DPU).



Profissionais da assistência social expuseram como ponto importante da tensão entre as diferentes competências exercidas no âmbito das relações em pauta a dificuldade de distinção entre o que é considerado acompanhamento e o que é considerado averiguação. Nas contribuições realizadas, tal dificuldade de distinção destacou-se pelo incômodo que parece causar aos profissionais que são requisitados a cumprir ambos os papéis. O conteúdo de tais relatórios foi pauta destinada ao grupo três, mas o fluxo acerca deles também esteve presente nas tarjetas direcionadas ao grupo dois, razão pela qual são citados nesse momento. Sob a ótica da busca por instrumentos que venham a contribuir para o respeito e a compreensão das competências de cada um dos Sistemas, esse grupo também possuiu a tarefa de aventar possíveis fluxos e procedimentos de inter-relação entre o SUAS e o Sistema de Justiça.

4.3. Problema 3: Requisições

Tarjetas: requisição de relatório socioeconômico-social; TAC X falta de diálogo; prazos muito curtos para as requisições; excesso de requisição – averiguação; incluir no grupo das requisições a discussão dos relatórios técnicos acerca do conteúdo. Se descritivo e/ou orientativo ou informativo; quem responde pela requisição? Pelo não?; definição de critérios científicos para pareceres, definição da função dos técnicos do Sistema de Justiça; acatamento da ordem sem informação da responsabilização do juiz; imposição – morosidade – estudo social – concurso; falta de equipe técnica do Poder Judiciário; depoimento sem dano – discrepância; uso abusivo do poder, com solicitação, intimações ao profissional (cumpra-se com ação, prazos e punição).

Ao Grupo 3 foram associadas todas as contribuições cujo objeto tratava dos conflitos referentes a requisições realizadas pelo Sistema de Justiça ao SUAS. O aspecto comum observado foi a sensação de desrespeito e de imposição nas solicitações realizadas por parte dos trabalhadores cujos serviços foram requisitados e, ao mesmo tempo, a necessidade de resolução das demandas recebidas. Avistou-se a necessidade de estabelecimento de um procedimento satisfatório para o encaminhamento de tais serviços.

Houve falas de cunho sistêmico, que problematizaram o conflito intitulado de requisições sob a perspectiva da falta de diálogo e da falta de compreensão do trabalho de cada sujeito.

Destaca-se, nessa direção, os relatos de violação a atribuições profissionais e a sensação de impotência frente aos ofícios que requisitam serviços aos trabalhadores do SUAS. Não raras vezes, as falas ilustravam o conflito apresentado com depoimentos pessoais e constatações de que o projeto de trabalho previsto para determinados períodos não foi executado na íntegra em virtude da mão-de-obra deslocada para responder e solucionar as requisições recebidas. Pontuou-se ser importante que os gestores tomem para si a tomada de decisões sobre a organização do conjunto dos trabalhos desenvolvidos por seus funcionários.

Penso ainda que a gente também quando o gestor assina um termo de aceite ele tem que pensar bem o que ele está aceitando, porque grande parte destas demandas acaba caindo para o gestor, o gestor adere por diversos motivos, conveniência e um monte de motivos que está atribuído a isso e nós enquanto profissional ficamos com esta carga enorme que a gente acaba não fazendo o trabalho do técnico em função dos trabalhos que estão postas aí pelo Ministério da Justiça, Saúde. – Representante do CRP/MS.

O Procurador do Estado do Mato Grosso, presente no encontro, teceu suas considerações de forma a contribuir com diversas sugestões. Ao tratar do tema do planejamento estratégico do Sistema de Justiça em relação à contratação de equipes para realização das perícias de que necessita, o agente do Sistema de Justiça fez referência à problemáticas semelhantes em outras áreas, como a da saúde e a da proteção ao meio ambiente:

Então me parece que uma primeira demanda que deve ser considerada é do planejamento estratégico do Sistema de Justiça, então isso acontece em relação à saúde, aparece em relação à proteção do



ambiente, não há técnicos, não há peritos, não há pareceristas e eles são demandados diretamente na estrutura administrativa do próprio poder público, ou seja, no Município, seja no Estado. Isso é fato, o Ministério Público sabe disso, o número de peritos existentes a disposição é limitadíssimo, o Poder Judiciário não tem os técnicos que deveria possuir para facilitar a atuação do Juiz até para que ele possa produzir provas bastante complexas neste sentido, principalmente na área existencial. Então planejamento estratégico do Sistema de Justiça significa que na discussão do orçamento eles têm que prever, isso como meta, prioridade, isso tem sido ignorado sistematicamente, todos os anos pelo Poder Judiciário seja nos âmbitos dos Estados e também no âmbito federal, os tribunais superiores com orientação e também os Tribunais Regionais Federais poderiam examinar melhor este aspecto – Procurador do Estado/MT.

De outra parte, apontou como necessária a elaboração de critérios científicos para que sejam confeccionados os laudos e pareceres. Ao mencionar o Conselho Nacional de Justiça, o convidado sugeriu que essa poderia ser uma entidade a trabalhar em tal elaboração. Além disso, destacou o Procurador a dificuldade presente no conflito entre SUAS e Sistema de Justiça em virtude do alto grau de subjetividade presente nas informações veiculadas:

(...) o CNJ tem condições de fazer isso, fluxos e procedimentos já saíram do âmbito da saúde, mas lá me parece que o procedimento é muito mais simples que aqui, onde se manipula com informações que estão sujeitas muito mais a incerteza, muito mais ao subjetivismo e muito mais ao ponto de vista do profissional e da equipe profissional que está lidando com problema concretamente. - Procurador de Justiça/MS.

A fala de outro participante complementou o sentido e contexto em que o problema foi tratado:

Uma sugestão seria colocar neste grupo das requisições aquela discussão do relatório, como deve ser elaborado este relatório, se é só descritivo ou se é descritivo e orientador também, acho interessante dentro deste grupo específico das requisições - Procuradoria do Município de Confresa/MT.

A preocupação com a forma e conteúdo dos relatórios requisitados fez-se presente ao longo de todo o debate da manhã. A partir da definição de parâmetros para a requisição e para o conteúdo do material a ser elaborado, os agentes pareciam concordar que o estabelecimento de um diálogo far-se-ia possível.

5. Trabalhos nos Grupos para a Proposição de Soluções

A tarde iniciou com a divisão dos convidados em três grupos, representados pelos temas definidos na etapa de trabalho anterior. Na subdivisão que está presente na sequência deste relatório, são apresentadas as principais ideias discutidas em cada um dos grupos e, sobretudo, as propostas apresentadas.

O objetivo da divisão em três unidades de trabalho foi proporcionar maior espaço de fala aos convidados e desafiá-los a aprofundar cada uma das esferas do conflito que foram levantadas pelo mesmo conjunto de pessoas anteriormente. Os grupos trabalharam sob a proposta de enxergar as demandas enquanto pertencentes a um só sistema, cujo objetivo é garantir os direitos do cidadão.

Expor-se-á, nos subtítulos abaixo, a síntese da discussão realizada em cada um dos grupos e as propostas aventadas aos conflitos em que estiveram imersos ao longo do trabalho.



5.1. Grupo 1: Concepção

Na primeira hora de trabalho as discussões centraram-se no aprofundamento dos temas elencados no turno da manhã. Foi realizada leitura das tarjetas parafraseadas no subtítulo 4.1. e discussão livre. Como elementos principais, cumpre mencionar aspectos como a ideia de identificação do SUAS e do Sistema de Justiça enquanto âmbitos do sistema de garantia de direitos, que possui falhas que afetam a todos os profissionais; a estrutura histórica de cada um dos Sistemas e os efeitos dessas tradições; a judicialização como meio imediato da busca por direitos, entre outros aspectos.

Logo no início das discussões, foi ponderado: “[...] querendo ou não, a gente tenta jogar a culpa para um, jogar a culpa para o outro. Mas, na realidade, é todo um sistema que é falho.” (interlocutora não identificada). A participante contribuía com suas experiências acerca do trabalho do Poder Judiciário, afirmando que nesse Sistema também havia precarização do trabalho e dificuldade de recursos, o que caracteriza ambos os Sistemas que estão carentes de instrumentalização. Ao longo da discussão, o vínculo inerente à relação entre o SUAS e o Sistema de Justiça foi apontado:

A mesma coisa, quando a gente fala do Sistema Único de Assistência Social e do Sistema Judiciário, não temos como desvincular um do outro, porque um decide sobre um direito garantido e a Assistência Social é quem provê os meios de assegurar esse direito. Não conseguimos ver como em separado - Interlocutor não identificado.

Outro tema em debate foi a expressiva demanda por judicialização de direitos fundamentais. O fato de o Poder Judiciário estar sendo reconhecido como “porta de entrada” do cidadão ao sistema de garantia de direitos não é considerado adequado, nem almejado por quaisquer dos órgãos que integram o poder público. Constatou o grupo, nesse sentido, que tal judicialização – como procura em um primeiro momento ao Sistema de Justiça - ocorre em patamares elevados.

A dificuldade de participação de agentes do Sistema de Justiça em encontros e discussões foi pauta consideravelmente debatida. Em busca de efetivação das propostas já existentes e também de novidades aventadas, o grupo pensou em instrumentos capazes de fomentar, de fato, o diálogo entre os Sistemas. Pontuaram-se, igualmente, as diferenças históricas que regem a relação intersistêmica e, para além dela, a relação da sociedade com cada um dos Sistemas.

Cumprir pontuar que o desenvolvimento do trabalho deste grupo caracterizou-se pelo aprofundamento de eixos de discussão concomitantes à proposição de soluções. As sugestões apontadas estão apresentadas em eixos temáticos nos parágrafos que seguem.

- **Concepção sistêmica: Sistema de Garantia de Direitos – qual é o nosso papel efetivo?**

Já no início dos debates, a discussão acerca da concepção do Sistema de Justiça e do SUAS, enquanto partes de um sistema maior, fez-se presente. Com a nomenclatura Sistema de Garantia de Direitos, as propostas apresentadas foram guiadas pela compreensão de que a interlocução entre tais Sistemas é parte de articulação mais ampla, que tem como fim a garantia de direitos fundamentais.

Em boa parte do trabalho em grupo, os agentes do SUAS questionaram-se acerca de qual era o seu papel efetivo dentro do Sistema de Garantia de Direitos. Manifestações como as que seguem refletem o sentido da construção realizada pelo grupo: “É uma questão histórica, está aí, o Poder Judiciário, ele vem para cima da gente com uma carga de

autoritarismo, que está acabando, está mudando, eles estão mudando também, o mundo atual está aí [...]” (Representante do CREAS de Várzea Grande/MT).

A partir da tentativa de reconhecimento mútuo, buscou-se entender melhor o papel de cada um. Ainda que essa seja uma tarefa árdua, concluiu-se que tal reflexão é de profunda importância e deve ser difundida nos espaços de interseção entre os Sistemas.



[...] nós temos que nos enxergar não como uma peça única servindo a nós mesmos. O sistema único de assistência social não serve assim, nem serve ao indivíduo nem ao cidadão. Ele serve ao país, ele serve ao sistema nacional de proteção e garantia de direito, é isso a que serve a assistência social. E, nós temos, talvez por falta de informação, por ser um sistema novo e está em exercício formativo, a gente tem uma tendência a acreditar que o mundo começa e termina no nosso serviço. Que nós somos porta de entrada e porta de saída do protagonismo do indivíduo. Nós tiramos a pessoa da situação de vulnerabilidade e devolvemos a vida a ele como ele quer. Quando a gente diz isso, a gente está dizendo que nós temos que intervir na violação de direito, que alguém chamou aqui de transversalidade, mas a gente não atua na assistência social como transversalidade, nós não fazemos essa articulação que nós chamamos de contra referência na nossa... Nós temos até uma linguagem própria, está certo? Se a gente começar aqui a falar na linguagem do SUAS, quem não for do sistema não vai me entender, não vai fazer exatamente o que nós estamos dizendo. Então, nós temos uma linguagem própria, então quando a gente vai atuar enquanto a unidade sistêmica, o que é muito mais importante do que a gente, na minha percepção, entender as demandas do complexo, do sistema de garantia de direito é saber qual é o nosso papel efetivo neste sistema nacional de garantia de direito – Representante da Secretaria de Estado do Trabalho e Assistência Social/MT.

Outro aspecto inerente à concepção do Sistema de Garantia de Direitos abordado pelo grupo foi a herança do chamado “assistencialismo”. Constatou-se que as heranças da cultura assistencialista, em vigor antes da implantação do Sistema Único de Assistência Social e, sobretudo, antes da Constituição Federal de 1988, ainda estão presentes na compreensão da Assistência Social no Brasil. De acordo com essa perspectiva, o grupo “Concepção” entendeu ser necessária a constante preocupação e desconstrução da cultura assistencialista ainda vigente. Essa desconstrução poderia ocorrer, segundo os presentes, por meio de diversas possibilidades, como a divulgação do papel do SUAS e de sua estrutura, a intensificação do diálogo entre o SUAS e os demais sistemas, assim como a divulgação do novo paradigma da Assistência Social:

[...] para que a assistência social rompesse um pouquinho com essa cara que as pessoas ainda têm do assistencialismo, que aquela vontade de que as coisas ainda estivessem com aquela roupagem antiga. *“Ai eu quero cesta. Ai eu quero isso, eu quero aquilo, eu quero bengalinha, eu quero óculos, eu quero não sei o quê.”* Então a gente queria que fizesse cartilhas, que fosse a mídia falada, mas com uma linguagem que fosse acessível em ampla divulgação para que as pessoas compreendessem melhor o que era o sistema único de assistência social. [...] Então gente, na verdade é isso, ainda precisa, as pessoas ainda precisam, essa cultura do assistencialismo está arraigada, e a gente precisa romper. Não é só lá no pobrezinho não, está na cabeça tem muita gente aí. E como é que faz isso? Eu acho que divulgação, meu ponto de vista – Representante da SETAS/MS.

O grupo, em sequência, proferiu entendimento acerca de determinadas funções pertencentes ao Sistema de Garantia de Direitos. Ao problematizar as demandas por averiguação, investigação de denúncias e suspeitas de violação de direitos humanos de competência estatal, afirmou-se o quanto tais requisições são impositivas. A respeito de tal constatação, entendeu-se que o papel de investigação é do Poder Judiciário, Ministério Público e demais agentes do Sistema de Justiça. O Sistema Único de Assistência Social não foi estruturado para realizar esse tipo de serviço, conforme manifestaram os presentes. À luz de princípios como a matricialidade familiar e a territorialidade, sustentaram que o SUAS acompanha

as realidades familiares e as violações de direitos que nesse âmbito ocorrem, razão pela qual seria órgão impedido de realizar, ao mesmo tempo, investigação.

- **Capacitações e Visibilidade do Direito à Assistência Social**

Ao longo da discussão, constatou-se a notória ausência da temática do SUAS na formação jurídica realizada pelos agentes do Sistema de Justiça que atuam na área do Direito à Assistência Social. Seja na graduação em Direito ou



nas formações continuadas realizadas pelos Tribunais e Promotorias, a Assistência Social não é, aparentemente, área explorada e estudada. Pontuou-se que a falta de abordagem apropriada à temática pode ser elemento responsável pela dificuldade de compreensão das concepções diferentes que se verifica acerca da Assistência Social. Sugeriu-se, então, que o conteúdo do Direito à Assistência Social, essencialmente no que tange ao SUAS, seja incluído apropriadamente enquanto conteúdo da graduação em Direito.

Haja vista a falta de participação do Sistema de Justiça em eventos e conferências que tenham como mote a relação entre esse sistema e o SUAS, atentou-se à invisibilidade relacionada ao Direito à Assistência Social vigente no ordenamento jurídico brasileiro. A fim de visibilizar e efetivar espaços relacionados ao Direito à Assistência Social, o grupo sugeriu a inclusão de tal conteúdo, em específico no que tange ao SUAS, nas formações continuadas do Poder Judiciário e do Ministério Público. Sensível à dificuldade de participação de tais agentes, o grupo elaborou a proposta de que haja políticas de incentivo a tal participação. Dessa forma, a inclusão de tal área nas grades de formação dos magistrados, por exemplo, poderia ser requisito importante à progressão de carreira dos profissionais. Do mesmo modo, aventou-se a possibilidade de incluir encontros nacionais ou eventos periódicos em conjunto com os profissionais da Assistência Social enquanto parte do desempenho cotidiano dos profissionais, ou de sua formação, que trouxesse benefícios à carreira dos agentes, incentivando sua participação. Ademais, tal formação proporcionaria o conhecimento adequado da área a magistrados diversos, possibilitando a maior difusão do que é a Assistência Social e de como ela está tipificada no Brasil. Essa compreensão poderia contribuir para o estabelecimento de relações pacificadoras e respeitadoras das diversas áreas profissionais.

A participação dos profissionais do Sistema de Justiça foi tema de extenso debate. Enquanto propunham políticas de incentivo, participantes trouxeram uma nova possibilidade de atuação: em uma perspectiva temporal pequena, outra espécie de medida poderia ser executada para que a integração fosse mais efetiva:

Bom, assim, temos duas situações bem típicas, a curativa que é trabalhar com os juízes que já tem aquela cultura de não participar de jeito nenhum, no meu ponto de vista é instituir alguma coisa acima deles que obriguem mesmo eles, ou que gratifiquem mesmo eles a participar desses âmbitos de discussão e capacitação; [...] – Representante da Secretaria de Assistência Social, Campo Grande/MT.

Foi proposta, nesse sentido, uma espécie de procedimento institucional de caráter aparentemente coercitivo para incentivar os magistrados que não integram espaços de articulação com o SUAS de forma espontânea. O Conselho Nacional de Justiça, enquanto entidade que poderia ser competente para estabelecer esse fluxo de integração, foi cogitado como entidade apta para desenvolver tal política.

Algumas participantes propuseram, ainda, que a pauta de integração fosse incluída nos encontros já promovidos pelas instituições:

[...] existem encontros já periódicos pelo menos o Ministério Público tem o evento nacional que os membros vão, eu imagino que os juízes também tenham, [...] Na capacitação, eu propus assim, que nos encontros que já ocorrem dos juízes, dos promotores, que esse tema também passe a ser pauta dos encontros que já existem - Assistente Social do MPE/MT.

A gestão da Assistência Social, embora não seja, por si só, tema de análise da presente pesquisa, foi considerada elemento importante ao relacionamento entre os Sistemas. Nesse sentido, entendeu-se que a gestão da Assistência Social deve ser qualificada e inserida no processo de implantação do Sistema Único de Assistência Social. Sua qualificação, todavia, deve ser essencialmente pautada pela perspectiva de que a Assistência Social hoje é um direito fundamental do cidadão. Essa problemática foi intitulada “Gestão que compreenda a política em que está inserida”, visto que é necessário que o/a gestor/a compreenda as situações de conflito que se verificam e saiba em que prisma a Assistência Social está,

posicionando-se enquanto responsável pela gestão do Sistema. Nessa perspectiva, é pertinente a seguinte contribuição:

Porque a partir do momento que a gestão da Assistência entra, porque entenda que é um problema de gestão sim, é um problema de gestão a partir do momento que o Judiciário está exigindo que o profissional da Assistência atenda a essa demanda, ou seja, ela deixa de cumprir o seu trabalho para cumprir o trabalho do Judiciário. Então, isso eu entendo que passa a ser um problema de gestão, certo? E aí, nesse momento, a partir do momento que ele passa a ser um problema de gestão, isso precisa ser encaminhado como um problema de gestão. E aí, quem responde não pode ser o Assistente Social ou o psicólogo. Quem tem que responder isso daí tem que ser o gestor da Assistência. Se o gestor da Assistência não conseguir, que o gestor maior do Executivo vá conversar com o Poder Judiciário local. Então, aí é que... Então, isso... Exatamente. Aí, a gente entra em um problema sério de gestão, você entendeu? E aí, a gente entra em um problema sério de gestão porque a gente, isso daí, se ele passa a influenciar no andamento da gestão em função do que o judiciário requer, isso está sendo uma opção de gestão também. A gente não pode esquecer disso, porque ele perpassa pela opção de gestão. Porque o gestor, às vezes, a gente percebe nas falas, que o gestor fala: *"Pois é, coitada das meninas. Elas ficam sobrecarregadas."* Ou seja, é um problema seu, mas não é um problema da gestão? - Representante do INSS.

Com o objetivo de reduzir os conflitos existentes, desenvolveu-se a ideia de que é essencial que o profissional que assuma o cargo de gestão do SUAS entenda seu papel como parte integrante de um sistema único, que possui fluxogramas e responsabilidades. Ainda, em tal perspectiva, constatou-se que é imprescindível que os trabalhadores do SUAS compreendam seu papel e suas atribuições enquanto profissionais. Por meio de formações e da divulgação intensa dos eventos e do material de constituição do SUAS, ponderou-se que os profissionais podem vir a se sentir mais seguros acerca de quais são as suas funções e capacidades no exercício da profissão enquanto parte do SUAS.

Em mesmo sentido, o grupo entendeu, como possível alternativa à judicialização, o maior conhecimento da população acerca dos serviços oferecidos pelo SUAS. Embora tenha sido relatada a já existência de materiais de divulgação e de apoio ao usuário, sugeriu-se que haja mais cartilhas de informação.

- **Criação de espaços para interlocução entre SUAS e Sistema de Justiça**

Tratou-se da criação de novos espaços, ou da valorização de espaços já existentes, de forma a incentivar a aproximação entre o SUAS e o Sistema de Justiça. Esse entendimento concebeu o estabelecimento de conexões como elemento essencial à resolução dos conflitos manifestados.

O primeiro problema manifestado em relação a esse aspecto foi a falta de assiduidade dos profissionais do Poder Judiciário e Ministério Público em espaços de articulação conjunta. Conforme exposto no subtítulo acima, uma das propostas do grupo 1 foi a criação de políticas de incentivo a tal participação. Superada essa dificuldade, foram proferidas sugestões desenvolvidas dentro da perspectiva integradora.

De um lado, o grupo propôs que o Poder Judiciário e o Ministério Público exercessem maior diálogo com os conselhos de Assistência Social. Os conselhos estaduais, municipais e federais de Assistência Social, embora abordem as questões mais problemáticas e pensem em políticas de aprimoramento dos serviços e procedimentos socioassistenciais, não contam com agentes do Sistema de Justiça. A participação de juízes e promotores poderia contribuir, de acordo com o grupo, para uma construção conjunta dos rumos da Assistência Social. Além disso, seria uma possibilidade para que se discutissem os conflitos do cotidiano, de forma a serem pensadas políticas de solução aos trâmites que causam divergências.

[...] só para materializar aquela concepção sistêmica lá, um instrumento que materializaria aquilo, por exemplo, seria a participação do poder judiciário no conselho estadual de assistência social. A participação de alguém da comarca no conselho estadual de assistência social, isso é um mecanismo tão



simples, tão fácil de se resolver porque se resolve por um decreto, então, porque nós estamos falando de um poder executivo, nós estamos falando de dois poderes distintos em um república. [...] Seria uma forma de fazer isso, porque os conselhos de direito já estão nos conselhos de assistência social porque ele faz contra referência às políticas de direito. Então a outra peça do sistema de garantia, que é o judiciário, ele não está no conselho de assistência social, até que também nós da assistência social entendamos o que o judiciário fala e como é que ele atua que nós não sabemos - Representante da SETAS/MT.

Atentou-se, todavia, à importância da participação dos conselhos de classe, essencialmente o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o Conselho Federal de Serviço Social (CFESS), o Conselho Federal de Psicologia (CFP) e o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), além daqueles regionais e dos demais que tenham ingerência na problemática. A participação dos conselhos de classe tem sua importância relacionada à representatividade e à possibilidade de estabelecimento de vínculo entre os profissionais.

Quanto à construção de normativas para regulação das relações que dizem respeito a ambos os Sistemas, o grupo desenvolveu consideráveis reflexões. Ainda no espectro do Sistema de Garantia de Direitos e da necessidade de aproximação entre o SUAS e o Sistema de Justiça, sugeriu-se a construção de normativas intersetoriais, como possibilidade de medida que viesse a obter efetividade. Defendeu-se que, em se tratando de pauta conjunta, a construção normativa de possíveis alternativas deveria ocorrer mediante debate igualmente conjunto. Isso significa que, para que fosse construída, uma regulação normativa – seja lei, orientação, resolução, etc. – deveria ter sua elaboração composta por ampla participação dos profissionais que por ela seriam regulados, bem como capilaridade em suas recomendações.

Eu acho que antes de fazer normativas, antes de legislar, antes de qualquer negócio, espaços, espaços comuns, para que a gente crie temas comuns, para que a gente possa conversar mais, discutir mais e entender mais, afinar nossas... Os nossos discursos. E, que as nossas práticas possam se aproximar, para que nós possamos compreender o outro e entender como fazer que esses direitos sociais, eles possam ser mais fáceis de ser acessados e, de forma, assim, conjunta. Porque esses espaços, assim, que a gente, de conversa, que eu acho que cria esses laços e não normativas. Normativas, eu acho que só depois, aí sim, depois de uma coisa madura, de algo, assim, concreto. Eu acho que seria algo mais efetivo. Uma compreensão e facilidade de entender esse processo para a efetivação real. – Representante da SETAS/MS.

• Estruturação das Instituições Públicas de Garantia de Direitos

Enquanto o grupo debatia, constatou-se constante menção à dificuldades procedimentais presentes em ambos os Sistemas. Nesse sentido, desenvolveram-se sugestões específicas para demandas que foram apresentadas:

Acesso do Poder Judiciário a sistemas virtuais para consulta – Cadastro Único (Cad. Único) e outros.

O grupo, ao compartilhar experiências sobre a requisição de serviços por agentes do Sistema de Justiça que, não raras vezes, poderiam ser solucionados por simples consulta a um sistema de cadastro de dados, sugeriu que fosse estudada a possibilidade de ser concedido o acesso a sistemas de cadastro virtuais, como o Cadastro Único, para o Sistema de Justiça. A ideia foi desenvolvida a fim de resolver alguns dos entraves que concernem à questão. As informações presentes no Cadastro Único, caso acessadas pelos profissionais do Sistema de Justiça, seriam capazes de resolver muitas das demandas levantadas. A contribuição a seguir enriquece a relatoria:

[...] Às vezes, quando chega lá no judiciário eles não sabem que aquele cidadão já foi atendido várias vezes lá na assistência. Nós temos vários sistemas *online* que informa que aquele cidadão ele tem um bolsa família, ele está sendo atendido, talvez, mas isso é a nível nacional tem que se conversar com o MDS, eu não sei se é possível, mas se há uma possibilidade de uma senha para o servidor da justiça para que ele tenha acesso não para mudar nada nesse sistema, mas a consulta para que ele visualize aquele usuário já tem algum tipo de benefício ou não. - Representante da SETAS.

A proposta consistiu em livre acesso, previamente autorizado, a determinados órgãos, para simples consulta acerca da condição de atendimento de um sujeito ou família. Salientou-se a responsabilidade da medida a fim de que não houvesse exposição das famílias e de seus processos de acompanhamento pelo SUAS. O objetivo da iniciativa seria fornecer ao Sistema de Justiça, de forma mais ágil e objetiva, informações procedimentais que pudessem vir a encerrar questionamentos que, muito possivelmente, segundo depoimentos de profissionais da Assistência Social, poderiam vir a se tornar demandas impertinentes ao agentes do SUAS.

Concursos públicos para SUAS e Poder Judiciário

A constatação de que é crescente a demanda da população por busca de direitos e, sobretudo, pela judicialização desses direitos, incentivou o grupo a pensar formas de preparar o Sistema de Garantia de Direitos para responder às demandas da forma mais eficaz possível. O aperfeiçoamento do Sistema é fator essencial à garantia de direitos fundamentais. Por isso, sugeriu-se que fosse estudada a possibilidade e, se considerada viável, que fosse programada a realização de concursos públicos, tanto para o Sistema de Justiça, quanto para o SUAS. A tarjeta é direcionada ao SUAS e ao Poder Judiciário, mas nas contribuições presentes na degravação do encontro também é possível verificar o direcionamento de tais concursos ao Ministério Público. Pontuaram os participantes que a remuneração desses profissionais também deveria ser revisada.

Estruturação de equipes próprias do Poder Judiciário

Discutiu-se, dentro do âmbito dos serviços requisitados ao SUAS, a possibilidade de haver, dentre os serviços solicitados, alguns cuja competência fosse, de fato, do Sistema Único de Assistência Social. Houve profissionais que se posicionaram no sentido de acreditar que há incumbências que cabem ao SUAS. Há outras, todavia, que o grupo, em pleno acordo, acreditou não deverem ser abarcadas pelo SUAS, pois deveriam ser providas pelo Sistema de Justiça. Dessa forma, **sugeriu-se que sejam estruturadas equipes próprias do Sistema de Justiça para suprir tais necessidades de averiguações de denúncias**. O principal serviço que se definiu como responsabilidade de outras entidades que não o SUAS foi o de averiguação de denúncias. O Sistema de Justiça, as Delegacias e os Conselhos Tutelares, entre outros, devem estruturar equipes a fim de suprir tal demanda sem que haja a necessidade de requisição aos profissionais do SUAS.

• Correção do critério de concessão do BPC por meio de legislação

Coube ao grupo 1 a discussão acerca da incompatibilidade entre os critérios de concessão do Benefício de Prestação Continuada proferidos pelo Poder Executivo (INSS) e pelo Poder Judiciário. Diante da questão, foi formulada a seguinte proposição: o critério deveria ser retificado na legislação. O critério legal, atualmente previsto em $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo per capita, não mais corresponde às expectativas e condições sociais do Brasil. Dessa forma, o grupo entendeu que esse critério deveria ser compatibilizado com a realidade atual a nível legislativo. Segue síntese do entendimento apresentado no grupo:

[...] BPC, que é uma questão que a LOAS tem que resolver, eu acho, porque já tem muito tempo de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo e, se isso já está ultrapassado, claro que tem toda a questão da reserva financeira, mas $\frac{1}{4}$ do salário mínimo já está ultrapassado, tanto que o STF já julgou que tem que ser meio salário. Então, esse impasse tem que ser corrigido a nível de legislação, então isso tem que ser feito, quanto antes,



isso tem que ser feito senão vai gerar essas demandas, quanto tempo mais nós vamos ficar assim? Uns contra os outros, na verdade, então isso foi um ponto. – Representante da SEMPRAS/Rondonópolis

• Demais Experiências e Contribuições Relevantes

Algumas experiências e contribuições, ainda que não tenham sido objeto de discussão central para o grupo, possuíram conteúdo relevante para a pesquisa em andamento. Destacou-se a boa prática do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), compartilhada pela representante da instituição no evento. Segundo a assistente social, o INSS possui uma agência cuja função é responder e executar demandas e decisões judiciais. Dessa forma, a autarquia teria institucionalizado a responsabilidade perante as demandas oriundas do Sistema de Justiça. Nesse sentido, propôs-se que deveria ser observada pelo grupo a necessidade de análise quanto à existência de responsabilidade, de fato, da instituição a que estão sendo destinadas as demandas. E que, em caso positivo, a execução deveria ser realizada de forma institucional, preservando os direitos dos profissionais.

Destacou-se, também, a existência de um encontro nacional de assistentes sociais trabalhadores do Ministério Público. Conforme compartilhado, o quinto encontro teria discutido, entre outros assuntos, a história da instituição. Tal discussão contribuiu para a compreensão das práticas que hoje se estabelecem no órgão público, sendo destacada a mudança de perspectiva após 1988, com o advento da Constituição Federal (Assistente Social do MPE/MS).

Transcreve-se como boa prática, também, a experiência do Conselho Federal de Serviço Social (CFESS), quando estabeleceu um setor sócio jurídico para assessorar seus profissionais. A existência desse setor contribuiu para o conhecimento jurídico dos profissionais de Assistência Social.

5.2. Grupo 2: Competências e Fluxos

Após exposição da proposta de trabalho e apresentações iniciais, desenvolveu-se, na primeira hora, espaço de discussão e aprofundamento acerca dos temas elencados no turno da manhã. Foi realizada discussão livre com orientação da facilitadora. Como elementos principais, cumpre mencionar aspectos como o estabelecimento de Termos de Ajuste de Conduta (TAC), a sensação de imposição de demandas por parte do Sistema de Justiça ao SUAS, a comparação da Assistência Social a outras áreas da estrutura pública, em especial à Saúde, entre outros aspectos.

A equipe de trabalho do grupo 2, ao visualizar o tema proposto para análise, refletiu acerca de em que consistiria a discussão sobre competências, questionando-se se haveria necessidade de maior delimitação das competências concernentes a cada um dos Sistemas nas pautas em que possuem atuação conjunta, ou se a dificuldade de integração devia-se à compreensão de quais são as atribuições da cada Sistema, não necessitando de maiores delimitações, mas, sim, de maior atenção e compreensão ao funcionamento da instituição inter-relacionada. A transcrição a seguir ilustra nessa direção:

Eu faço questionamento o seguinte, o que é competência? O que compete a cada órgão, tanto o Judiciário, quanto o Executivo? Porque, na verdade, o Poder Judiciário sabe o que compete a ele, nós também sabemos, em parte, o que compete a nós devido à construção nova do SUAS. Eu vejo que a Assistência, ela houve uma mudança de paradigma, (...) nós temos que ter bem claro a questão do direito e do dever, nós temos que resguardar a questão do direito do usuário, qual é o direito dele, principalmente quando esses direitos são violados. [...] Por que o Judiciário manda para nós, por exemplo, lá na nossa região, eles mandam para fazer estudo social, tanto pelo Conselho Tutelar, quanto pelo Judiciário, relatório e a medida socioeducativa? – Representante da SETAS/MS.

Outra participante referiu como questão pertinente ao debate a compreensão do que compõe as competências de cada parte dos Sistemas, para que haja maior domínio das entidades envolvidas.



[...] é difícil para a gente, normalmente no diálogo com os técnicos lá no território, ter essa clareza do que é o Sistema de Justiça. Quando eu falo, por exemplo, Sistema de Garantia de Direitos e o Conselho Tutelar eu fiquei me perguntando: onde é que está o Conselho Tutelar no sistema? E eu não conseguia localizar isso. Então eu acho que uma das questões aqui de entender competências é compreender também o que compõe o sistema e as competências não do sistema como um todo, mas das partes do sistema. Então o que compete a cada uma dessas partes para que a gente possa dialogar e saber? Dentro disso qual é a competência que me cabe nesse latifúndio e qual é a competência do outro que eu vou ter que pactuar, vou ter que colocar isso no fluxo, eu vou ter que decidir o caminho para o atendimento, o caminho para o acesso a direitos? Tudo isso que vai fazer parte depois da nossa discussão de fluxo. – Representante do CFESS.

Um dos empecilhos encontrados pela equipe, ao dialogar sobre a temática, foi a delimitação legal das competências e atribuições. Problematicizou-se que, por vezes, não há conhecimento acerca da competência alheia. A falta de conhecimento não se deve apenas à falta de informação, mas também à ausência de legislação que estabeleça formalmente tais atribuições. Essa conjuntura pode gerar a sobrecarga de pedidos a um determinado profissional por parte do Sistema de Justiça.

Agora um problema é você encontrar a delimitação legal da competência, da atribuição de determinado profissional, outra coisa é ele ter condição de optar por um outro profissional, que sequer ele sabe que existe. Então dentro desse contexto ele acha que todo esse fluxo de trabalho e relativo à análise interpessoal do indivíduo, ele se adequa aquele tipo de profissional e é ali que ele vai suprir o seu problema, e ele não sabe distinguir quem faz, porque ele não tem essa leitura exata a cerca desse problema, e ele também não sabe se tem a disponibilidade, por isso coloca tudo para um profissional só desempenhar todas as atividades, que querendo ou não isso passa por um problema de gestão do Poder Judiciário também, em implementar a sua equipe, porque a gente vê quem acompanha e quem está de acordo fala: *“Ah, Poder Judiciário é um poder rico, é um poder acima.”* – Representante da OAB.

Quanto às equipes especializadas do Sistema de Justiça, o grupo propôs, em tarjeta intitulada “Diagnósticos de referência para criação de equipes no Sistema de Justiça”, que fossem realizados estudos com o propósito de verificar a necessidade de composição de equipes em determinadas instituições. A motivação para que esses núcleos de trabalho fossem instituídos seria a adequação da estrutura de trabalho a determinadas funções. Havendo uma equipe técnica vinculada ao Sistema de Justiça, demandas que pressuponham profissionais do serviço social, e que sejam de atribuição do Sistema de Justiça, poderiam ser executadas pela equipe própria, reduzindo trâmites inadequados.

O assunto dos relatórios requisitados pelo Sistema de Justiça tangenciou o trabalho do grupo ao longo dos debates. No que tange à obrigatoriedade da feitura de tal documento, foi exposto o seguinte posicionamento do Conselho Regional de Psicologia:

Na nossa opinião não seria uma obrigação da equipe técnica do CREAS fazer esse relatório, simplesmente a gente poderia fazer um relatório informativo, que aquela família está sendo acompanhada por aquela unidade e não expor aquela familiar, e não expor aquele usuário naquele relatório. Então a gente tem que resguardar também o caráter sigiloso dos atendimentos que são feitos, tanto no CREAS, como no CRAS – Representante do CRP/GO.

Em sequência, o fato das equipes do SUAS já possuírem excesso de trabalho em suas atribuições originárias foi tema recorrente. Por isso, a requisição de serviços por parte do Sistema de Justiça torna a execução ainda mais prejudicada. Falas como esta expressam o conteúdo do conjunto das manifestações:



A equipe já é a equipe básica, e, além do mais, essa atribuição que vem do Judiciário sobrecarrega de uma maneira que nem um serviço, nem outro é feito a contento. [...] A equipe do CRAS não consegue desenvolver os serviços que tem que fazer, porque se você tem uma faca na garganta para onde que você vai correr? Você vai correr lá para os TAC da vida, você vai correr para o Judiciário que está colocando imposições para os técnicos. Representante da SETAS/MS.

Foram elaboradas propostas que objetivaram amenizar as angústias apresentadas e os conflitos vivenciados.

Primeiro regulamentar: o que é isso? Quem vai fazer estudo social? Quem vai fazer perícia? Quem vai fazer estudo? É o Judiciário? É o SUAS? E deixar claro para ambas as questões. Vejo também a necessidade de critérios: quais são os critérios? É a favor da vida? É a favor do direito? Ou é contra os direitos socioassistenciais? - Assistente Social de Riberãozinho/MS.

Seguiu-se a orientação de que fluxos são baseados em pactos. A pactuação seria, nesse sentido, um acordo firmado a ser cumprido em diversas situações, devendo ser tratadas como exceções apenas as ocasiões que, de fato, assim se constituírem.

O que fica no fluxo tem que ser pactuado e quando você pactua, você pactua dentro de uma generalização das situações, dos encaminhamentos. O que é exceção tem que ser tratado como exceção. A necessidade, por exemplo, o município que é pequeno, não consegue ter profissional, não consegue chegar, isso é uma exceção, para se chegar a garantir o direito daquele usuário, daquele cidadão, mas não pode ser considerado isso como generalização. [...] Então quando se fala aqui dos fluxos, critérios, legislação, normativa, para chegar nisso acho que nós temos que fazer a pactuação, a pactuação entre o Sistema de Justiça, a pactuação com o SUAS, a pactuação com o Sistema de Garantia de Direitos, para a gente poder definir como que vai operacionalizar, o que operacionalizar, em que medida que a gente consegue avançar para a garantia de equipes, de infraestrutura e garantias desse diálogo entre o Poder Judiciário e o Executivo. – Representante do CFESS.

A partir do aprofundamento realizado e supramencionado, os integrantes foram orientados a pensar em propostas para a pauta trabalhada. Elaboraram-se, então, as seguintes análises:

- **TAC: reflexões e procedimentos**

Um dos temas abordados foi a variabilidade de condições em que são firmados os Termos de Ajuste de Conduta (TAC). Os TAC consistem em documentos firmados a partir de demandas extraprocessuais que resultam em acordos entre o Poder Executivo e o Poder Judiciário e, conforme algumas manifestações, têm se caracterizado por serem objetos de relações conflituosas na medida em que, em alguns casos, engessam as ações das equipes técnicas da Assistência Social.

Como primeiro aspecto a ser abordado nessa discussão, foi explorada a problemática da participação dos trabalhadores do SUAS no firmamento de acordos. Os TAC, conforme relataram os participantes do grupo, são firmados pela prefeitura e, por vezes, não respeitam a limitação de demandas e as condições do Sistema de (não) execução dos termos firmados. Os trabalhadores não fazem parte, em regra, do comprometimento do Poder Executivo em realizar os TAC. Por isso, manifestaram sentir-se desrespeitados com as imposições de execução de tais acordos.

De outra parte, por vezes, tem-se averiguado a criação de serviços, acordados em TAC, que nem sempre atendem à realidade do município. Isso ocorreria em virtude de forças políticas, as quais motivariam a assunção de compromissos por parte do município, exercendo maior influência, nesses casos, do que diagnósticos acerca das reais necessidades da população local.



O que a gente tem vivenciado aí nessas visitas, que a gente tem feito, é uma imposição também, o TAC como imposição, a criação de serviços que nem sempre atende a realidade do município, mas que o Judiciário impõe que esse serviço funcione. Por exemplo, no caso do Acolhimento, criança e adolescente ou idosos, se se vivencia uma situação X, ou algumas coisas mais esporádicas, aí o Judiciário entende da necessidade de criar uma unidade para que atenda essa demanda. Então os TACs hoje, no Mato Grosso, que a gente tem vivenciado que os municípios têm relatado também, é um processo de imposição. Cria o serviço para você atender uma demanda que a gente não reconhece que tem um diagnóstico dessa situação, não existe, a grande maioria dos municípios não possuem diagnóstico específico para determinar que se crie ou não serviço, então a gente tem essa dificuldade. Eu acho que o TAC é um grande problema, talvez seja uma arma do Judiciário também para impor mais uma vez o papel dele diante da Política de Assistência, diante dos trabalhadores do SUAS, também mais uma imposição. – Representante da SETAS/MS.

Em mesmo sentido, participantes informaram que os prazos para a execução de acordos, bem como o tempo de sua vigência, não raras vezes, são inalcançáveis para os trabalhadores do SUAS. Sugeriram os participantes, então, que houvesse maior flexibilização dos limites de tempo estabelecidos em acordos, levando em conta as variáveis de cada comarca e município.

Elemento importante à construção do grupo foi a constatação de que as demandas, muitas vezes, são selecionadas sem que haja um diagnóstico conclusivo acerca das necessidades da região. O levantamento de dados em relação às pautas urgentes e àquelas que deveriam ser, ou não, objeto de compromissos como TACs poderia ser instrumento importante para a legitimação das decisões de firmamento de acordos. Experiências nesse sentido foram compartilhadas e, na concepção dos presentes, a ampliação de meios para que sejam realizados diagnósticos de demandas poderia ser uma forma de melhor utilização dos Termos Ajuste de Conduta.

Participantes propuseram que, para além disso, fosse estabelecido um vínculo entre a pertinência de TACs e a existência de diagnóstico conclusivo nesse sentido.

Então a gente quer reforçar, a gente não está contra isso, eu quero deixar bem claro, a gente quer reforçar que quando for fazer os TAC com os municípios colocar como uma condicionalidade o levantamento, o diagnóstico desse município em relação a essa demanda que está sendo colocado o TAC. – Representante da SETAS/MS.

Ademais, sugeriu-se que haja orientação específica para o firmamento de TACs que versem sobre Assistência Social. A proposta assentou-se no fato de que um TAC que trate desse assunto implicaria consequências ao SUAS, o que pressupõe organicidade própria e capilaridade territorial a serem cumpridas.

A questão do TAC, ele é um instrumento do Sistema Judiciário, assim, agora eu acho que ele deve ter um regramento sobre ele. O que eu acho é que a gente precisa talvez colocar orientações para esse regramento que vá atender a necessidade da Assistência. Entendeu? Assim, nos casos de Assistência aí a gente coloca: o que é importante considerar nesse TAC? Não de a gente colocar talvez um regramento sobre o TAC, mas uma orientação nos casos de TAC que envolvam a Assistência o que é preciso estar atentos – Representante do MDS.

Todas as sugestões sobre o estabelecimento de TAC versaram acerca da atenção necessária às condições de execução dos acordos por parte do SUAS. Para que a participação da Assistência Social no firmamento de acordos ocorresse da forma mais legítima possível e para que esses acordos fossem executados enquanto verdadeiras combinações e, não, imposições, seria necessária a discussão permanente.



- **Delegacias Especializadas**

A qualificação da estrutura de trabalho de delegacias especializadas foi assunto abordado pelo grupo. Manifestaram-se os presentes no sentido de que tais delegacias deveriam assumir a função de averiguação das denúncias que, atualmente, são remetidas aos CREAS, entendendo ser de tais órgãos a atribuição de averiguação. Experiência exitosa foi trazida ao grupo, conforme segue:

Goiânia agora que, em agosto, inaugurou a Delegacia do Idoso, a demanda para a gente diminuiu, por quê? Porque agora a Delegacia do Idoso que faz a investigação. Se a Delegacia do Idoso detectou a violação de direitos encaminha para o CREAS, aí o CREAS vai fazer o acompanhamento. Entendeu a grande diferença? Então realmente são necessárias essas equipes, tanto no Judiciário, como no Ministério Público, e efetivamente fazer o trabalho, porque tem alguns profissionais no Ministério Público de Goiás, por exemplo, que não faz o trabalho de visita domiciliar. Eles se colocam na seguinte situação: *'Não, esse trabalho não é meu.'* E aí encaminha para os CREAS, para os CRAS. Então existe também a falta de percepção da equipe do Ministério Público na função dele ali, daquela equipe. Representante do CRP/GO.

Os profissionais frisaram que a necessidade de que a função investigativa não seja vinculada ao SUAS deve-se não apenas ao excesso de trabalho que o Sistema já possui, mas essencialmente ao propósito principiológico que constitui os serviços do SUAS e a estrutura do Direito à Assistência Social. Participantes afirmaram que as delegacias especializadas, por terem função investigativa inerente à sua constituição, poderiam receber as demandas para averiguação, as quais são, atualmente, enviadas ao SUAS. Pontuou-se, entretanto, as dificuldades de implementação dessa proposta. A situação dos municípios de pequeno porte, por exemplo, foi indicada enquanto problema a ser considerado, visto que não há viabilidade de construção de delegacias especializadas nesses locais. Problematizou-se quais são os critérios considerados para que seja estabelecida uma delegacia especializada, sendo levantados aspectos como a população, a demanda de investigação e as influências políticas existentes em determinado contexto. Sugeriu-se, em relação aos municípios de pequeno porte, que fosse estudada a possibilidade de instalação de seções especializadas dentro das delegacias gerais.

- **Instâncias de Articulação – Diálogo em Rede**

Foi de considerável importância a discussão do Grupo 2 acerca da criação e da ampliação de instâncias de articulação entre o Sistema de Justiça e o SUAS. Sob a perspectiva de fomentar o diálogo entre os setores envolvidos, os participantes contribuíram com possíveis medidas a serem implantadas a fim de não só proporcionar espaços pertinentes à articulação, mas também de efetivar a possibilidade de diálogo existente entre os Sistemas.

À luz desse entendimento, o estabelecimento de periodicidade nas esferas de contato entre os Sistemas foi entendido como pertinente. Foi proposto, assim, que as instâncias criadas possuíssem encontros permanentes, de forma a aprofundar as relações e fomentar a cultura transversal e coletiva de resolução de conflitos entre o SUAS e o Sistema de Justiça.

A proposta intitulada pelo grupo de “Comissão de Trabalhadores do SUAS” foi ao encontro dessa concepção. As participações que construíram tal proposição convergiram ao entender que há carência de um grupo que possua representatividade, entre os trabalhadores do SUAS, para debater o conflito existente entre esse Sistema e o Sistema de Justiça. Entendeu-se que a criação de um fórum de trabalhadores poderia contribuir para que houvesse maior discussão e representatividade entre os profissionais da Assistência Social. Além disso, tal fórum seria legítimo para estabelecer instâncias de diálogo com o Sistema de Justiça.

É diferente quando a gente tem uma demanda reprimida lá no município e fica lá sofrendo sozinho, do que quando, como eu estava conversando com as colegas da SETAS e com os colegas, existe uma representatividade maior, um grupo maior que fala desse problema, especificamente hoje que a gente está discutindo, da relação do Judiciário com a Assistência Social. - Assistente Social do CRAS de Poconé/MS.

Sugeriu-se que tais comissões fossem de competência estadual e que cada uma delas fosse vinculada ao Fórum Estadual de Trabalhadores do SUAS de seu estado que, por sua vez, seria vinculado ao Fórum Nacional.¹⁶ Ao dispor acerca das comissões, aventou-se que o contato com o Sistema de Justiça fosse atribuição de todas elas, de forma que a articulação tornar-se-ia possível tanto em nível estadual, quanto em nível nacional.

[...] pensáramos a criação de um Fórum dos Trabalhadores do SUAS que reivindicasse, que tivesse poder de ação e poder de voz, através de uma Comissão específica, para estar tratando sobre esse tipo de problema, específico dentro de um Fórum de Trabalhadores do SUAS. Assistente Social do CRAS de Poconé/MS.

Tal comissão teria como responsabilidade, para além da organização dos profissionais em torno da pauta, a manutenção de contato permanente com o Sistema de Justiça para discussão e busca de soluções aos conflitos verificados.

Quanto à função de instrumento de diálogo com o Sistema de Justiça, foram apontadas algumas considerações. Ainda que seja de notória importância a organização profissional dos trabalhadores do SUAS em relação às demandas de trabalho existentes, participantes do grupo entenderam que não deveria ser direcionada a uma possível comissão de trabalhadores a responsabilidade institucional de relação entre Poder Executivo, Sistema de Justiça e órgãos da Segurança Pública que, conforme pontuaram, seria de incumbência das relações políticas de gestão. Dessa forma, não foi consensual no grupo a proposta de relação institucional entre a comissão aventada e o Sistema de Justiça. Foi pacífica, no entanto, a constituição de um órgão de organização e discussão das demandas dos trabalhadores, a fim de estimular a participação dos profissionais em órgãos de controle social de nível municipal, regional, estadual e nacional.

Em mesmo sentido, outra sugestão apresentada diz respeito à instituição de um comitê vinculado à área da Assistência Social no Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Sua instituição, na proposta apresentada, poderia ser viabilizada por meio da ampliação do Comitê Executivo de Saúde já existente, tornando-o um comitê cuja temática seria Seguridade Social, ou por meio da criação de nova seção destinada à Assistência Social. Relatou-se que o Comitê Executivo de Saúde, já existente na composição do CNJ, reuniria mensalmente o Poder Judiciário, o Ministério Público, o Tribunal de Contas, advogados da União, técnicos de Assistência Social e outras pessoas vinculadas à área. O objetivo do encontro periódico seria de que os agentes envolvidos perseguissem, juntos, a busca por soluções.

Constatou-se que a atuação do CNJ seria essencial à efetividade de normativas que viessem a ser criadas em conjunto, visto que o Conselho possui contato e legitimidade com as mais diversas instâncias do Sistema de Justiça. Foi sugerida a elaboração de normativa para regulamentar a criação de tal comitê, a qual contemplaria a possibilidade de implantação

de instâncias com autonomia regional. Dessa forma, seria possível uma maior compreensão das realidades regionais, analisando tecnicamente os impasses próprios de cada região.

• **Demais Experiências e Contribuições Relevantes**

Algumas experiências e contribuições realizadas, ainda que não tenham sido objeto de discussão central para o grupo, possuíam conteúdo relevante para a pesquisa ora em andamento. Nesse sentido, foi compartilhada a informação de que há um Termo de Aceite disponível para a criação de CREAS em municípios de pequeno porte, com população inferior a 20 mil habitantes. A solicitação de implementação de CREAS poderia, de acordo com a informação dada pelo representante do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), ser em nível regional, com diversos municípios vinculados, ou direcionada a um município de pequeno porte em especial.

¹⁶ Não foi possível identificar, ao analisar os depoimentos para a confecção deste relatório, se já há fóruns estaduais estabelecidos em todos os estados-membros ou se a implantação deles também faria parte da proposta do participante. Por interpretação individual, entende-se que há fóruns estabelecidos e possibilidade de criação nos estados que não o implementaram ainda.



5.3. Grupo 3: Requisições

Iniciaram-se os trabalhos com a apresentação da proposta metodológica a ser executada e com a leitura das tarjetas associadas ao grupo. Desenvolveu-se, em um primeiro momento, espaço de discussão e de aprofundamento acerca dos temas elencados no turno da manhã. Foi realizada discussão livre, com orientação da facilitadora. Como elementos principais, cumpre mencionar aspectos como a carência por diálogo institucional, o estabelecimento de metodologia para a discussão do tema requisição, a problematização da competência para recebimento das requisições e o conteúdo das respostas a serem elaboradas às solicitações recebidas, entre outros aspectos.

Contatou-se, em sequência, que há demanda por um planejamento conjunto dos órgãos envolvidos nos conflitos. Apontou-se que o estabelecimento de Termos de Ajuste de Conduta (TAC) sem diálogo e negociação intersistêmica dificilmente possuiria efetividade. O grupo concordou ser necessária a comunicação entre os agentes envolvidos, de forma a firmar acordos cuja execução seja possível a todos. Nesse sentido, foi compartilhada a seguinte experiência:

[...] Por exemplo, Dra. [...] que é Procuradora do Município hoje, ela nos mandou um TAC para a gente cumprir sobre o Trabalho Infantil que o Sinop tinha 1.500 pessoas, 1.500 crianças no trabalho infantil. Então ela mandou um TAC com várias observações da qual você percebia nitidamente ela [...] Não tinha todo o conhecimento então ela exigia milhões de coisas que estavam fora. Então, nós nos reunimos com todas as Técnicas, sentamos com ela, explicamos o nosso espaço, o que nós podíamos fazer dentro das nossas possibilidades. E aí a gente junto, ela sentou com a gente, sentou com as Técnicas, isso foram vários meses e aí nós conseguimos montar esse TAC e tal, o Prefeito. Nós assinamos todos em conjuntos Saúde, Educação, que é todo... São várias Secretarias que devem se envolver nesse processo e assinamos dentro da possibilidade do Município que ele possa fazer. Então, houve um grande diálogo então eu acho que a solução é o diálogo: o Promotor de Justiça, a Defensoria, o Jurídico. Todas essas pessoas têm que sentar com os Técnicos, sentar o Prefeito, até os Vereadores que nos cobram muito, então todos devem ter o conhecimento de como funciona, o que é o SUAS que é uma coisa nova. Então, isso funciona muito bem. – Representante do CRAS de Sinop/MT.

O diálogo surgiu enquanto instrumento essencial ao planejamento coletivo. Participantes do grupo pontuaram que a função institucional de dialogar com outros órgãos deveria ser do gestor. Relatou-se que, não raras vezes, o contato do Poder Judiciário é direcionado aos coordenadores de unidades e, não, aos gestores. A deficiência desse diálogo seria que a Coordenação de Unidade não possuiria a visão sistêmica do município, para além de seu território. Em Cuiabá, conforme informação compartilhada pela representante da Secretaria Municipal do município, a determinação é de que as situações que solicitem serviços ao SUAS sejam encaminhadas à gestão.

Outro aspecto problematizado foi a sobrecarga de trabalho que as requisições implicam aos profissionais do SUAS. A demanda originária do Sistema de Justiça geraria afastamento do planejamento de atuação dos centros de referência, conforme ilustra o depoimento a seguir:

[...] a gente acaba sendo obrigado a trabalhar apenas com essas famílias do Judiciário. Então, aquelas famílias de demanda espontânea, aquelas famílias do Conselho, ou aquelas famílias mesmo que a gente deveria fazer busca ativa [...] que a gente tinha que acompanhar para poder fazer essa família se reerguer e não precisar mais desse benefício, infelizmente a gente não está mais conseguindo chegar nelas. Então, essa é a minha maior preocupação profissional do CRAS na ponta [...] Eu estava até conversando em uma reunião lá em Várzea Grande que nós fizemos, o nosso relatório o que constatou: que as nossas novas famílias que a maioria nós estamos atendendo por demanda de requisição, não têm perfil de SUAS aquele perfil de Bolsa Família, não tem aquele perfil de extrema pobreza. Não que a gente não deva atender, eu acho que a gente deva que atender sim, mas e as nossas prioridades, onde ficam? – Trabalhadora do CRAS de Várzea Grande/MT.

Para além de interferirem no procedimento ordinário de atendimento dos centros de referência, a demanda judicial também representa outro perfil de família a ser atendido, haja vista as dificuldades de acesso à justiça existentes no país. Assim, as requisições não só demandam dos profissionais incumbências que não são suas, mas também prejudicam a organização e a capilaridade dos serviços.

Foi apontado enquanto elemento de discussão - ainda que não tenha pertencido ao núcleo central de debates - o problema denominado judicialização do SUAS. Defendeu-se a necessidade de elaboração de programas que enfrentem a judicialização em excesso.

De outra parte, problematizou-se que, embora seja meio de oferecer melhores condições de trabalho aos trabalhadores do SUAS, a **contratação de mais profissionais** pelas prefeituras a fim de executar a demanda oriunda do Sistema de Justiça não iria resolver o problema de forma efetiva.

Em sequência, foram feitas reflexões na direção de que as dificuldades enfrentadas no contexto atual da Assistência Social seriam problemas que refletem o grau de amadurecimento da política, sendo abordado o caráter positivo dos conflitos. Afirmou-se que as dificuldades enfrentadas poderiam ser metaforicamente associadas à “adolescência da Assistência Social”, de forma que a necessidade de discussão dos conflitos tornaria a política mais madura do ponto de vista institucional.

O tema central de discussão do Grupo 3 foi “requisições”. No que se refere a esse ponto, a relatoria, para fins de exposição do conteúdo abordado, dividiu as colaborações do grupo entre (i) as possíveis tipificações das requisições existentes, de forma a esclarecer coletivamente do que se tratam; (ii) a quem cabe o recebimento de tais requisições, de quem é a responsabilidade pela (não) execução das solicitações; (iii) como formular respostas às requisições, essencialmente quando a posição dos profissionais é no sentido de não realizar a solicitação; e (iv) quais são os conteúdos cujo retorno é de competência do SUAS.

A partir do aprofundamento realizado, os integrantes foram orientados a aprofundar o tema das requisições e a pensar em propostas para os problemas aprontados. Elaboraram-se, então, as seguintes análises:

- **Competência para receber e analisar as requisições**

De acordo com a construção realizada pelo grupo, a competência para o recebimento e a análise das requisições oriundas do Sistema de Justiça deve ser do gestor de Assistência Social. Sob a perspectiva de que essa seria uma relação institucional, entendeu-se que a responsabilidade para recebimento de solicitações originárias do Sistema de Justiça seria da gestão, como forma de não exposição dos profissionais do SUAS. O gestor, em conjunto com auxiliares competentes para realizar análise prévia da pertinência das requisições enviadas, decidiria quais são as requisições passíveis de execução por profissionais do SUAS. Sendo o caso, as requisições seriam encaminhadas à equipe técnica para que ela comunicasse a viabilidade de realização.

A afirmação a seguir ilustra tal entendimento: “[...] Então, eu acho que isso tem que estar definido qual é o papel do Gestor e eu penso assim que as solicitações têm que ser enviadas para a Gestão.” Na área da Saúde, a responsabilidade

pela relação institucional dos serviços da Assistência Social do município é do gestor (Representante de CREAS, sem identificação de município).

Ainda em relação à competência para recebimento das solicitações, reforçou-se o posicionamento de que os trabalhadores do SUAS são funcionários de uma política que possui seus próprios critérios organizativos. Além disso, respondem à gestão de Assistência Social, cuja autonomia não poderia ser violada a cada vez que houvesse uma requisição, conforme elucidou uma representante do CFESS.

Ademais, participantes enfatizaram a aparente falta de esclarecimento do Sistema de Justiça acerca de como funcionam os serviços do SUAS e as competências de seus profissionais. Sugeriu-se, então, que no diálogo e nas respostas dadas a juízes e promotores constasse explicação didática sobre as funções do SUAS e de seus trabalhadores. Nesse sentido:



Então, essas coisas todas têm que estar muito clara no nosso processo e acho que de repente, seguinte, hoje mais do que nunca por ser uma política nova, por ter uma série de normativas novas, cada dia mais a gente tipifica, diz como que a política funciona, o que serve, o equipamento serve para quê, que tipo de coisas que a gente atente no CRAS, no CREAS... Isso tudo tem que ser dito para o Juiz, para que ele tenha a clareza da normativa da forma que funciona para que ele saber o que ele pede nesse lugar. - Representante do CFP.

Foi proposta, ainda, a implementação de setor jurídico especializado junto ao órgão gestor de cada município e, dependendo do porte e da demanda, nos CRAS e CREAS. Ainda que haja previsão para isso, muitos representantes de centros de referência relataram ter de buscar assessoria jurídica no setor jurídico das prefeituras que, segundo seus depoimentos, não possuiria domínio das propriedades jurídicas em questão no que tange às solicitações do Sistema de Justiça.

- **Posicionamento nas requisições para elaboração de laudos, pareceres e relatórios**

Aspecto importante de debate no Grupo foi o posicionamento do SUAS frente às requisições, ocorrendo análise acerca do conteúdo delas. Concluiu-se que deveria haver verificação técnica acerca das competências profissionais dos trabalhadores frente às solicitações. Em caso de ser a demanda pertinente, o posicionamento seria no sentido de responder e executar a requisição, embora os prazos solicitados pudessem representar conflitos. Não sendo de competência dos profissionais e do sistema de Assistência Social, concordou o grupo ao entender que a negativa à requisição seria legítima e necessária.

A definição de quais solicitações eram pertinentes ao SUAS não foi assunto de extenso debate em virtude da limitação temporal. Ainda assim, algumas delimitações foram realizadas. Entendeu-se que relatórios informativos, que não tenham obrigação de concluir objetivamente um posicionamento ao final, seriam de incumbência dos profissionais do SUAS. Relatórios informativos, de acordo com o conceito do grupo, seriam aqueles em que se relata a situação de vulnerabilidade de um núcleo familiar em acompanhamento pelo profissional. O grupo concordou, também, que há incoerências nos pedidos de averiguação de denúncias direcionados aos profissionais do SUAS. Nesse sentido, acolheram-se as manifestações quanto às quais requisições poderiam ser acolhidas:

Informativo. [...] O que acontece que nós como profissionais cada um acaba tendo um entendimento. Eu como profissional entendo que seja informativo, até que não cabe um parecer ou um laudo social para isso. Nós estamos informando todos os atendimentos, todos os encaminhamentos e orientações feitas àquela família, àquele usuário que a gente atende. - Trabalhadora CRESS e CREAS de Várzea Grande/MT.

Debateu-se, em complemento, a ideia de que existem diferentes significados e nomenclaturas adotadas pelos operadores dos dois Sistemas, como pareceres e laudos socioeconômicos. No entanto, um exemplo foi usado para definir a limitação possível em um parecer informativo: “Eu quero dizer o seguinte, se ele encontrou o pai de um camarada e ele é alcoólico ela não pode dizer o seguinte: retire esse camarada da residência porque ele vai destruir a família. Ela não vai falar. Ela vai dizer que o cara é alcoólico, só isso.” (Representante do CFP). Em suma, as demandas que impliquem perícia, que gerem opiniões que venham a subsidiar decisões judiciais para além de relatorias acerca do que é realizado em âmbito do SUAS não seriam competência desses profissionais.

Foram elaboradas sugestões de resposta às requisições. Em primeiro lugar, entendeu-se que o retorno deveria possuir caráter pedagógico de modo que o Sistema de Justiça melhor compreendesse as atribuições do SUAS. Além disso, maior objetividade e clareza, tanto nos pedidos, quanto nas respostas, agilizaria o processo de comunicação em relação às requisições.



Quanto ao conteúdo das respostas, sugeriu-se que haja exposição dos dispositivos legais que permitem aos profissionais do SUAS não fornecerem determinados serviços aos Sistema de Justiça. Orientou-se que constem no texto esclarecimentos introdutórios sobre o que é a política do SUAS, qual é a função do Assistente Social nessa política, contextualizando a sua existência. Em momento subsequente, deveria constar explicação vinculada ao conteúdo da requisição. Nesse aspecto, em caso da resposta ser negativa, seria essencial constar justificativa sobre a ausência de atuação no caso concreto. Em seguida, aconselhou-se que fosse inserida a legislação que deu subsídio à decisão. Por fim, o grupo sugeriu que conste o retorno objetivo, sendo ele positivo ou negativo. Segue a manifestação que representa a síntese desse ponto do debate:

Então, eu imagino como eu propus aqui no início que esse conteúdo além da legislação que a colega colocou deve levar ao Juiz de piso, no caso que é o Juiz de primeiro grau que é o que manda essa requisição esclarecimentos de forma introdutória sobre o que é a política do SUAS, de forma bem sintética, qual é a função da Assistente Social naquela política, contextualizando isso no primeiro parágrafo dessa resposta. Da segunda resposta a questão do fato concreto que a requisição vem trazendo para a Assistente Social. No terceiro tópico dessa resposta deve trazer a questão da legislação do SUAS para fundamentar a sua resposta e por último a sua resposta, se positivo ou negativo, se vai atender ou não. Eu acho que se deve criar uma sistemática de resposta para que atenda tanto, para que tanto responda quanto também cubra àquele Juiz de informações necessárias para que ele possa também decidir - Procuradoria do Município de Confresa/MT.

Ainda quanto ao cunho da resposta a ser enviada aos agentes do Sistema de Justiça que tenham sido titulares de requisições, depois de compartilharem diferentes manifestações, concordou-se que haveria basicamente dois tipos de agentes que requisitariam serviços. De um lado, estariam profissionais que desconhecem a política de Assistência Social e requisitam de forma autoritária por ignorância das funções próprias do SUAS e dos efeitos que geram suas requisições. De outro lado, juízes e promotores, entre outros, que são apáticos à negociação e impõem suas demandas de forma vertical sobre os profissionais e gestores do SUAS. O grupo, então, encaminhou diferentes sugestões, de acordo com o perfil do profissional que estaria capitaneando a requisição.

Para ilustrar o primeiro perfil de operadores do Sistema de Justiça, fez-se a seguinte afirmação: “[...] Eu tenho certeza que o Juiz, que o Promotor não vai nos contradizer se ele tiver conhecimento de como funciona. Se eu colocar para ele e provar que existem resoluções, que existe uma lei.” (Gestão de Assistência Social, Sinop/MT).

Em contrapartida, faz-se pertinente outra manifestação:

Eu discordo que tenha que ter conversa, porque com o Poder Judiciário não tem essa questão de diálogo, eles mandam para que seja cumprido e não para você retornar um parecer. Então, fica na responsabilidade dos Técnicos, porque tem que ser os Técnicos que tem que dar o parecer. Eu acho que aí é uma instância muito maior, que tem que vir uma mudança desde o CNJ para que possa, para que não venha estourar aqui na ponta no profissional que está ali atendendo. Então eu penso que tem que ser em uma instância bem maior essa mudança do que ficar dialogando com o Promotor, com o que for. – Representante do CRESS/MT.

E, no mesmo sentido:

Então, eu vejo assim como a colega falou também que esse diálogo tem que partir de cima do MDS, da sala de justiça porque o Juiz está lá, ele tem que fazer, ele tem que fazer atender ao pedido do usuário. Ele também está sem estrutura ali, ele tem um fórum no Município que mal tem um Técnico também para atender ele ali. Então, ele precisa requisitar. Então, essa estruturação também tem que vir de cima, então, esse diálogo também tem que vir do Gestor Federal também e vale também como tudo que foi falado aqui. – Representante do MDS.



Como ilustram as citações, o grupo escolheu recomendar encaminhamentos paralelos que visaram a abarcar situações diferentes. Ao sugerirem o diálogo e a clareza na exposição das funções dos profissionais do SUAS, entenderam que os agentes do Sistema de Justiça que tivessem maior disposição à aproximação e à compreensão de papéis poderiam alterar suas práticas. Por entenderem que nem todos os profissionais do Sistema de Justiça possuem essa predisposição ao diálogo e à aproximação com o SUAS, propuseram que houvesse gestão e negociação das instâncias federais, a fim de pactuar acordos em nível superior que fossem cumpridos pelas esferas inferiores. Ao mencionarem o CNJ, por exemplo, entenderam que o MDS deveria contatar o Conselho e buscar soluções alternativas a nível institucional, não permitindo que a índole profissional de cada juiz, promotor ou defensor orientasse a relação desses com os profissionais do município em que atuam. Resumiu-se, na fala que segue, o pensamento do grupo:

De qualquer forma, nas nossas discussões a gente já identificou, por exemplo, que existem dois tipos de casos que a gente vai ter que lidar. [...] Então, a gente, por exemplo, tem o caso em que você tem o sistema de justiça ali local que simplesmente não conhece muito bem a Assistência Social, não conhece muito bem os fluxos como são estabelecidos, mas ele está ali aberto ao diálogo. Então, ali na ponta você consegue fazer uma reunião, consegue esclarecer qual o papel da Assistência Social, quais os fluxos que existem ali no serviço da Assistência Social e você consegue resolver essa situação. Por outro lado, você tem também aqueles casos do Juiz que não é tão acessível assim, que não é tão aberto a esse diálogo, que eu concordo plenamente. A gente vai ter que esse diálogo em um nível superior e que isso chegue ali até a ponta para se desdobrar em uma solução para o problema, sem dúvida. Então, assim, eu sei que muitas vezes parece que a gente não está fazendo nada no Governo Federal, mas a gente está tendo um diálogo com o Conselho Nacional de Justiça, com o Conselho Nacional do Ministério Público. – Representante do MDS.

Por fim, o grupo entendeu que havia ainda muitos pontos que poderiam ser mais bem discutidos, mas o tempo para a discussão se extinguiu e não foi possível abordá-los.

• Demais Experiências e Contribuições Relevantes

Algumas experiências e contribuições realizadas, ainda que não tivessem sido objeto de discussão central para o grupo, possuíam conteúdo relevante para a pesquisa ora em andamento.

Ao tratar do tema do BPC, por exemplo, o representante do MDS explicou que não há a expectativa de que a mudança formal de critérios altere de forma paradigmática a demanda dos usuários com benefícios negados ao Poder Judiciário. Afirmou entender que haverá mudanças, mas que a judicialização possui raízes mais profundas. A cultura assistencialista ainda seria muito arraigada no Poder Judiciário. Agentes do Sistema de Justiça, em razão do “ativismo judicial”, acreditariam que é sua função promover direitos de forma assistencialista. *“A gente já ouviu de vários Juízes assim, nas questões do próprio BPC: ‘eu vou dar porque eu sou uma pessoa muito boa’”,* relata Representante do MDS.

As divergências acerca do BPC, nessa perspectiva, teriam extrapolado diferenças formais, pois a ampliação dos efeitos das decisões judiciais nas políticas sociais é latente e refletiria a concepção dos profissionais jurídicos que ali atuam. Tal fato evidenciar-se-ia, especialmente, na medida em que há uma diferença de entendimento acerca do que é e de quais são as funções da Assistência Social para o Poder Executivo e para o Sistema de Justiça, segundo o que foi relatado pelo grupo.

6. Fechamento Final no Grande Grupo

Foram apresentadas, a partir das tarjetas confeccionadas, as reflexões e proposições realizadas por cada um dos grupos de discussão. Os relatores expuseram, de forma sucinta, o que foi transcrito nos subtítulos anteriores.

Na apresentação do Grupo 1, constataram-se duas peculiaridades: a relatora mencionou que foi desafiador ao grupo refletir sobre as concepções existentes na relação entre os Sistemas e que havia grande expectativa em relação



à discussão do grupo de competências, pois, por vezes, o grupo desejou adentrar nas delimitações de funções e evitou fazê-lo para centrar-se em seu tema de discussão.

Na apresentação do Grupo 2, destacou-se a sintonia de proposições com o Grupo 1 no que tange à demanda por constituição de equipes técnicas no Sistema de Justiça. Não se abordou, especificamente, o tema de concursos públicos, mas ambos pontuaram a sugestão de que sejam implementadas equipes técnicas nos órgãos do Sistema de Justiça.

Na apresentação do Grupo 3, relatou-se o que foi discutido, sem maiores peculiaridades.

Em sequência, foi aberta a possibilidade de contribuições para além das realizadas nos grupos e para questionamentos. Sucederam-se, então, diversas intervenções direcionadas ao tema discutido no Grupo 3. Muitas pessoas pediram esclarecimentos e outras manifestaram suas preocupações.

7. Avaliação Final do Encontro

Ao final do encontro, realizou-se, como parte do cronograma, avaliação final do evento. A metodologia utilizada propunha que cada participante apresentasse uma palavra que expressasse sua percepção do trabalho realizado, sendo que esta poderia ser positiva ou negativa, de acordo com a impressão da pessoa. As palavras que apareceram foram: informação, diálogo (3x), possibilidades, inovador, reflexão, construção (5x), carências, soluções (2x), mudanças, reponsabilidade, profissionalismo, entendimentos, conhecimento (3x), parcerias (3x), articulações, aproximações (2x), atitude (2x), competência, integração, desafio, compromisso, articulação, perspectiva, proposições, comunicação, interlocução, processo, dinamismo, necessário, solução, autoridade, colaboração e avanço.

Destacaram-se, portanto, as expressões construção, diálogo, conhecimento, parcerias, soluções, aproximações e atitude.

8. Observações da Relatoria

A partir das observações realizadas no encontro da região Centro-Oeste, em Cuiabá, e a partir da leitura da degravação, a relatoria teceu alguns comentários que, neste subtítulo, serão expostos. Os apontamentos podem ser elencados da seguinte maneira: (i) baixa presença de pessoas do Sistema de Justiça; (ii) referência a experiências da área da Saúde; (iii) atenção à herança histórica das instituições; (iv) constante menção à pessoalidade dos cargos; (v) impressão de que há dificuldade de diferenciação do que compete à Assistência Social e do que não compete, (vi) demandas corporativas – concursos, entre outros.

Quanto ao ponto (i), observou-se que a presença de profissionais do Sistema de Justiça foi insatisfatória. Ainda que essa tenha sido uma dificuldade observada em todos os encontros, o encontro da região centro-oeste destacou-se por fazer parte do rol de encontros em que houve menos participantes do Sistema de Justiça. Contando apenas com um Promotor de Justiça e algumas Assistentes Sociais do Ministério Público, a notória ausência de agentes de um dos Sistemas foi elemento prejudicial à troca de experiências e à construção coletiva.

Quanto ao ponto (ii), pontua-se que houve constante menção a experiências da área da Saúde similares às que vivencia o SUAS atualmente, seja para ilustração ou fundamentação de sugestões. A referência a outras áreas para sustentar argumentos que dizem respeito à área do Direito à Assistência Social refletiu uma dificuldade de domínio de argumentos e de experiências próprias da área para sustentação argumentativa. De outro lado, pode ser positivo considerar as vivências de outras seções da política pública para que sejam utilizadas enquanto conhecimento e experiências a serem observadas.

O ponto (iii) diz respeito à herança histórica constituída pelas instituições que estão vinculadas ao tema do projeto. O encontro aqui relatado destacou-se por fazer referências frequentes a tradições institucionais, tanto do Poder Judiciário e Ministério Público, quanto da Assistência Social. Considerou-se a atenção observada de considerável importância, visto



que a história dos Sistemas trabalhados explica muitos dos impasses hoje verificados.

Outro aspecto de notória relevância é a referência frequente à pessoalidade dos cargos – ponto (iv). Não raras vezes, observou-se que as contribuições dos participantes traziam relatos de experiências de diálogo – ou da falta dele – em determinados municípios. As diversas práticas que se estabeleciam possuíam um elemento constante: a predisposição ao diálogo, ou a falta dela, dependendo do ser humano que estivesse ocupando determinada função profissional. A pessoalidade dos cargos tende a prejudicar a representação institucional nas relações intersistêmicas que se estabelecem, visto que tende a não configurar caráter perene a tais relações. Caso determinado juiz não possua predisposição ao diálogo, sua comarca não irá negociar com os CREAS da região, por exemplo. Embora seja uma prática presente em todos os encontros, a região centro-oeste também se destacou pelo vínculo abusivo da pessoa com o cargo que ocupa.

No que tange ao ponto (v), a relatoria constatou que há uma dificuldade na compreensão acerca do que é demanda de Assistência Social e do que não é. Os profissionais do SUAS manifestaram, diversas vezes e em diferentes momentos, que não há entendimento consolidado acerca do que compete à área. Essa sensação de falta de compreensão não ocorre apenas perante as solicitações do Poder Judiciário, mas também é vivenciada a partir da relação com o próprio setor jurídico dos municípios. Nesse sentido, entende-se que o Direito à Assistência Social permanece invisível a determinados nichos sociais. Esse direito parece ser confundido com as mais diversas áreas, como educação, saúde e meio ambiente, entre outras. É preciso que seja difundida a nova concepção de Assistência Social e que haja visibilidade dos serviços e políticas oferecidos, enquanto Sistema que possui fluxogramas e funções próprias.

O ponto (vi) é ponto de destaque em todos os eventos da terceira etapa da pesquisa. Considera-se aqui “demandas corporativas” aquelas cuja principal movimentação vem dos sindicatos e dos conselhos profissionais, em defesa de interesses de suas respectivas categorias profissionais, ainda que tais interesses possam ser complementares às necessidades dos Sistemas em análise na pesquisa. A demanda de maior destaque e persistência nas manifestações analisadas é a que se refere à necessidade de realização de concursos para constituição de equipe técnica no Sistema de Justiça.

Por fim, entende-se que o encontro da região centro-oeste contribuiu significativamente à pesquisa e teve número considerável de participantes, ainda que a proporção de comparecimento do Sistema de Justiça tenha sido proporcionalmente inversa.

4.2.4 Região Sudeste – Encontro de Vitória/ES

1. Dados de Identificação

Região: Sudeste

Cidade sede: Vitória

Data: 19.11.2014

Instituição parceira: Ministério Público Estadual e Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos

Membros da Pesquisa Presentes: Ana Paula Motta Costa, Gabriela Fischer Armani, Luiza Griesang Cabistani



Representante do Ministério da Justiça Presentes: não esteve representado. Informou-se que o não comparecimento deveu-se a problemas burocráticos e técnicos na emissão das passagens aéreas.

Representantes do MDS presentes: Monica Alves Silva, Renan Alves e Thelma Maranhos

Outras autoridades representantes de instituições que compuseram a mesa de abertura: Nilda Sartório (Secretária de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos), Evaldo Teixeira (Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Espírito Santo), André Casotti Louzada (representante da OAB no Conselho Estadual de Assistência Social) e Cíntia Figueira Grilo (Presidente do COGEMASES).

O texto a seguir foi elaborado a partir do material gravado e transcrito do Encontro de Manaus. Foram feitas transcrições de falas de participantes, as quais estão identificadas pela atividade profissional exercida pelo interlocutor.

2. Programação e Metodologia Aplicada

A metodologia aplicada durante o Encontro seguiu as orientações previstas para esta etapa de pesquisa.

3. Lista dos Presentes e Suas Respectivas Instituições

QUADRO 7 – LISTA DOS PRESENTES NO ENCONTRO DE VITÓRIA

Nome	Órgão/Instituição
Ana Cristina Abreu	CFESS
Ana Paula Mozer	CRESS
André Casotti Louzada	OAB/ES
Andrea Teixeira de Souza	Ministério Público/ES
Andreia de Brito	Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS)/Marchal Floriano
Carla Alexandra	Sistema de Justiça – Instituição não identificada/MG
Charles Toniolo	CRESS
Cyntia Figueira Grillo	COGEMASES
Débora Akerman	CRP/BH – Pesquisadora
Dulceia Maria Quizzá	Secretaria Estadual de Assistência Social e Direitos Humanos (SEASDH)/ES
Elizeth Euzébio dos Anjos	SEASDH/ES
Edilene Machado	SEASDH/ES
Enrico Martins Braga	CFP
Evaldo Teixeira	Ministério Público/ES
Felipe Kosloski	CRP/ES
Flávia Pinheiro	SEASDH/ES
Flávia Rocha Cazzoto	CACO – Ministério Público/Espírito Santo
Gabriela (sobrenome não identificado)	SEASDH/ES



Giseli de Fátima Assoni	CRP/SP
Gladys Moraes	SMAS/Guarapari
Hernano Luis dos Santos	SMAS/Ponte Nova
Iracema de Paula de Lima Freitas	SMAS//Marechal Floriano
Isabel Godinho	SEAS/RJ
Joana Abranches	SEASDH/ES
Joana Paula Pereira	SMAS//Viana
Joari Aparecido Soares de Carvalho	CRP/SP
Jolce Anderson Padilla – PMV/ES	Vitória
Josemar da Silva	PMV/ES Vitória
Juliana Gomes da Silva	CRP/RJ
Juliana Miranda	Governo/Gestão (Município não identificado ES)
Leonardo Pecoraro	SEAS/RJ
Leticia de Souza	Ministério Público/ES
Márcia Regina Lima Costa	SMAS//Coronel Fabriciano
Marenilse Saturnino da Silva	CRESS/RJ
Marielle Kelly do Patrocínio	SEASDH/ES
Maristela Pasolini Pozzi	INSS/Vitória
Marlene Merisse	CFESS
Marta Nunes do Nascimento	SEASDH /ES
Maxsuel Martins da Silva	CRESS/SP
Mônica Alves Silva	MDS
Paola Botelho Reis de Nazareth	Ministério Público/MG
Patrícia Gomes Maia	Ministério Público/ES – Técnica
Patrícia da Silva Paulino	CRESS/SP
Renata Flores Tibyrica	Defensoria Pública do Estado/SP
Rogério Santos Pinto	Ministério Público/ES
Rosilene Aparecida Tavares	SMAS//Montes Claros
Sandra Mara Teixeira de Castro	CRESS/BH
Sheila de Mota Pimentel	INSS/Vitória
Sílvia de Paiva Pereira da Silva	SMAS/RJ
Suelen Agum dos Reis	SMAS//RJ



Telma Maranhos	MDS/SNAS
Thamiris Almeida da Silva	PMV/ES – Vitória
Zendide Marques Soninho	SMAS//Marchal Floriano

Fonte: Elaborado pela equipe de pesquisa.

4. Levantamento dos Problemas por Parte do Grupo de Participantes

As atividades no turno da manhã iniciaram com a mesa oficial de abertura, seguida da exposição do Projeto de Pesquisa em execução, bem como dos dados coletados durante a primeira e segunda etapas já realizadas.

Em sequência, os participantes foram estimulados a expor suas ideias quanto aos problemas identificados na relação entre o Sistema de Justiça e o SUAS. À medida que as pessoas realizavam suas falas e as intitulavam nas tarjetas, identificaram-se três eixos centrais de discussão. Cada eixo de discussão, no turno da tarde foi destinado a um grupo de trabalho, com função de aprofundamento e propositura de alternativas de superação. Deve-se, ainda, considerar a dificuldade em classificar as tarjetas e, conseqüentemente, as falas de cada um, pois todas as demandas trazidas relacionam-se em alguma medida, uma vez que todas versam sobre a temática proposta.

O Grupo 1, intitulado “Política Pública: Faltas, Concepções e Desconhecimentos”, teve como pressuposto trabalhar os “porquês” dos problemas. Ou seja, as dificuldades de relação entre os Sistemas que ocorrem em função, de modo geral, da falta de estrutura, das concepções em relação ao que é esta política pública e devido ao desconhecimento e distanciamento entre os Sistema.

O Grupo 2, por sua vez, foi responsável pela discussão relativa à “Atribuições e Competências”, conforme foi nomeado. A tarefa principal, neste caso, foi debater a competência e atribuição de papéis de cada um na relação entre os Sistemas.

O Grupo 3, intitulado “Operacionalidade – Requisições”, teve como função discutir especificamente o aspecto das requisições e suas operacionalidades, ou seja, como se materializam os conflitos em relação ao tema das requisições.

4.1. Problema 1: Política Pública: Faltas, Concepções e Desconhecimentos

Tarjetas: condições objetivas de trabalho, desconhecimento usado para perpetuar as relações de subordinação, falta de concepção sobre o funcionamento da rede, não implementação das políticas públicas (falta de vagas em residência inclusiva ILPIs etc), papel de mediação do gestor (ausência), rotatividade dos trabalhadores do SUAS; baixa qualificação do conselho tutelar, que gera judicialização dos casos; falta de equipe psicossocial no MP (municípios de médio porte); BPC para institucionalizados incapazes: pode? Quem deve ser o curador?; Pouca defesa da proteção à família, e das demandas coletivas do Sistema de Justiça; Fragilidade do controle social; reprodução de Assistência Social como controle dos pobres, e não garantia de direitos; Utilização da política de Assistência como ferramenta de criminalização, e não proteção; Falta de controle externo sobre o Poder Judiciário; Falta de estrutura e da qualidade de serviços do SUAS; Falta de varas exclusivas da criança e do adolescente em alguns municípios; Inexistência de equipes profissionais no Sistema de Justiça; Falta de promotorias de Tutela Coletiva; Falta de coordenação nos fluxos dos encaminhamentos; Falta de participação do Judiciário no coletivo; Falta de critério único para concessão do BPC; Equipe técnica insuficiente no Sistema de Justiça.

Esta problemática foi assim definida a partir do enfoque das falas que trouxeram três apontamentos principais. São eles: a falta de estrutura de ambos os Sistemas, as diferentes concepções da política pública que permeiam esta relação e o desconhecimento da Assistência Social e de seu papel no Sistema de Garantia de Direitos. A falta de estrutura refere-se a tudo aquilo que está faltando e que acarreta problemas entre os Sistemas. Falta de estrutura e condições objetivas de trabalho, falta de vagas nas instituições, falta de recursos humanos, falta de varas exclusivas para crianças e adolescentes etc.



O enfoque foi inicialmente abordado por uma participante que referiu a falta de conhecimento das próprias normativas e legislações do SUAS, por parte de seus trabalhadores, e o quanto este desconhecimento fragiliza o debate com as autoridades do Sistema de Justiça, até mesmo em relação à real função dos profissionais dessa política.

O desconhecimento apareceu sob diversas perspectivas. Profissionais do SUAS que precisam dominar melhor as próprias normativas, esclarecimento dos papéis das categorias de profissionais dentro da política, assim como a necessidade de que o SUAS compreenda mais profundamente o funcionamento do Sistema de Justiça. A Defensoria Pública, especialmente, por ser uma instituição mais nova, ainda tem sua função muito confundida com o Ministério Público. Ocorrem situações em que os serviços encaminham casos à DPE, porém sem saberem que esta somente pode atuar a partir da solicitação do demandante.

Simultaneamente, considerou-se que é latente a necessidade de que o Sistema de Justiça compreenda a existência de uma rede em funcionamento e saiba realizar os encaminhamentos para as instâncias competentes, sem confundir, por exemplo, a Educação com a Assistência Social. Foi destacado que constantemente despacham-se situações para o SUAS que não são de sua competência, para que a política de Assistência Social avalie a demanda e encaminhe para a política responsável.

Em seguida, ainda relacionado ao item anterior, foi questionado o papel dos gestores, enquanto mediadores da relação com o Sistema de Justiça, uma vez que os conflitos entre os Sistemas não devem ser resolvidos diretamente entre os operadores jurídicos e os agentes públicos na ponta dos serviços. Há a necessidade de que os gestores assumam o efetivo controle dos processos (requisições, pedidos), que são encaminhados ao SUAS. Há a necessidade de apoio da gestão, principalmente nos municípios de pequeno porte, para que se inicie uma aproximação com juízes e com o Ministério Público, com o objetivo de que eles entendam melhor o funcionamento do SUAS. Sem esse apoio, os profissionais do SUAS continuarão sem acessar os operadores do Direito, e continuarão subordinados, como se fossem “empregados” desse outro Sistema, deixando de realizar os serviços nos CRAS e nos CREAS, em função das demandas do Sistema de Justiça.

Em relação à demanda de aproximação entre os Sistemas, a Defensoria Pública de São Paulo foi citada, uma vez que conta com um centro de atendimento multidisciplinar, com assistentes sociais e psicólogos responsáveis por realizar o contato com a rede e a consequente aproximação com ela. Ou seja, o trabalho interdisciplinar é importante justamente porque permite que os Sistemas dialoguem em outro patamar, reduzindo a distância entre ambos. Já em relação ao Poder Judiciário, a ausência de controle externo sobre ele e o abuso de poder que exerce sobre o Executivo foram citados como aspectos que dificultam a relação. A estrutura hierarquizada - não modificada pós 1964 - pode ser um dos fatores que explica a não participação de juízes em encontros interinstitucionais. A crescente, apesar de ainda muito baixa, presença de defensores públicos e de promotores nos espaços de discussão foi mencionada, ao passo que a ausência dos juízes foi enfatizada.

As varas especializadas, principalmente aquelas relacionadas à infância e à adolescência, foram mencionadas como importantes estruturas que ajudariam a melhorar a relação entre os Sistemas. A ausência delas e a consequente acumulação de diversas temáticas por parte de um único juiz implica em uma maior demanda de encaminhamentos ao SUAS. Além do problema da demanda excessiva, alguns técnicos sentem-se expostos e citados nos processos, o que gera questionamentos do próprio usuário, ou até mesmo do possível agressor envolvido, a respeito do conteúdo dos relatórios elaborados. Ou seja, o Sistema de Justiça acaba por gerar a exposição desses profissionais, e é nesse sentido também que se ressaltou a importância da intervenção do gestor na relação em questão.

A precariedade de alguns serviços que são hoje oferecidos pelo SUAS foi citada por uma Defensora Pública presente. A baixa qualificação dos profissionais para a realização do trabalho, a pouca quantidade de concursos públicos, a intensa rotatividade de pessoas, além da prestação de serviços em que o usuário também não se sente bem acolhido, geram um maior número de demandas junto ao Ministério Público e a consequente judicialização delas. Assim, questões que poderiam ser solucionadas pelos próprios serviços, caso eles estivessem melhor organizados, acabam por demandar a atuação do Sistema de Justiça. Os Conselhos Tutelares e a baixa qualificação que apresentam também foram citados enquanto responsáveis pela judicialização de casos que poderiam ser resolvidos administrativamente pelos municípios.

Foi dito que a não implementação das políticas públicas e a consequente falta de vagas, por exemplo, acabam por gerar a judicialização, pois os usuários recorrem ao Sistema de Justiça como forma de obter seus direitos. Importante ressaltar que o processo de rotatividade dos trabalhadores do SUAS e da gestão é criticado não só pelo Sistema de Justiça, mas também por aqueles que compõem a própria política de Assistência Social. Essa intensa rotatividade atrapalha o acompanhamento das famílias, especialmente em relação à proteção básica. E quando os propósitos do trabalho não conseguem concretizar-se, há maior número de violações de direitos, o que demanda mais intensamente a proteção especial, e há maior judicialização dos casos. A falta de recursos humanos impossibilita a existência de equipes de referência e de equipes que façam a gestão de território, o que também desestrutura a política.

No entanto, não é só o SUAS que sofre com a falta de estrutura, isso também pode ser verificada por parte do Sistema de Justiça, uma vez que são inexistentes as equipes interdisciplinares em muitas comarcas. A implementação das equipes profissionais no MP e nos Tribunais de Justiça, por exemplo, interfeririam nos encaminhamentos comumente direcionados ao SUAS, e realizariam uma espécie de “filtro”, minimizando essas demandas. No entanto, há problemas verificados mesmo nos locais em que se realizam os concursos, pois às vezes não há chamamento dos profissionais para os cargos. Mais de uma vez surgiram falas no sentido de que mesmo naquelas comarcas em que há equipes, muitas vezes, o juiz não tem conhecimento a respeito delas e de suas atribuições dentro da instituição.

Em relação às diferentes concepções que permeiam a política de Assistência Social, um participante destacou que a visão conservadora dessa política - que a concebe a partir da perspectiva de controle de populações vulneráveis, de gestão da pobreza e da vida privada de populações pobres - relaciona-se com a forte tendência das requisições. Segundo ele, a excessiva demanda ocorre porque a preocupação que norteia tal concepção não é de que se garanta o efetivo direito dessas populações, mas sim orienta-se por “achar culpados”, com relação a violações de direitos e produzir dados que criminalizam populações. Situações essas que se confrontam com a perspectiva de garantias de direito que deve permear a política de Assistência Social.

Registrou-se que promotorias de tutela coletiva seriam importantes instrumentos para a melhoria de ambos os Sistemas, evitando a judicialização individual de casos extremamente semelhantes e repetitivos. A experiência relacionada à área da saúde foi mencionada como uma forma interessante de aproximação entre os Sistemas, em que há reuniões com os gestores, onde são produzidos dados que permitem verificar a geografia da oferta dos serviços pelo território, inclusive chamando os gestores para saberem quais as áreas que estão defasadas, onde há carência de serviço, etc. Um exemplo dado foi em relação aos casos de crianças e adolescentes, em que o Sistema de Justiça, visando garantir alguma vaga, vai direto ao serviço, sem nunca antes ir ao gestor. Se não há vaga naquele serviço, requisita-se o atendimento em outro e se não tiver dentro daquele território, encaminha-se para o outro município, logo tal município não terá vagas para suas demandas. Apesar de alguns estudos apontarem que no estado do Rio de Janeiro há excesso de vagas, há uma má distribuição dessas vagas, diante das necessidades atuais. Nos territórios onde há necessidades maiores, não se conta com excesso, ao contrário de outros onde a demanda não é grande e sobram vagas. Isso se deve ao histórico de construção da rede.

Ou seja, há necessidade de gestão da rede e de uma relação institucional que permita visualizar, de alguma forma, como de fato a rede está estruturada. Assim, os gestores poderiam instalar serviços nos lugares onde há defasagem, para que, de alguma forma, a demanda não viesse a sufocar os municípios vizinhos que possuem um funcionamento satisfatório das suas políticas. Além disso, a má distribuição acarreta diretamente problemas aos usuários, que, no caso das crianças e adolescentes, encontram-se, muitas vezes, espalhados pelo estado, impossibilitando a convivência familiar, a qual deveria ser preservada. Há situações em que o município deveria estar acolhendo um menino daquele local, porém não há vaga porque há o acolhimento de uma criança do município vizinho.

É nessa perspectiva que a promotoria de tutelas coletivas poderia auxiliar, ou seja, numa melhor coordenação dos fluxos. No entanto, o participante que trouxe esta contribuição em relação às promotorias, também relatou que ao ser chamado para participar nos coletivos que constroem essas alternativas, o Ministério Público do Rio de Janeiro argumenta que não faz parte do seu papel estar na condução dessas construções, mas somente cobrar a execução. A não participação, por sua vez, implica no desconhecimento do próprio processo de construção das normas e da política, de seus rumos e movimentos.



O não envolvimento com a construção da política e o desconhecimento em relação a ela contribui para perpetuar as relações de subordinação de um Sistema sobre o outro. A Assistência Social, enquanto “prima pobre” das outras políticas (saúde e educação) acaba por expressar dentro das estruturas do próprio Estado a reprodução da luta de classes, uma vez que está alinhada com a perspectiva dos trabalhadores. Conforme descreveu um participante:

[...] Se você for comparar isso da assistência com o Judiciário, aí nós estamos brigando com a realeza, porque nós estamos brigando com um palácio, com os melhores salários, com as togas, com as coroas, com farsas, com tribunais de justiça que só perdem em receita para as prefeituras das capitais, assim, é muita coisa. Então, assim, é a formiguinha querendo brigar com o Golias. Então, assim, se já comparado com a saúde e a educação nós somos a prima pobre, comparado com o Sistema de Justiça, nós somos uma formiguinha diante de um gigante [...] Eu acho que a assistência não está aqui para baixar a cabeça para tudo. Eu acho que o Judiciário e o Ministério Público também estão sensíveis a bons argumentos, a argumentos qualificados. O que não dá é simplesmente para fazer tudo simplesmente porque foi mandado. – Representante da Secretaria Estadual de Assistência Social e Direitos Humanos do Rio de Janeiro.

Também foram citadas práticas diferenciadas por parte do Ministério Público do Espírito Santo. Em caráter ilustrativo, um promotor de justiça do referido estado informou a existência de discussões periódicas com os agentes públicos sobre as relações institucionais de atribuições e atendimento, e que neste tempo – cerca de 5 anos – o “canetaço” tem sido abolido. O diálogo permanente com os agentes e com as instituições tem sido muito produtivo. No entanto, o que se percebe é que as boas relações estão instituídas como práticas institucionais, mas sim pessoalizada em quem ocupa determinado cargo.

4.2. Problema 2: Atribuições e Competências

Tarjetas: atribuições e papéis entre os poderes; solicitação de serviços que não são do SUAS; definições de papéis e atribuições de cada ator no Sistema de Justiça em relação ao assistente social; inexistência de fluxos e encaminhamentos para os serviços nos municípios; desconhecimento pelos operadores do direito dos serviços de assistência e da rede; desconhecimento do Sistema de Justiça por parte do SUAS e vice-versa, não compreensão das atribuições dos órgãos de defesa (defensoria, MP) pela rede, aperfeiçoamento da rede, determinações arbitrárias do Judiciário aos servidores do SUAS, não cumprimento das normativas legais pelo Sistema de Justiça (ECA: art. 150 e 181, Maria da Penha: art. 29), falta de conhecimento das normativas, estabelecimento de fluxos e protocolos entre os sistemas; conflitos interinstitucionais entre as equipes de referência do SUAS e o SJ, interferência na autonomia profissional, falta de clareza das equipes do SUAS para esclarecer seus papéis profissionais, falta de clareza por parte do executivo, do papel do SUAS e das profissões, dificultando o esclarecimento; descompasso de tempo entre processos do juizado e atendimento SUAS na apuração de denúncias, demanda para o SUAS que é de outras políticas, determinação de bloqueio/cancelamento de benefícios de transferência de renda, falta de diálogo SUAS e SJ, desconhecimento do PJ do fazer do SUAS, desde o juiz até os técnicos.

O segundo grupo de problemas abrange questões relacionadas às atribuições e às competências dos agentes e das instituições envolvidas. A necessidade de definir, ou talvez, esclarecer, os papéis e atribuições de cada um dos atores no Sistema de Garantias de Direitos, como foi nominado, emerge enquanto um fator determinante para uma melhor relação entre os Sistemas. Os excessivos encaminhamentos do Sistema de Justiça endereçados aos SUAS somados à falta de diálogo entre os atores dificultam a relação entre os Sistemas, os quais precisam comunicar-se, seja na esfera municipal, como estadual ou federal.

O problema começou a ser discutido a partir do questionamento acerca da competência do Ministério Público e do Poder Judiciário em relação às demandas encaminhadas ao SUAS. Percebe-se a falta de clareza a respeito de quem deveria responder a esses pedidos, se as equipes psicossociais do SUAS ou as próprias equipes do Poder Judiciário/

Ministério Público. Além disso, há também o conflito nas situações em que ambas as equipes psicossociais (SUAS e Sistema de Justiça) atuam sobre um mesmo caso, porém sem uma interlocução adequada, pois ficam à mercê daquilo que é determinado pelo Juiz/Promotor.

Uma participante ilustrou a situação ao relatar os casos de crianças e adolescentes institucionalizados. O acompanhamento a essas permanece durante o período de reinserção familiar ou inserção em família substituta. Todas as informações relacionadas ao período de institucionalização são mantidas por meio de relatórios. Ocorre, no entanto, que enquanto o trabalho está sendo realizado, há determinações judiciais para que a equipe do Judiciário produza relatórios sobre os mesmos casos, porém sem haver um diálogo entre as equipes. No entendimento da profissional que relatava a situação, trata-se de um desrespeito com o trabalho que está sendo realizado, além do que há situações em que as análises das equipes são absolutamente diversas, o que gera conflitos interinstitucionais. A dificuldade na relação entre as diferentes equipes também permeia a relação hierárquica que o Sistema de Justiça estabelece com o SUAS.

Essas equipes introjetam os valores no Ministério Público, valores do Juizado da Infância e da Juventude, da área jurídica específica e transpõe essa ação para o campo de relação com os profissionais do SUAS. Eu tive a oportunidade, uma vez, de participar de um curso sobre justiça restaurativa e lá, assim, foi uma fala assustadora de um operador do direito que disse que era função dessas equipes fiscalizarem o trabalho da execução no âmbito da Assistência Social. Então, como se eles fossem os fiscais do exercício da atividade no Executivo. – Psicólogo, Conselho Federal de Psicologia de Belo Horizonte.

Quando se trata de municípios pequenos, a diferenciação de papéis é agravada pelo pequeno número de profissionais existentes no local. Há lugares em que chegam demandas não vinculadas ao SUAS, como terapia, ou outras atribuições que não são da psicologia dentro do Sistema Único, porém o único Assistente Social ou Psicólogo do município é do Executivo.

O que se percebe, no entanto, em relação a alguns municípios de pequeno porte, é a maior possibilidade de aproximação entre os agentes, ou seja, há uma relação mais próxima entre os profissionais, o que pode gerar um fluxo melhor entre os Sistemas. No entanto, essa não parece ser a realidade de todos os municípios, especialmente naqueles em que há um maior número de habitantes.

A falta de fluxo institucional - não dependente de pessoas específicas - aparece enquanto um gerador de conflitos. Há uma inexistência de fluxos entre os Sistemas e os demais serviços da rede, o que implica em que o próprio usuário que está sendo atendido por um serviço não consegue, muitas vezes, chegar a outro, gerando assim a judicialização de muitos casos, em função da falta de acesso.

Outro aspecto discutido no âmbito deste eixo temático relaciona-se com a interferência do Sistema de Justiça no SUAS para além daquilo que lhe compete. Alguns encaminhamentos do Sistema de Justiça para o SUAS extrapolam atribuições de diversas ordens. Há determinações do MP, por exemplo, em relação aos benefícios de transferência de renda, especificamente o “Bolsa Família”, em que se determina o bloqueio ou o cancelamento do benefício, ignorando a legislação que determina em quais situações isso pode acontecer e quem é o responsável por avaliar esta família.

A interferência viola a autonomia dos profissionais, pois diversos encaminhamentos ao SUAS são enviados já com a especificidade de qual intervenção deve ser realizada. Ou seja, sem permitir que o profissional, que é a pessoa devidamente qualificada para aquela função, possa analisar o caso para então decidir qual a melhor maneira de atuar. A seguinte fala expõe de forma bastante clara o referido conflito:

Decorrente das demandas que chegam, eu acho que tem também uma questão que é a interferência na autonomia profissional, porque muitas vezes a demanda vem e não só pedindo para fazer o atendimento, mas já determinando o que é que tem que fazer. Então, assim, é fazer a visita, é fazer o relatório,



é fazer a entrevista. Muitas vezes, ainda que fosse o pedido, mas, assim, o profissional, ele perde a sua autonomia profissional no momento que ele é demandado pelo juiz já para fazer determinada ação, quando que na realidade ele teria que ter a sua autonomia, se fosse o caso, até de decidir o que ele vai usar, “eu vou fazer uma entrevista com a família, eu vou fazer uma visita ou eu vou fazer uma visita na instituição” (...) – Assistente Social, Conselho Federal de Serviço Social.

Outros dois apontamentos apresentados envolvendo as demandas do Sistema de Justiça foram: a perspectiva fiscalizatória, sob a qual estas são encaminhadas; e a interferência sobre casos em que não se respeita o sigilo profissional.

Em meio ao debate acerca da complicada relação entre os Sistemas, em que se confundem diferentes atribuições, foi feito um importante apontamento sobre a necessidade de se dizer “não” a quem solicita de forma indevida alguma tarefa. Conforme a contribuição de uma Assistente Social, servidora do TJES, é imprescindível que se “aprenda a negar” ao juiz, ou a quem quer que esteja solicitando uma demanda impossível. Para isso, no entanto, é necessário que se exponham os motivos, que se esclareçam atribuições que possam estar sendo confundidas e que a negativa esteja baseada naquilo respaldado pela legalidade.

4.3. Problema 3: Requisições e Operacionalidade

Tarjetas: determinações ameaçadoras, pedidos e/ou determinações equivocadas e/ou obscuras, relatórios? Qual equipe?, desconhecimento/desrespeito do sigilo profissional, determinação judicial equivocada para acolhimento; averiguar denúncias; requisições com prazos insuficientes, determinações de intervenções pontuais, requisições: quebra de vínculo de atendimento no SUAS, perspectiva fiscalizatória das demandas, localização de endereços, requisição: “cumpra-se sob pena de prisão”; requisição: prazos inconcebíveis para resposta, solicitação de dados sigilosos de usuários, escuta especial/depoimento sem dano de crianças e adolescentes (participação do SUAS); requisição de avaliação, laudos, estudos, perícias, etc, determinações de acolhimento e/ou internação, intimidação de agentes públicos por operadores jurídicos.

O terceiro eixo temático foi composto por manifestações que tratavam de uma abordagem mais específica em relação aos grupos anteriores: as requisições e a operacionalidade delas. De forma geral, esse problema está diretamente relacionado com aquilo que se chamou de “judicialização do SUAS”, ou seja, é o movimento em que a Política de Assistência Social tem se direcionado para atender as demandas do Sistema de Justiça e, especialmente, a questão das denúncias, no caso do Disque 100. Ou seja, aquilo que se intitulou como problema “requisições”, nada mais é do que os pedidos (ou determinações) oriundos do Sistema de Justiça – MP, DP, Poder Judiciário, e inclusive Conselhos Tutelares e Delegacias de Polícia – demandando a realização de algum tipo de trabalho pelos profissionais do SUAS.

O conjunto de encaminhamentos que determinam ao SUAS a realização de averiguação de denúncias foi problematizado como um dos pontos de maior conflito. Nesse sentido, aprofundou-se o debate quanto à contradição existente quando a rede de proteção apura a denúncia e, posteriormente, atende o usuário, impossibilitando a realização de um trabalho de qualidade. Além disso, não competente ao profissional do SUAS apurar o grau da violação ocorrido, ou julgar se é um caso que deve ser encaminhado ao Sistema de Justiça. A seguinte fala ilustra a conflito vivido pela Política de Assistência Social em função das demandas de averiguação de denúncias:

As equipes também recebem muitos ofícios, encaminhamentos de denúncias no sentido de que a equipe vá lá na família e investigue o recebimento indevido e aí, assim, isso cria um certo ruído no acompanhamento da família, porque até que ponto que a família vai confiar naquele profissional que está ali fazendo o acompanhamento, que ela está ali relatando a sua situação e esse técnico chega na sua casa para investigar, para averiguar uma denúncia de que você está ali recebendo o benefício indevidamente. Então, tem também essa confusão de papeis. – Secretaria de Estado de Assistência Social do Espírito Santo.

Foi relatado que um determinado município montou uma equipe composta por uma Psicóloga e por uma Assistente Social para apurar as denúncias do Disque 100. Inicialmente a ideia foi recebida como uma alternativa positiva, uma vez que poderia funcionar inclusive como uma espécie de busca ativa. No entanto, percebeu-se que, no caso das denúncias, um número exorbitante delas não se trata de violações de direitos, o que acabou tornando a ideia desinteressante, uma vez que se direcionam profissionais para realizar trabalhos desnecessários.

Apesar do eixo anterior de discussão ter como seu problema central de análise a discussão relacionada às competências e atribuições, esse tema está fortemente ligado às requisições. O limite do conteúdo possível de ser atendido entre as requisições recebidas foi questionado por diversas razões, mas especialmente em função dos códigos de ética dos profissionais e também do direito do usuário de não ter suas informações violadas. Há pedidos de informações de endereços quando se necessita localizar alguém e esta pessoa é usuária do SUAS, além de pedido de dados como telefone, RG e CPF daqueles que recebem o Bolsa Família, por exemplo. Foram relatados casos em que o Poder Judiciário, em primeira e segunda instância, determina a cessão de dados de identificação, ou requisita que o SUAS responda, em prazos muito curtos, a localização de adolescentes, por exemplo, que nunca passaram pela Assistência Social. Ou seja, referem-se ao serviço como se fosse sua função localizar o endereço tanto de usuários como de não usuários. A seguinte fala caracteriza esta situação como se o SUAS fosse o serviço dos Correios:

Chega no CRAS, no CREAS ou para mim lá na assistência, tem um problema de um adolescente que deu problema, mas que não passou por nós, algum problema que foi direto para Ministério Público ou para o Judiciário, aí eles pedem localização de endereço. Então, a equipe fica sem saber porque eles pedem em cinco dias precisam saber onde está morando aquela pessoa. Correio. Não. E temos respondido algumas coisas que não temos equipe para ir localizar endereço, mesmo o município sendo pequeno. E a falta de compreensão total do funcionamento da rede. - Gestão do Município Marechal Floriano (ES).

Identificam-se, portanto, que a incompreensão de um Sistema pelo outro implica determinações judiciais equivocadas. A título de exemplo foi relatado que, em determinado município, por determinação judicial, internou-se em uma instituição de idosos, já funcionando acima da capacidade, uma pessoa com deficiência mental. Novamente surgiu o aspecto “aterrorizante” da requisição que é recebida “sob pena de prisão” e, portanto, deve ser atendida a qualquer custo. Ocorre que determinações judiciais equivocadas como esta acabam por violar tanto o direito daquele que é encaminhado para um local que não está preparado para atender-lhe, bem como daqueles que já se encontram em um espaço, de certa forma, “invadido” por alguém que deve receber outro tipo de tratamento.

Um ponto crucial em relação ao problema das requisições é que, em função do desconhecimento de um Sistema pelo outro, há inúmeros encaminhamentos equivocados, não só pelo conteúdo, mas pela própria concepção que se tem do que deve ocorrer uma intervenção da Política de Assistência, quando isso não necessariamente deveria ocorrer. As equipes não têm condição de priorizar atendimentos em função de determinações judiciais, inclusive porque muitas vezes tratam-se de intervenções pontuais, desconsiderando todo um estudo prévio que deveria ser realizado, inclusive para verificar se é o caso ou não de um atendimento, se há, ou não, possibilidades de outras intervenções naquele caso. Ou seja, as determinações pontuais, embasadas por uma concepção focal e emergencial, às vezes, desconsideram todo um trabalho avaliativo que deve ser realizado.

Além da natureza dos encaminhamentos, o modo sob o qual eles chegam aos profissionais do SUAS também revela uma das manifestações de conflito entre os Sistemas. Tratam-se de determinações ameaçadoras, segundo expõem alguns trabalhadores, uma vez que muitas das requisições são acompanhadas de “cumpre-se sob pena de prisão”, o que caracteriza uma linguagem extremamente hostil, especialmente considerando a forma como é compreendida por parte dos profissionais do SUAS. Há, portanto, uma intimidação dos agentes públicos por parte dos operadores jurídicos.

Soma-se a isso o fato de que os prazos estabelecidos para o cumprimento das requisições são considerados ínfimos diante da demanda excessiva que chega ao SUAS, uma vez que não apenas conta-se com encaminhamentos oriundos do Sistema de Justiça, mas que há outras necessidades próprias do SUAS. A manifestação seguinte



ilustra ambos os aspectos mencionados: o desconforto frente ao modo hierárquico das requisições e aos curtos prazos designados.

Coloquei duas situações. A questão das determinações, mas coloquei na frente “ameaçadoras”, porque nós temos alguns relatos aqui. Alguns não. Muitos relatos aqui no estado de profissionais que além de cumprem sob pena de prisão, tem a questão do prazo para o cumprimento dessas determinações, estudos sociais, por exemplo, solicitados à equipe com prazo de 12 horas para devolução, 24 horas, não há a mínima possibilidade de um estudo social dar o embasamento para o próprio juiz ter alguma decisão. Isso é impensável num sistema, mas... precisa fazer. - Presidente do Colegiado de Gestores Municipais de Assistência Social do Espírito Santo.

Outro descompasso entre os Sistemas identificado no debate é o aspecto do “tempo” em que cada um “funciona”. Falou-se sobre a necessidade de que o Poder Judiciário entenda que o “tempo” da Assistência Social é diferente, e geralmente mais longo. Há situações em que uma família está sendo atendida pelo serviço, visto que foram identificadas situações de violação de direitos. No meio desse acompanhamento, o caso chega ao Poder Judiciário, seja através do Conselho Tutelar ou do Ministério Público e, sobrevém sentença de acolhimento de uma criança ou de um idoso, sem considerar a adesão que a família já estava realizando ao atendimento do SUAS. A partir de casos como estes, ou seja, de requisições que “atropelam” o trabalho realizado pelo serviço, identifica-se a importância do Poder Judiciário compreender que o “tempo” da Assistência Social é outro, e interromper um acompanhamento pode caracterizar inclusive uma nova violação de direito.

No entanto, quando se tratam de informações relevantes, e que devem ser compartilhadas entre os Sistemas, mesmo assim há conflitos neste fluxo. Há informações que são mantidas mensalmente em relatórios remetidos ao Ministério Público, por exemplo, porém, às vezes, quando é necessária determinada providência no processo são requisitadas informações e há a necessidade de produzir-se um novo relatório, como se aqueles mantidos anteriormente não fossem úteis o suficiente. Assim, os profissionais acabam por recorrer aos relatórios anteriores, em prazos curtos, como cinco ou seis dias, para realizar uma síntese de tudo aquilo que já foi produzido, gerando um trabalho excessivo.

Foi apontada como uma das causas da sobrecarga de trabalho gerada pelas requisições excessivas o não cumprimento das normativas legais pelo próprio Sistema de Justiça. O artigo 151 do Estatuto da Criança e do Adolescente, bem como o artigo 29 da Lei Maria da Penha indicam ser responsabilidade do Poder Judiciário possuir equipes multidisciplinares. No entanto, mesmo assim, diversos encaminhamentos são direcionados à Assistência Social, quando deveriam ser resolvidos dentro do próprio Sistema de Justiça.

Por fim, apesar de ser este o momento de apontar os problemas e os conflitos entre os Sistemas, algumas alternativas foram levantadas pelos participantes do debate.

Nesse sentido, a necessidade de estabelecer fluxos e protocolos entre os Sistemas - Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública e a Política de Assistência Social – foi citada como fundamental para que a relação como um todo, em especial no que se refere às requisições, possa ocorrer de uma melhor forma. Isso precisa ser realizado por meio de intenso diálogo entre os atores de ambos os Sistemas, em que se esclareçam as respectivas competências e, a partir de então, a construção de fluxos. Assim, seria possível o estabelecimento de protocolos em que cada um trabalha a partir da perspectiva que cabe à sua competência, sem invadir a do outro e sem transgredir todos os pontos anteriormente mencionados.

De outra parte, foi reconhecida a importância de poder trabalhar-se em conjunto em situações como na qual o Ministério Público interferiu para que fossem chamados os profissionais aprovados no concurso público da prefeitura para trabalhar no SUAS. Ocorre que tal relação, muitas vezes, é “barrada” pelos gestores. Quando o Estado está violando direitos por falta de equipamentos, de recursos humanos e de concursos para técnicos que possam dar continuidade ao trabalho, a produção de tais informações no âmbito do Poder Executivo passa antes pela gestão na forma de relatórios, para somente depois chegar ao conhecimento do Ministério Público.

Nesse mesmo sentido, e finalizando esta etapa do encontro, foi apontado como aspecto primordial o aperfeiçoamento da rede, enquanto responsabilidade do Estado, e, portanto, de todos aqueles envolvidos em ambos os Sistemas. O fortalecimento da rede de serviços foi citado como fundamental para melhor atender aos usuários, mas também como um meio de melhorar o problema das requisições.

5. Trabalhos nos Grupos para a Propositura de Soluções

5.1. Grupo 1: Política Pública: Faltas, Concepções e Desconhecimentos

Com o intuito de levantar ideias e alternativas para os conflitos anteriormente elencados, bem como discutir mais profundamente alguns aspectos acerca do problema definido, iniciou-se as discussões no grupo de trabalho. Foi inicialmente exposto que se está tratando de um “projeto em construção”, qual seja, a relação entre o SUAS e o Sistema de Justiça. Tal projeto não, necessariamente, é um consenso para todos. Trata-se, pois, de uma disputa política para determinar sob qual concepção esses Sistemas irão funcionar e relacionar.

Assim sendo, deve perpassar tal reflexão a história e a prática de cada um dos Sistemas. As práticas históricas da Assistência Social, até que fosse reconhecida como direito pela Constituição Federal, são aquelas de uma política controladora, moralizadora e de gestão da pobreza, no sentido de controle das populações mais pobres, hoje, conceitualmente chamada de vulneráveis. Essa política possui um público-alvo e, por mais que se tenha avançando no ponto de vista da concepção da Assistência Social como um direito, a herança da prática fiscalizadora ainda adentra, sobretudo nas instâncias municipais, o SUAS.

A necessidade de romper, portanto, com as estruturas conservadoras do SUAS é também percebida no caso do Sistema de Justiça, uma vez que se falar em “promoção de justiça social” é prática inovadora e contra hegemônica em instituições como o Ministério Público e os Tribunais de Justiça. O próprio curso de Direito foi lembrado como um espaço conservador, onde há pouca abordagem das questões sociais, com muito enfoque no direito privado.

A tendência das instituições – extremamente hierarquizadas – sempre foi de exercerem o controle da população, especialmente em relação ao campo da política criminal. Como foi dito, há razões, por exemplo, para que o Ministério Público requisite tantos serviços da Assistência Social a partir da perspectiva individual, pois é individualizando os pro-

blemas e encontrando responsáveis e culpados no processo de violação de direitos, que se podem produzir as práticas punitivas. A seguinte fala resume um pouco esta parte do debate:

Acho que quem está fazendo esse debate aqui, está fazendo, está partindo de outra concepção, outra concepção do que é a política, sobretudo a política de assistência, de ruptura com uma herança conservadora e uma outra concepção do que é o sistema de justiça, que o sistema de justiça não é um sistema para punir, o sistema de justiça é um sistema para garantir, prover direitos. - Assistente Social.

Além disso, o desconhecimento entre os Sistemas faz com que ambos nutram concepções diferentes sobre as possibilidades diante de um caso concreto. Isso se revela frente às determinações de institucionalização, pois se conhece pouco as possibilidades de proteção social e, muitas vezes, considera-se os acolhimentos institucionais como prioridade, excluindo os diversos serviços que deveriam estar presentes nesse circuito da rede. O distanciamento é tanto, que mesmo as equipes psicossociais de dentro do Poder Judiciário enfrentam dificuldades no trabalho junto aos operadores jurídicos. Se, no entanto, fosse possível uma maior aproximação destes profissionais com aqueles que decidem diante dos processos, a própria relação entre o SUAS e o Sistema de Justiça melhoraria, uma vez que diversos encaminhamentos poderiam ser tratados de forma diferente, se discutido com as equipes psicossociais.

Abordou-se, em sequência, a importância de superar os “castelinhos” que são as secretarias diversas, com o objetivo



de trabalhar de forma mais integrada, oferecendo melhores serviços à população. No caso das visitas domiciliares, por exemplo, a Assistência Social realiza uma visita, então o profissional da Educação realiza outra, e o profissional da Saúde mais uma. Assim, a casa do usuário, e, mais diretamente, do pobre, é sistematicamente invadida por pessoas estranhas a ele, sendo muitas delas visitas não agendadas, o que se trata quase de uma invasão. Portanto, se não há uma maior integração entre as políticas públicas, independentemente da concepção com que os profissionais estejam trabalhando, a prática profissional manter-se-á conservadora e abusiva. A questão está, por fim, na falta de vontade política em realizar esses processos de integração entre as políticas públicas que concretize um processo de trabalho coletivo.

A insistência em resolver os problemas de forma individualizada impede avanços na garantia de direitos à população, conforme foi dito, “enquanto a gente não transformar isso em algo coletivo, nós vamos ficar dando murro em ponta de faca” (Coordenador pedagógico do capacita SUAS no Pará).

Problematizou-se a estrutura com que se tem trabalhado não só dentro do SUAS mas no próprio Sistema de Justiça. O pouco preparo dos profissionais, a falta de equipes e as precárias condições de trabalho dificultam a relação entre os Sistemas e o andamento dos trabalhos. No caso das audiências concentradas - realizadas em função de crianças e adolescentes em atendimento institucional – observa-se que há uma intensa rotatividade de juízes – especialmente nas varas da infância e da juventude -, além de pouca ou nenhuma capacitação voltada para esta área, o que prejudica a qualidade do trabalho. Nesses casos as equipes do SUAS relatam que, muitas vezes, são juízes e promotores muito novos, recém formados, que não se sentem preparados para definir, por exemplo, os casos de adoção ou de retorno para a família de origem de crianças.

Quanto aos gestores, é necessário que tenham a real compreensão do que constitui o seu trabalho e quais as condições daqueles que estão na ponta, para que possam se responsabilizar por dialogar com as demais instâncias e instituições. Caso contrário, tende a absorver todas as demandas que chegarem, independentemente se forem atribuição do SUAS, ou não. Somado a isso, tem-se o fato de que se requisita da Assistência tudo aquilo que não se sabe exatamente a qual Política pertence. A área que cabe à Política de Assistência Social não é tão “palpável”, da mesma forma que o é a da Saúde e a da Educação, por exemplo.

(...) quais são as demandas que juiz manda para a saúde? É pai que não vacina o filho, ou remédio de alto custo que prefeito não dá. Isso dá improbidade administrativa. É cirurgia... só. O que vai para a educação? Não tem vaga em creche ou na pré-escola então, “pau na educação”. O que vai para a assistên-

cia? Ah, deficiência mental leve, pobreza, desgraça, tudo. O que sobrar é difuso, vai para a Assistência, aí vão para os conselhos. – Representante do CREAS/ SÃO PAULO.

A falta de controle externo foi apontada como aspecto importante a ser revisto. Diversos municípios brasileiros não cumprem aquilo que a Política de Assistência determina, porém, mesmo assim, os gestores não são responsabilizados e também não perdem a denominação de “Gestão Plena”. Nesse caminho, o Ministério Público foi mencionado como um importante parceiro para o fortalecimento da rede intersetorial, a partir da realização de um diagnóstico daquilo que está ocorrendo erroneamente e precisa ser corrigido pelo município. A função do Ministério Público de fiscalizar o Executivo e a existência das políticas públicas é uma conquista da sociedade brasileira. No entanto, ao mesmo tempo em que eles têm o poder de fiscalização, possuem o poder de requisição, ou seja, ao mesmo tempo em que deveriam estar fiscalizando e exigindo a melhoria das Políticas, há uma contradição quando demandam da Política aquilo que não é de sua competência e que não tem condições de se realizar.

Após essa discussão, que teve como objetivo aprofundar o objeto/problema delimitado foram elaboradas algumas propostas assim denominadas:

- Criação de instância de participação para a construção de diálogo: intermunicipais, locais, regionais e nacional
- Diálogo maior entre Judiciário e Legislativo



- Realização de grande evento nacional para articulação
- Ampliação de fluxos, adequando-os às peculiaridades regionais
- Capacitações
- Criação de mecanismo que façam os Tribunais cumprir as orientações
- Formação política social dos operadores jurídicos
- Qualificação das equipes técnicas
- Atuação do MP para fortalecer a rede e efetivar direitos coletivos
- Discussão de casos entre as equipes psicossociais do SUAS e do Sistema de Justiça
- Concursos públicos para serviços de execução direta
- Disparidade de Critérios para a Concessão do Benefício de Prestação Continuada - BPC

Com especial atenção – diferente do que ocorreu nos demais encontros da Pesquisa - na Região Sudeste, assuntos relacionados ao Benefício de Prestação Continuada foram identificados enquanto pontos de conflito na relação entre o SUAS e o Sistema de Justiça. No período da manhã, quando o objetivo era o levantamento de problemas, o BPC apareceu em duas falas. A primeira intervenção questionou o recebimento do BPC por pessoas consideradas incapazes e que estão institucionalizadas, indagou-se se esta situação pode ocorrer e quem, no caso, deve ser considerado o curador. Intitulou-se a seguinte tarjeta para esta fala: “BPC para institucionalizados incapazes: pode?”

A falta de um critério único para a concessão do benefício foi apontado como o segundo ponto de conflito entre os Sistemas. A divergência decorre em função da utilização de diferentes critérios por parte do Poder Judiciário em relação ao INSS, pois quando o benefício é negado administrativamente, pode-se recorrer ao Poder Judiciário, onde outras normas poderão ser aplicadas na avaliação do caso concreto. O fato do INSS e da Justiça operarem por meio de critérios diferentes de avaliação implica dois problemas, conforme levantado por uma participante: Apesar do INSS esclarecer para o usuário que a Justiça pode dispor de outras legislações que alargam o critério da renda, enquanto que são mantidas as concessões administrativas restritas aos limites da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), isso criaria uma imagem negativa do INSS perante o usuário. Em segundo lugar, a não uniformidade de critérios acarreta injustiça com aqueles que têm seu benefício negado administrativamente, porém não recorrem à Justiça, seja por falta de esclarecimentos, ou dificuldades financeiras. Tal problema foi assim traduzido na seguinte tarjeta: “Falta de critério único para concessão do BPC”.

Ambas as tarjetas foram agrupados no grupo 1 na parte da tarde, o qual ficou responsável pela discussão mais ampla em torno da política pública, suas faltas, e também as concepções e os desconhecimentos que a cercam. Os participantes centralizaram a discussão sobre o BPC na questão dos diferentes critérios utilizados pelo Poder Judiciário e pelo INSS, sem discutir o problema dos beneficiários institucionalizados. De forma geral, todos os participantes que se manifestarem acordaram no sentido de que a unificação dos requisitos é fundamental. No entanto, outros aspectos da discussão não obtiveram a mesma convergência.

Questionou-se o papel do Poder Judiciário na garantia dos direitos, uma vez que juízes têm julgado ações de BPC utilizando critérios diferentes daqueles estipulados na LOAS. Um dos participantes criticou esta atuação da Justiça, pois ao extrapolar a lei e olhar cada caso individualmente, os juízes estariam criando mecanismos desiguais, uma vez que pessoas, *a priori*, com um mesmo problema, teriam respostas distintas, inclusive entre os próprios juízes. Ao agir desta forma, ou seja, julgando por meio de critérios subjetivos cada caso individualmente, os juízes estariam legislando por conta própria e criando novos critérios. Assim, o Poder Judiciário estaria agindo como se legislativo fosse, o que caracterizaria uma interferência inclusive na ação do executivo, o que deveria ser urgentemente revisto.

Por outro lado, defendeu-se o ponto de vista acerca da dificuldade em estabelecer critérios, uma vez que eles são interpretados de diferentes maneiras. Posto isso, falou-se sobre a necessidade de pensar qual o critério que melhor



beneficia a população usuária. Cabe, portanto, analisar qual é critério que melhor atende os interesses da população, e se o Judiciário está alargando os critérios e, dessa forma, concedendo direitos e beneficiando os usuários, então isso deve ser aproveitado de alguma forma. Conforme disse um participante, se as instituições – do Sistema de Justiça – estão trabalhando no sentido de garantir direitos, “nós temos de trazer essas instituições para o lado de cá, porque se a gente não puxa elas para o lado de cá, elas vão continuar do lado de lá, oprimindo, punindo, criminalizando.”

Ou seja, há opiniões divergentes em torno do papel do Sistema de Justiça em relação ao assunto do BPC. Há quem pense que o Poder Judiciário não tem competência para interferir dessa maneira, assim como criar mecanismos diferentes para a concessão do benefício. Por outro lado, há quem entenda que se for para conceder e garantir direitos, o Poder Judiciário deve sim continuar atuando de tal forma. Inclusive, porque tal atuação deve ser considerada uma postura positiva e contra hegemônica do Sistema de Justiça, uma vez que suas instituições historicamente violam direitos ao criminalizar e punir populações vulneráveis. Ou seja, a atuação do Poder Judiciário em reformular os critérios de concessão do benefício e alargá-los, permitindo que mais pessoas gozem do referido direito, deve ser considerada uma postura institucional progressista.

A urgência em equacionar critérios foi apontada por uma representante do Conselho Federal de Serviço Social. Segundo ela, os trabalhadores da Assistência Social têm pautado a ampliação de ¼ para meio salário-mínimo, ou, se possível fosse, para um salário mínimo, o critério de renda mínima necessária para a concessão do BPC. No entanto, tem-se consciência de que há dificuldades em alterar este corte de renda, especialmente em função do impacto que poderia gerar aos cofres públicos, além da falta de interesse político em alterar esta realidade. Dessa forma, a judicialização acaba sendo uma importante via de acesso ao direito.

A prioridade encontra-se, portanto, na equalização dos critérios, preferencialmente aqueles que ampliem o acesso ao benefício. Foi apontada a necessidade de serem agregados na realização das avaliações social e médica outros elementos. O objetivo é que a perícia não seja estritamente médica, mas também social no sentido de perceber o sujeito por meio de outras necessidades, que não estão diretamente relacionadas a problemas fisiológicos.

Conforme foi dito pela mesma representante do CFSS, a mudança e a ampliação dos critérios, e consequentemente, do acesso ao BPC, é plenamente possível, porém é uma questão intimamente ligada a articulações e vontades políticas. Nesse sentido, falou-se sobre um “descompasso” entre o Sistema de Justiça, o INSS (Poder Executivo) e o próprio Poder Legislativo. A interlocução entre tais atores é fundamental, inclusive para reduzir o número de casos judicializados.

5.2. Grupo 2: Atribuições e Competências

Tarjetas: concurso público; educação permanente; participação de trabalhadores e usuários nas instâncias de pactuação (SUAS + SJ); instrumentalização para operacionalização (local/regional/estadual); protocolos e fluxos nacionais – referencia; coletivização das soluções; levantamento da vigilância socioassistencial sobre SUAS e SJ; Sistema de informação online entre SUAS e SJ.

O debate realizado no segundo grupo de trabalho esteve direcionado aos temas das atribuições e competências; e do conflito existente entre os Sistemas em função da falta de clareza de papéis.

Um dos primeiros apontamentos realizados foi a respeito da participação do próprio usuário do serviço, uma vez que ele quase não possui voz nem no sistema de responsabilização, por parte do Sistema de Justiça, nem no sistema de proteção, no caso, o SUAS. Muitas vezes o usuário é esquecido; não é tratado como um sujeito que também deveria fazer mais parte da dinâmica da relação entre os Sistemas. Para tanto sugeriu-se pensar sobre um espaço em que o usuário pudesse participar em alguma instância de decisão, uma vez que ele também tem capacidade para abordar o assunto. A proposta encaminhada nesse momento da discussão foi de que se criem espaços de participação de trabalhadores e usuários nas instâncias de pactuação tanto do SUAS, quanto do Sistema de Justiça.

Outro ponto relacionado ao tema em debate diz respeito aos vínculos profissionais fragilizados. Há dois principais aspectos que atrapalham, são eles: os profissionais, coordenadores, gestores que ocupam cargos, em função de

indicações políticas e, muitas vezes, entendem pouco, ou quase nada, da Política de Assistência Social; e aqueles que, por mais que compreendam o SUAS e tenham um bom trabalho, por ter um vínculo de emprego precário, encontram dificuldades para enfrentar as demandas. Ou seja, se em uma equipe há membros com receio de perder o emprego, estes profissionais acabam aderindo a quase todas as demandas encaminhadas ao SUAS, sendo ou não de sua competência. Ocorre que quando as equipes são compostas por profissionais com diferentes vínculos empregatícios, torna-se também difícil para aqueles que são concursados conseguirem sustentar discussões frente ao Sistema de Justiça sozinhos, visto que a equipe inteira acaba sendo afetada.

Os vínculos frágeis de trabalho complicam, inclusive, o diálogo entre as equipes multidisciplinares do SUAS e do Sistema de Justiça. As equipes do Poder Judiciário ou do Ministério Público possuem melhores condições de trabalho, apesar de também passarem por dificuldades como, por exemplo, falta de veículo e etc. Porém as condições salariais e de plano de carreira não se comparam com as da Política de Assistência. Essas diferenças foram referidas como um problema na hora de serem divididas as competências e as atribuições de cada equipe, pois tais fatores acabam interferindo e criam certa “rivalidade” entre os profissionais. A solução apontada neste momento da discussão foi a necessidade da realização de concursos públicos, tanto para o quadro de profissionais do SUAS, quanto para as equipes psicossociais do Sistema de Justiça.

Ao ser comparado com o Sistema de Justiça como um todo, pode-se dizer que a estruturação do SUAS é algo recente. O Sistema de Assistência Social ainda é pouco conhecido, até mesmo por seus próprios profissionais. Assim sendo, ressaltou-se que a função da Assistência Social, enquanto Política Pública já definida, o foco a ser discutido não é o que compete à Assistência Social, mas, sim, a necessidade de divulgar melhor o seu papel. O Sistema de Justiça, de sua parte, precisa compreender a função do SUAS e seu funcionamento, inclusive entendendo as questões acima mencionadas, como a alta rotatividade tanto de profissionais quanto de gestores, que não possuem maturidade técnica necessária para se posicionarem frente às demais instituições. Se o SUAS não se fizer entender pelos demais órgãos, o Sistema de Justiça tenderá a continuar demandando excessivamente do SUAS.

O que é possível extrair deste momento da discussão é que não se trata de definir competências e atribuições, mas, sim, que as atribuições, especialmente dos profissionais do SUAS, são repetidamente aviltadas pelas requisições de diferentes órgãos, e inclusive por demandas da própria gestão. Apesar das equipes elaborarem planejamentos detalhados para ações de prevenção, por exemplo, anuais ou trimestrais, tais planejamentos tornam-se de impossível execução, uma vez que as ações previstas concorrem com uma enorme demanda advinda de outros órgãos.

A fala de uma Promotora de Justiça do Estado de Minas Gerais, responsável pelo Centro de Apoio Operacional da Infância e da Juventude, relata que é grande a falta de conhecimento dos seus colegas, quando procuram o Centro Apoio para pedir orientações em casos que envolvem a política de Assistência Social. Em comparação ao Tribunal de Justiça, o Ministério Público parece estar buscando apropriar-se mais do funcionamento do SUAS e conseguindo dialogar melhor com este, enquanto que o TJ ainda parece caminhar lentamente na mesma direção. Segue um trecho da sua fala:

(...) Enquanto não houver uma qualificação do Sistema de Justiça, e aí eu digo, porque é nesse sistema que me insiro, para que a gente entenda a tipificação dos serviços de assistência, qual o serviço, a qual serviço cabe determinado público, vamos continuar enviando requisições inadequadas a órgãos inadequados, então me parece que existe o problema do Sistema de Justiça e esse problema tem que ser corrigido mediante qualificação (...) – Promotora de Justiça de Minas Gerais.

Trata-se, portanto, da necessidade de uma mudança de cultura, que passa pela qualificação dos atores envolvidos. Sabe-se que em todas as instituições há um excesso de trabalho. No Poder Judiciário são movidos processos em número exorbitante, no entanto se o Sistema de Justiça não encontrar mecanismos de se atualizar perante o SUAS e as demais Políticas Públicas, não será possível uma mudança nas relações. As coordenadorias regionais são espaços dentro do MP, onde estão alocados profissionais do Serviço Social, da Psicologia e da Pedagogia, e esta atuação interdisciplinar tem



qualificado muito o trabalho dos Promotores. Na medida em que se tenha uma melhor estrutura de trabalho - como a referida - os profissionais terão condições melhores de atuação nas demandas que são próprias daquela instituição, evitando-se, assim, requisições desqualificadas e, por vezes, desnecessárias aos órgãos da Assistência.

Simultaneamente, reconheceu-se a necessidade dos profissionais do SUAS dominarem melhor os mecanismos do Sistema de Justiça, pois há muita dificuldade em transitar e relacionar-se com alguns assuntos. A proposta de educação permanente na Assistência Social surgiu com esse objetivo, relacionado inclusive com o “Capacita SUAS”. Propôs-se que essa estrutura de capacitação seja estendida, de alguma forma, aos profissionais do Sistema de Justiça, talvez modificando o formato e a profundidade. Poderia abarcar aquilo que é essencial que os operadores jurídicos tenham conhecimento.

Outro ponto importante da discussão centrou-se nas atribuições que possui o Sistema de Justiça, e, mais especificamente, do Ministério Público, por ser um importante parceiro dos municípios na estruturação do SUAS. Nesse sentido, sabe-se que não adianta só o Ministério Público “colocar o dedo na ferida”, reclamando da má organização do serviço, da má qualidade do trabalho. É fundamental que o Ministério Público - enquanto instituição que é competente para tal - quando contatar problemas na prestação dos serviços ajude o Executivo a fortalecer-se através de mais equipes, mais concursos, planos de carreira, melhores remunerações, mais qualificação, etc. Na medida em que o SUAS conte com maior estrutura, haverá redução de casos judicializados. E isso pode ser alcançado por meio de Termos de Ajustamento de Condutas (TAC), recomendações, reuniões e construções conjuntas. Inclusive, judicializando, quando for o caso, porém com fundamento na necessidade de atender-se a direitos coletivos, ou na busca de superação daqueles problemas que o Executivo não está conseguindo resolver. Ou seja, o Poder Judiciário também deve atuar como um parceiro, cobrando do Poder Executivo que cumpra seu papel na garantia de Direitos Fundamentais, por meio da oferta de serviços de qualidade à população. A proposta levantada neste momento da discussão foi abrangente, porém bastante interessante. Falou-se em “coletivização das soluções”.

Nesse aspecto reside um conflito entre os profissionais do SUAS e sua respectiva gestão, que, muitas vezes, interpela os relatórios sobre a realidade das necessidades de políticas públicas, que acabam por nem sair de dentro da Secretaria, uma vez que há apontamentos acerca da deficiência dos municípios. Assim, diversas vezes os relatórios nem chegam ao MP. Necessário faz-se, então, a criação de um fluxo diferenciado de tais relatórios, que possibilite a sua chegada aos órgãos de fiscalização.

Ainda em relação ao relacionamento entre os profissionais e a gestão, foi discutido o quanto os primeiros, muitas vezes, não possuem respaldo da gestão quando da defesa de suas atribuições frente ao Sistema de Justiça. Quando chegam requisições para averiguação de denúncias, o que não é atribuição destes profissionais, e quando isso é colocado frente à gestão, há um assédio moral dos trabalhadores, que muitas vezes são realocados para que “parem de incomodar”.

Por fim, levantaram-se algumas propostas no sentido do estabelecimento de fluxos e protocolos conjuntos. Foram denominadas da seguinte forma: instrumentalização para operacionalização (local/regional/estadual) e protocolos e fluxos nacionais – referência. Essas ideias surgiram ao final da discussão, quando se falou sobre a importância de sistematizar e documentar fluxos e protocolos. A proposta foi feita como um caminho para evitar o atravessamento de demandas e romper com a prática da “lei do mais forte”, uma vez que as atribuições de cada um nessa relação já estão postas. Assim, o que se precisa é sistematizar os fluxos para clarear as competências e atribuições de cada um. Destacou-se a importância de que as futuras pactuações sejam construídas coletivamente, pois há diversos documentos unilaterais, que impedem o diálogo entre os Sistemas.

As duas últimas temáticas discutidas concretizaram-se nas seguintes propostas: levantamento da vigilância socioassistencial sobre o SUAS e o Sistema de Justiça e a formação de um sistema de informação online entre os Sistemas. A primeira proposição, portanto, teria como objetivo realizar um levantamento nacional da atual situação de ambos os Sistemas, em relação aos aspectos que os interligam. Por meio da vigilância socioassistencial, seria possível realizar um diagnóstico melhor da situação, das demandas encaminhadas, do que vem, de onde vem, pra quem vai. Construída essa visualização, torna-se mais fácil estruturar um fluxo e firmar pactuações. Quanto ao sistema de informação online compartilhado, o objetivo de tal proposta seria organizar melhor a relação entre os Sistemas - desde a rede até o fluxo de

trabalho entre eles - onde também se possa diagnosticar as demandas comuns que estão chegando a esses diferentes atores - na Defensoria, na Assistência, no Juizado, no Ministério Público - e, assim, os operadores possam compartilhar de alguma linguagem minimamente comum.

5.3. Grupo 3: Operacionalidade e Requisições

Tarjetas: padronização dos relatórios produzidos pelos profissionais do SUAS com assessoria técnica do SNAS, gestores e conselhos profissionais; cartilha conjunta + encontro/debate (SUAS, MP, DPE, Poder Judiciário); Encontros estaduais/comarca interinstitucionais entre operadores Sistema de Justiça e Gestores e trabalhadores do SUAS e conselhos.

Os debates neste terceiro grupo centraram-se nos problemas em relação às requisições e à operacionalidade delas, ou seja: de que forma este fluxo de encaminhamentos deveria ocorrer entre os Sistemas. Aprofundou-se, portanto, o debate iniciado na parte da manhã, especialmente em alguns pontos como: o que deve ser respondido quando se faz necessário responder a uma requisição; qual o limite do conteúdo daquilo que é solicitado; e a importância de esclarecer os papéis de cada uma das instituições para que não se exija do outro aquilo que não lhe compete.

A discussão iniciou-se a partir da exposição das situações que têm chegado aos Conselhos Regionais de Psicologia em que muitos profissionais questionam o que devem escrever nos relatórios solicitados pelo Sistema de Justiça e qual deve ser o limite daquilo que se informa. Conforme os participantes que representavam o CRP do Estado de Minas Gerais, a orientação repassada é a seguinte: quando chega um documento pedindo informação sobre uma determinada família, se o profissional atende e tem conhecimento dessa família, a informação deve ser respondida. Assim devem proceder os profissionais justamente para que o órgão que solicita, saiba que a família está em atendimento e, que não haja uma revitimização da família, ou até mesmo decisões equivocadas. Responder ao Judiciário, ou a quem esteja solicitando, não significa, no entanto, atender a demanda.

Nos casos em que se solicitam informações sobre famílias que não estão sendo atendidas, o serviço deve responder – com educação, como frisado – que não acompanha e, portanto, que não há o que informar. Até mesmo porque, ao SUAS não compete averiguar denúncias.

Além disso, há um entendimento por parte dos profissionais do SUAS de que o que eles devem produzir são relatórios de acompanhamento psicossocial, não se tratam, pois, de laudos, estudos sociais ou perícias. O conteúdo do relatório, portanto, está restrito àquilo que cabe ao acompanhamento que está sendo realizado e deve ser assinado em conjunto pela equipe.

A solicitação de dados sigilosos dos usuários, da mesma maneira, deve ocorrer com cautela, uma vez que devem ser repassadas as informações mínimas, e somente aquelas que tenham alguma utilidade. Aqui reside a importância das requisições serem encaminhadas com mais informações a respeito daquilo que se solicita, para que, assim, o profissional que as receba possa responder de acordo com aquela especificidade, sem divulgar informações que não sejam pertinentes.

Como resultado da discussão realizada, surgiu a proposta de criar-se uma padronização dos relatórios produzidos pelos profissionais do SUAS. Em função de todas as dificuldades discutidas e dos problemas que os profissionais “da ponta” têm enfrentado ao responder as requisições do Sistema de Justiça, a produção de um relatório padronizado a ser utilizado em todo o país apareceu como uma importante alternativa, inclusive como caráter urgente. Pensou-se que esta padronização deveria ser construída com a assessoria técnica da Secretaria Nacional de Assistência Social, dos gestores e dos conselhos profissionais, a fim de que seja resultado de uma construção coletiva, pensada pelos atores envolvidos na política pública.

A importância de tal padronização dos relatórios tornaria mais fácil a resposta negativa ao exacerbado número de requisições indevidas, que são encaminhadas ao SUAS. O fato de não haver hoje um relatório de informações padronizado no SUAS, aprofundado e estruturado, dificulta ainda mais a resposta às requisições, uma vez que elas encontram-se



em uma zona “sombreada”, chegando de todos os lados possíveis. É preciso delimitar melhor o campo de informações a serem alcançadas ao Sistema de Justiça. Para isso, sugeriu-se a seguinte reflexão:

Há de se perguntar para os operadores de direito, do Ministério Público, enfim, para o judiciário, quais são as informações de relevância que eles querem buscar e se essas informações de relevância são funções de sua equipe técnica de apoio, diretamente do judiciário, e quais são as informações que estão no campo da proteção social, o compromisso político da Assistência Social. – (Psicólogo, Conselho Federal de Psicologia).

Outro aspecto - que está intimamente relacionado à necessidade de se estabelecerem critérios para um relatório padronizado - é quanto ao vínculo de trabalho dos profissionais da Assistência Social. Aqueles trabalhadores com vínculo precário acabam por absorver todas as demandas que chegam, uma vez que não respondê-las pode trazer incômodos para a gestão a qual estão subordinados. Por sua vez, os gestores, em regra, não estão efetivamente preocupados com o profissional e com o serviço prestado, mas sim com o seu cargo político, e por isso não pode haver atritos com o Sistema de Justiça, por exemplo.

Por fim, o desfecho deste primeiro momento de discussão no grupo relacionou a responsabilidade dos juízes com aquilo que eles requisitam, em forma de relatórios, estudos sociais, perícias e etc. Foi frisada a impossibilidade de “terceirizar” a responsabilidade de tomar decisões, que é do juiz, seja em relação à reincidência de medidas socioeducativas, a processos de adoção ou de acolhimento institucional. Não é plausível que, após a pessoa, ou a família, ter sido atendida por psicólogos e assistentes sociais e após a produção de um relatório, os juízes ainda insistam em pressionar estes profissionais, para que eles deem uma resposta conclusiva sobre o caso. Quem deve decidir é ele mesmo, ainda que fundamentando sua decisão nos pareceres que lhe servem como subsídio.

A segunda e a terceira propostas desenvolvidas pelo grupo tiveram como propósito uma maior aproximação entre os Sistemas. Após discussão, na qual foi concluído que há um abismo entre o SUAS e o Sistema de Justiça, o que gera requisições desnecessárias, erradas e excessivas, foram formuladas as seguintes propostas.

A primeira proposta foi a construção de uma cartilha construída conjuntamente pelos Sistemas, mas que tivesse sua divulgação acompanhada de uma agenda de encontros e debates entre os operadores do SUAS, dos Ministérios Públicos, das Defensorias Públicas e dos Tribunais de Justiça. A ideia de uma cartilha informativa tem como objetivo, justamente, fazer com que os operadores, tanto do SUAS, quanto do Sistema de Justiça, apropriem-se das matérias em que os Sistemas convergem e passem a compartilhar linguagens mais semelhantes. Falou-se da importância de informar melhor os profissionais do Direito a respeito do funcionamento da rede e dos seus fluxos. Assim como é fundamental que os trabalhadores da Política de Assistência Social saibam diferenciar, por exemplo, a Defensoria Pública do Ministério Público.

O desconhecimento dos operadores jurídicos a respeito do funcionamento da rede do SUAS foi apontado como um dos principais responsáveis pelo grande número de requisições e também por aquelas encaminhadas para os órgãos não competentes. No entanto, como foi dito por uma Defensora Pública presente, eles (Defensores, Promotores e Juízes) também são pressionados no sentido de atenderem a demanda que recebem e efetivarem os direitos das pessoas que procuram suas instituições. Vê-se, portanto, a necessidade de ambos os Sistemas compreenderem um o papel do outro, como segue a manifestação a seguir:

(...) a gente tem de entender que vocês sofrem por um lado no sentido de que são pressionados pelos órgãos de defesa no sentido de cumprir determinada coisa num tempo muito curto para passar a informação, e nós somos pressionados pelas pessoas que nos procuram solicitando uma resposta para o problema. - Defensora Pública do Estado de São Paulo.

Ambos os Sistemas são responsáveis por efetivar direitos, cada um de uma maneira, o se que precisa, no entanto, é estabelecer melhores fluxos para que o SUAS e o Sistema de Justiça se relacionem melhor.

A ideia de conjugar a cartilha com uma agenda de encontros e debates foi complementada pela seguinte proposta: encontros estaduais ou por comarca interinstitucionais entre operadores do Sistema de Justiça, gestores, trabalhadores do SUAS e os conselhos de categoria. A necessidade de serem fixados estes espaços de diálogo entre os Sistemas surgiu em função de que hoje estão muito dispersas as relações entre as instituições, que se encontram pessoalizadas em poucos profissionais que ocupam determinados cargos. Apesar do Sistema de Justiça ser assim denominado, sabe-se que este não é um sistema uniforme com instâncias e regulamentações tal como o SUAS é configurado. Fato esse que motiva a necessidade de avançar em diálogos de forma mais organizada e institucionalizada, inclusive para dar voz e reconhecimento aos profissionais do Serviço Social que atuam internamente no Sistema de Justiça e também encontram dificuldades no trabalho com os operadores jurídicos.

Representante do MDS referiu que por meio da SNAS já há um acordo de cooperação com os Ministérios Públicos estaduais e com o Ministério Público da União para avançar em uma capacitação sobre o SUAS. O trabalho já fora iniciado, porém precisa ser conjugado com as Defensorias Públicas e com os Tribunais de Justiça. Diversos formatos para que essa aproximação ocorra foram sugeridos, inclusive com a expansão do espaço de diálogo aos órgãos da segurança pública como a polícia militar e a polícia civil.

Esse distanciamento entre os Sistemas e a dificuldade de comunicação revela-se na situação discutida em relação aos Termos de Ajustamento de Conduta. O Ministério Público propõe TAC às Prefeituras, estas assinam, porém não conseguem cumprir os acordos. Realiza-se o segundo TAC, e em seguida, novamente frustradas as cláusulas, o MP entra com Ação Civil Pública e, assim, perpetua-se uma “quebra de braço” sem fim. Isso ocorre porque criam-se compromissos inviáveis a serem cumpridos, ou seja, não há um efetivo diálogo no sentido de quais os limites e possibilidades de determinado órgão cumprir com aquilo que deve. Ao invés de um planejamento, há uma imposição direta de situações, inviáveis de serem cumpridas naqueles termos. De fato, compete ao Ministério Público fiscalizar e ajustar os órgãos do executivo que estejam em desacordo com a lei. No entanto, se isso não for realizado por meio de um efetivo diálogo, em que possam ser diagnosticadas as reais possibilidades de mudar aquele cenário não satisfatório, torna-se uma simples guerra de braço, onde quem perde sempre é a população.

Essas foram as propostas elencadas pelo grupo conjuntamente, porém alguns outros apontamentos mais dispersos surgiram e merecem ser destacados. Pensou-se sobre a necessidade de estabelecer um prazo, uma espécie de período de transição, para que o Sistema de Justiça passasse a dar conta das próprias responsabilidades quanto às equipes multidisciplinares. A ideia é que se construísse algo semelhante ao que ocorreu em outros momentos de transição: um plano com prazos para que as instituições do Sistema de Justiça estivessem adequadas e passasse a responder com seus próprios servidores.

Apesar dos Conselhos Tutelares não serem foco da presente discussão, esses órgãos estão intimamente ligados às demandas do SUAS, figurando, inclusive, entre um dos órgãos que mais requisita à Política de Assistência Social. Discutiu-se a necessidade do SUAS assumir a responsabilidade pelos Conselhos Tutelares, uma vez que 94% deles estão vinculados à Política de Assistência Social, e hoje a relação com este órgão de defesa encontra-se extremamente fragilizada.

6. Fechamento Final no Grande Grupo

No fechamento final, espaço em que cada grupo, por meio de um relator escolhido, apresentou as propostas elencadas, ficou bastante claro a convergência das ideias e das soluções apresentadas. A necessidade de capacitação dos profissionais e de melhorar a qualidade dos serviços foi apresentada por todos, assim como a importância dos Sistemas se aproximarem, porém, sem hierarquização e sobreposição de um deles.



7. Avaliação Final do Encontro

A avaliação final do encontro foi realizada por meio da proposição aos presentes que manifestassem suas respectivas avaliações do dia de trabalho. Cada participante foi convidado a pensar numa palavra e dizer ao grande público.

As palavras que mais apareceram foram: luta, construção, processo, diálogo, interdisciplinaridade, construção coletiva, participação, mudança, provocação, expectativas, trabalho, amadurecimento, inquietação, aprendizado, planejamento, possibilidades, conhecimento, reflexões, reconhecimento, proposição, aprendizado, crise, proposta, esperança, proteção e democracia.

8. Observações da Relatoria

O encontro de Vitória foi o quarto encontro da terceira etapa da Pesquisa. Assim, foi possível perceber que já foi fruto de uma maior consolidação das discussões anteriormente realizadas. Por ter acontecido na sede do Ministério Público Estadual do Espírito Santo, estive presente em um número razoável de operadores do Sistema de Justiça, os quais puderam acrescentar às discussões outra perspectiva. Ninguém do Poder Judiciário, no entanto, esteve presente, apesar de terem sido convidados.

A pauta dos conselhos de categoria – serviço social e psicologia –, ou seja, “concursos públicos em ambos os Sistemas”, foi reafirmada a todo o tempo nas discussões. De fato, a questão dos frágeis vínculos de emprego que muitos profissionais vivenciam é um elemento a ser levado em consideração na relação conflituosa entre os Sistemas. No entanto, deve-se estar atento para não atribuir à falta de concurso público a totalidade dos problemas discutidos.

Ou seja, corre-se o risco de não se perceber a totalidade da discussão e do conflito ao manter o foco estritamente no problema do vínculo profissional. A discussão em torno das concepções e da falta de preparo dos operadores de ambos os Sistemas é um tema a ser aprofundado, uma vez que engloba, de forma mais abrangente, os conflitos vivenciados atualmente nessa dinâmica.

Outro apontamento importante a ser feito é que a relação conflituosa não está somente no âmbito macro entre o SUAS e o Sistema de Justiça. Os profissionais de serviço social que trabalham tanto da Assistência Social, quanto nas instituições do Sistema de Justiça também possuem dificuldades para dialogar, assim como os últimos também são pouco reconhecidos pelos operadores jurídicos da própria instituição onde trabalham. É toda uma dinâmica que não possui fluxos definidos e pactuados e que tem seu funcionamento dependente de boas relações interpessoais, as quais podem mudar rapidamente se outro profissional passa a ocupar aquele determinado cargo.

Nesse sentido, a criação de centros operacionais, não só dentro do MP, mas estendido às DPE e aos TJ, poderia ser uma importante alternativa no sentido de melhorar as relações e a dinâmica entre os Sistemas. A possibilidade de um promotor, por exemplo, novo na instituição, que nunca antes ouviu falar sobre SUAS e rede, possa procurar dentro da própria instituição orientação sobre como encaminhar determinada demanda, desafogaria muitas requisições mal feitas. Ao mesmo tempo em que tal estrutura poderia ir capacitando, mesmo que de forma lenta, os profissionais do Sistema de justiça, não têm, em regra, tais conteúdos em suas respectivas formações.

Por fim, cabe observar que há necessidade de realizar discussões acerca dos Conselhos Tutelares, suas competências e como eles têm funcionado atualmente. Este não é o tema central da Pesquisa em execução, porém apareceu com frequência, especialmente porque o encontro proporcionado constituiu-se como um espaço de discussão que é raro no cotidiano de trabalho das pessoas que estiveram presentes; inclusive, a realização de uma pesquisa/diagnóstico a respeito dos Conselhos Tutelares e a relação com o SUAS e com o Sistema de Justiça poderia ter sido uma interessante proposta.



4.2.5 Região Nordeste – Encontro de Salvador/BA

1. Dados de Identificação

Região: Nordeste

Cidade sede: Salvador

Data: 10/12/2014

Instituição parceira: Secretaria de Estado de Justiça, Cidadania e Direitos Humanos (SJDH – BA) – Responsável pela organização: Laura

Membros da Pesquisa Presentes: Bruna Fernandes Marcondes, Gabriela Fischer Armani e Luiza Griesang Cabistani.

Representantes do Ministério da Justiça Presentes: Paula Lacerda Resende (Secretaria de Assuntos Legislativos e Projeto Pensando o Direito)

Representantes do MDS presentes: Monica Alves da Silva

Outras autoridades representantes de instituições que compuseram a mesa de abertura: Tiago Ranieri de Oliveira (Procurador do Ministério Público do Trabalho), Yulo Oiticica (Presidente da Frente Parlamentar de Juventude e Assistência Social) e Adriano Figueiredo (Representante da Secretaria de Estado de Justiça, Cidadania e Direitos Humanos da Bahia)

O texto a seguir foi elaborado a partir do material gravado e transcrito do Encontro de Manaus. Foram feitas transcrições de falas de participantes, as quais estão identificadas pela atividade profissional exercida pelo interlocutor.

2. Programação e Metodologia Aplicada

A metodologia aplicada durante o Encontro seguiu as orientações previstas para esta etapa de pesquisa.

3. Lista dos Presentes e Suas Respectivas Instituições

QUADRO 8 – LISTA DOS PRESENTES NO ENCONTRO DE SALVADOR

Nome	Órgão/Instituição
Adriano Figueiredo	SJCDH/BA
Aline Araújo	SSA/BA
Ana Cristina Lima	CRESS/BA
Ana Cristina Santana	SEDES/CREAS/BA
Ana Farias	IASC/SDSDH/Recife
Ariskelma Phelippe Sousa	MDS
Bruno A. Cage	DPU/BA
Carmelita de J. S. Filha	CRESS/BA
Cliotiana Borba	SEDES/BA
Edla Maria B. Ferreira	CRP/MA e SEMCAS/MA
Elizabeth Louveia Rodrigues	CRESS/CE
Elton Alves Gurgel	CRP/CE
Érico Novais Penna	DPE/BA



Erlândia Lima	CRESS/BA
Ernesto Cabral de Medeiros	MPE/BA
Geová Morais	SINPSI/BA
Geruza Felizardo	SDSDH/Recife
Hirley Ruth N. Sena	CFESS
Josiane M. Pesqueira	CRP/AL
Julielba Maria S. Chapermann	CRESS/Caririnha
Laura Ramlez	SEDES/BA
Leísa Sousa	COEGEMAS/BA
Luciana Magnante	SEDES/BA
Luiz Glauber Silva de Mendonça	SAS/SEDES/BA
Luis Alfredo S. Lima	SEMCAS/MA
Maria Santos Brasil	SEADES/AL
Marlene Menisse	CFESS
Meire N. Viana	CFP
Neila Soledade	SEDES/BA
Paula Lacerda Resende	SAL/MJ
Rilá Adadi	SEDES/SAS/BA
Rita Bancicão Santos	SEDES/BA
Roberta Velly C. de Lima Silva	CRESS/SE
Roseirene Moura	INSS/BA
Saionara de Sousa	SEDES/BA
Thaise Viana	SEDES/BA
Thiago Batista Raniere	MPT/GO
Vanderlane R. dos Santos	SEDES/BA
Vera Lúcia Ferreira	SEAS/PE
Verena Souto	CRP/BA

Fonte: Elaborado pela equipe de pesquisa.

4. Levantamento dos Problemas por Parte do Grupo de Participantes

As atividades da manhã iniciaram com a mesa oficial de abertura, seguida da exposição do Projeto de Pesquisa em execução, bem como dos dados coletados durante a primeira e segunda etapas de pesquisa anteriormente realizadas.

Em sequência, os participantes foram convidados a usar a palavra e expor levantamento de questões em que há conflitos, ou demandas, que digam respeito à relação entre o Sistema de Justiça e o SUAS. A partir de falas dos participantes do encontro, foram propostos agrupamentos de problemas para que, posteriormente, fossem formados os grupos de discussão programados para o turno da tarde. No turno da manhã, cada participante deveria abordar problemas que acreditava serem centrais à relação entre os dois Sistemas, intitulando suas falas a partir de expressões que deveriam ser dispostas em tarjetas. Cada profissional, portanto, expunha seu problema e, concomitantemente, entregava sua tarjeta, possibilitando a identificação visual da demanda por todas as pessoas presentes.

A divisão dos grupos do turno da tarde foi realizada, portanto, a partir das demandas levantadas pelos agentes presentes no encontro, a escolha do conteúdo a ser aprofundado em cada grupo consistiu em divisão gradual das situações de conflito. Dessa forma, partiu-se de escopo geral para específico. O Grupo 1, intitulado “Sistema de Garantia de Direitos: limitações”, teve como pressuposto trabalhar os problemas que versavam sobre aspectos que atingem a relação entre os Sistemas como um todo, problemas que se caracterizam pela presença, como pano de fundo, de boa parte dos conflitos. O Grupo 2, por sua vez, foi responsável pela discussão dos “Fluxos e Competências”, como foi nomeado. O que lhe coube

foi, essencialmente, debater quais são as funções de cada um dos Sistemas e até que ponto seria possível construir fluxos de atuação e comunicação sem que houvesse sobreposição de poderes ou violação de direitos trabalhistas. O Grupo 3, por fim, com o título de “Requisições”, foi o grupo cuja função era discutir a presença de requisições originárias do Sistema de Justiça ao SUAS e suas peculiaridades e conflitos. A esse grupo coube, então, o escopo mais específico das discussões.

Nas próximas subdivisões deste relatório estão expostas as principais dificuldades apresentadas pelas/os participantes. Para melhor apresentação, as contribuições estão divididas de acordo com os grupos com os quais foram identificadas. Cumpre elucidar, que as separações realizadas possuem função organizativa e visam a aprofundar o conteúdo a ser trabalhado. Não são, no entanto, satisfatórias no que tange à divisão dos problemas, haja vista que a problemática que se apresenta ao fundo é a mesma: dificuldades de comunicação entre os sistemas e a necessidade de compreensão e aperfeiçoamento de suas inter-relações.

4.1. Problema 1: Sistema de Garantia de Direitos: limitações.

Tarjetas: Precariedade/Insuficiência de RH e Materiais dos Órgãos de Ambos os Sistemas; Ausência de Equipe Técnica dos TJ; Sistema é Falho; Advogados Particulares que Procuram A.S. do CRAS para Assinatura ou Parecer (BPC); Escassez de RH para a Prestação de Serviços pelas Instituições do Sistema Judiciário; Ausência de Encaminhamentos do Judiciário para o Serviço de LA e PSC; Criminalização das Famílias nas Audiências Concentradas; Ausência de RH; Educação Estrutural; Inexistência de A.S. no Quadro de Alguns TJ; Concurso Público: realizados sem chamada/não realizados; Judicialização Excessiva das Demandas; Bilateralidade e Horizontalidade; Desrespeito ao Trabalhador e ao Usuário; O Estado Tem que Dar Condições de Defesa.

Os problemas vinculados ao título “Sistema de Garantia de Direitos: limitações.”, têm em comum a referência às falhas e às dificuldades da estrutura que une o Sistema de Justiça ao Sistema Único de Assistência Social. Enquanto estrutura ampla, a “garantia de direitos” englobaria os sistemas governamentais que atuam na garantia e efetivação de direitos aos cidadãos. Assim, a partir da referência à nomenclatura utilizada na área da infância e adolescência, atribuiu-se ao contexto referido o termo Sistema de Garantia de Direitos. As limitações apontadas na estrutura existente, portanto, foram aqui agrupadas.

Inicialmente, a carência de recursos humanos destacou-se enquanto elemento problemático da relação entre os Sistemas, sendo em número considerável de vezes mencionada pelos participantes. Os interlocutores – expressando a sensação de que o Sistema de que fazem parte é sobrecarregado e de que isso prejudica a efetivação de direitos ao usuário – relataram a dificuldade que vivem no cotidiano. De um lado, membros do Sistema de Justiça compartilharam a ausência de recursos humanos para ilustrar o contexto em que ocorrem as requisições de serviços ao SUAS; de outro, representantes do SUAS explicaram que a demanda que recebem do Sistema de Justiça interfere na execução da política socioassistencial, haja vista a quantidade expressiva de recursos humanos que precisa ser designada para o trabalho oriundo de tais solicitações. Nesse sentido, a contribuição a seguir ilustra a discussão realizada:

Eu sou agente fiscal do CREAS Sergipe e corroborando com o que o nosso colega falou, o maior problema que a gente enfrenta lá também é a questão da escassez de recursos humanos na área do sistema judiciário, porque para os assistentes sociais de CRES e CREAS que chegam lá no meu estado, eles solicitam laudos, visitas, relatórios socioeconômicos, estudos sociais, solicitam que os assistentes sociais compareçam às audiências. – Representante do CREAS/SE.

A ausência de recursos humanos também foi relacionada a outro elemento apresentado no encontro, sobretudo pelos representantes de conselhos profissionais, como o Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) e o Conselho Federal de Psicologia (CFP): a ausência de concursos públicos e/ou o não chamamento de aprovados em concursos já realizados. Os representantes afirmaram haver necessidade de contratação de profissionais de áreas como a assistência social e a psicologia em setores do Sistema de Justiça. Para tanto, far-se-ia necessária a realização de concursos públicos.



[...] A outra questão é com relação ao concurso público. A gente tem bandeiras de luta por concurso público, tanto assistentes sociais quanto psicólogos, [...] temos pessoas aqui do CRP. Só que o que a gente observa é que de um lado não tem a realização de concurso público em vários Tribunais de Justiça e de outro lado tem a realização, mas não há chamada. Então, nós temos as duas situações que envolvem hoje o debate por concurso público. [...] E as requisições de serviços dos assistentes sociais por falta de profissionais do Tribunal de Justiça e que isso que eu falei tem a ver com esse ponto. Então, as requisições, elas estão sendo cada vez mais amplas, cada vez em número crescente. Eu estive num debate numa subprefeitura na cidade de São Paulo, onde eu moro, na prefeitura, onde o pessoal daquela região da subprefeitura dizia “o que a gente faz?” São 40 requisições novas por mês. Quarenta requisições novas por mês. E o que significa isso? Significa que toda a equipe do CRAS e do CREAS se voltando a atender as requisições que são do Poder Judiciário, deixam de realizar o seu trabalho do SUAS. – Representante do CFESS.

Aspecto de análise igualmente importante pelos presentes foi o que se denominou “Judicialização Excessiva de Demandas”. A partir da fala de um defensor público da União, problematizou-se a intensa utilização da via judicial para pleitear direitos, bem como os fatores geradores de tal fluxo de demandas.

Eu quis falar logo após ela porque eu coloquei mais ou menos a mesma coisa no meu tópico, que é a judicialização excessiva das demandas. [...] Nós podíamos evitar muito isso, muito desses problemas se resolvêssemos antes da demanda chegar ao Judiciário. As demandas sempre existirão, não há como a gente evitar as demandas, mas elas podem ser resolvidas em outro âmbito. Então, eu, na Defensoria mesmo, sinto muita falta de uma mesa onde defensoria e INSS pudessem sentar e porque não o médico perito do INSS, o médico perito da Defensoria discutir a questão da incapacidade, porque que o médico perito da defensoria está dizendo que aquela pessoa tem capacidade e o do INSS não. A mesma coisa com os assistentes sociais e por último caso até o defensor público e procurador do INSS podendo interpretar todos esses dados, o dado médico, o dado social. Então, eu acho que é uma coisa que a gente tem que buscar e uma coisa que é possível, não é impossível você criar esses canais de comunicação, essas mesas de diálogo. – Defensor Público da União/BA.

Destacou-se a dificuldade de diálogo no cotidiano da relação entre os Sistemas como um aspecto subjetivo do problema de comunicação entre o Sistema de Justiça e o SUAS, o que, por vezes, estaria relacionado a elementos como a formação e o aprimoramento do SUAS, sua gestão estratégica, capacitações e competências. Se a essência de ambos os sistemas é a mesma – a efetivação de direitos –, sustentou-se que eles deveriam atuar em conjunto e superar tais dificuldades.

Então, quando a gente fala em bilateralidade e de horizontalidade, a gente está falando que a nossa essência, o nosso fundamento é o mesmo que é garantir o direito. Então, a gente precisa realmente juntar essas forças, as forças dos sistemas e outros nessa sociedade, que a gente sabe que o a gente está... garantir direito na nossa sociedade é enfrentar inclusive muitas coisas, ela é disputa, disputa de projetos societários inclusive. Isso não é fácil. - Interlocutor/a não identificado/a.

De outra parte, outras contribuições destacaram a sensação de desrespeito aos trabalhadores do SUAS e aos usuários das políticas públicas que, não raras vezes, deixam de ter o serviço oferecido na qualidade prevista. Nesse sentido, destacou-se que os trabalhadores do SUAS, em determinadas regiões, não possuem instrumentos e formação adequados para elaborar pareceres e laudos solicitados pelo Sistema de Justiça. Além disso, não são remunerados pelas horas de trabalho depositadas em demanda externa a suas atribuições. A vulnerabilidade jurídica, moral e política em que estariam inseridos muitos profissionais do SUAS, em virtude da falta de concursos públicos e da sobrecarga de trabalho em

condições subalternas a que estão submetidos, fragilizaria o Sistema como um todo e prejudicaria os usuários, conforme sustentou representante do SINPSI/BA.

Também foram agrupadas nesse grupo de problemas considerações que, embora não tenham sido centro de discussão ou análise, possuem relação com os tópicos elencados. Foram elas: a problemática de advogados particulares que propõem a assistentes sociais de CRAS e CREAS a assinatura de pareceres de BPC; a ausência de encaminhamentos de adolescentes para os serviços de Liberdade Assistida e Prestação de Serviços à Comunidade por parte do Poder Judiciário; e a menção de criminalização de famílias em audiências concentradas.

4.2. Problema 2: Fluxos e Competências

Tarjetas: Articulação Intersetorial – capacitação setorial e intersetorial, fluxo de atendimento; Desconhecimento da Justiça acerca das Competências Profissionais das Equipes Técnicas que Atuam no SUAS; O que fazer para que o diálogo entre os sistemas seja melhorado? O caminho é político ou jurídico? Ou os dois?; Os Juízes e Promotores conhecem a Política de Assistência? O SUAS?; Conjunto de Equívocos na Execução de políticas do SUAS e Sistema de Justiça. Ausência de Normativas Conjuntas; Integração entre Serviços Estabelecidos e as Entidades, Movimentos e Setores Sociais; Falta de Articulação entre o Sistema Judiciário e a Rede Socioassistencial; Articulação para Criação dos Serviços no Plano Municipal; Equipes Interdisciplinares do MP, TJ, Defensorias e do SUAS: falta de clareza quanto às competências específicas para direcionar demandas; BPC X Judicialização – reflexo da ausência de articulação intersetorial; Articulação para Resolver as Demandas Antes da Judicialização; Desconhecimento das Competências/Atribuições; Psicologia Jurídica X Psicologia Social – as avaliações psicológicas solicitadas ignorando os prazos e procedimentos necessários, que não se adequam aos serviços do SUAS. Implicações éticas e de formação; Capacitação de SUAS para o Sistema de Justiça; Pessoalização das Relações entre os Sistemas.

Ao grupo 2 atribuíram-se as tarjetas cujo aspecto em comum foi a dificuldade de construção de fluxos e de definição de competências entre os Sistemas em análise. A articulação entre os Sistemas, bem como a dificuldade de compreensão dos papéis pertinentes a cada órgão público, foram elementos presentes nos problemas agrupados nesse grupo.

A partir da concepção de que há interseções a serem construídas em conjunto pelos dois Sistemas, participantes defenderam a possibilidade de articulação conjunta. Tal articulação poderia se concretizar por meio de capacitações planejadas e realizadas por agentes de ambos os Sistemas, bem como a partir da criação de fluxos de atendimento a demandas que perpassassem ambas as estruturas. Um representante do Ministério Público do Trabalho propôs medidas nesse sentido, ao referir experiências positivas vivenciadas:

E o que eu tenho visto é uma falta de articulação intersetorial entre os dois sistemas, Ministério Público, justiça e SUAS, que é a razão de nós estamos aqui hoje e essa articulação intersetorial perpassa também por duas grandes problemáticas, uma capacitação setorial do sistema SUAS, o CRAS e CREAS, saber o que eu tenho que fazer, até onde eu posso ir e uma capacitação setorial também do Ministério Público e da Justiça, até onde eu posso pedir, porque a gente requisita, a justiça determina e quando chega no CRAS ou no CREAS. Ah, isso não é da minha competência, da minha atribuição. Então, há a necessidade de que essa capacitação setorial, intersetorial para que a gente consiga ter um denominador comum, que não adianta o juiz está pedindo, o CRAS falar que não é demanda dele. As requisições vão continuar. Então, a gente continua enxugando gelo e não tem como atuar de forma preventiva, que é o maior foco da assistência social. Então, eu acho que há necessidade dessa capacitação setorial e intersetorial e bem como a criação de um fluxo de atendimento. – Procurador do Trabalho (MPT/BA).

Durante o espaço de proposição de demandas, diversas falas questionaram integrantes do Sistema de que não fazem parte – “o outro sistema” – acerca do conhecimento que possuem sobre o Sistema que compõem os primeiros – “o nosso sistema”. Profissionais do SUAS, então, questionaram se profissionais do Sistema de Justiça conhecem a Constituição Federal e as atribuições da Assistência Social. De outra parte, profissionais do Sistema de Justiça também provocaram a



reflexão sobre o saber dos agentes do SUAS em relação aos fluxos e aos procedimentos do Sistema de Justiça. A manifestação a seguir ilustra a abordagem realizada.

Primeiro quero parabenizar essa pesquisa por conta de que a gente entende que é preciso instrumentalizar tanto os profissionais do Direito quanto os profissionais da assistência social e essa terceira etapa, que vem justamente com essa proposta de construir normativas conjuntas. É isso que vai dar maior efetividade às nossas políticas. Então, assim, uma questão que eu gostaria de levantar para estar contribuindo é justamente se os juízes e promotores, se eles conhecem de fato a política de assistência social, se eles conhecem os SUAS. – Representante do CEAS/BA.

Esteve presente nas contribuições e questionamentos realizados a situação de desvalorização das profissões, relacionando-se tal problema à atribuição de responsabilidades que não são de sua respectiva competência.

Se por um viés, quando o Sistema de Justiça reconhece a importância de um laudo, parecer ou avaliação psicológica, por exemplo, como subsídio necessário a uma decisão, reflete reconhecimento das propriedades e atribuições da categoria profissional, por outro, vive-se um paradoxo: se de um lado a valorização de avaliações psicológicas reflete reconhecimento dessa área da psicologia, de outro, a requisição a profissionais de outros setores do aparato público invisibiliza suas respectivas atribuições.

A representante do Conselho Federal de Psicologia alertou, ainda, para o fato de haver equívoco ao se considerar a psicologia social e a psicologia jurídica conceitos equivalentes. Sobre essa falta de esclarecimento, a participante discorreu:

A gente tem verificado que o processo de uma avaliação psicológica para a emissão de um relatório, de um laudo, ele demanda um processo, uma série de procedimentos que o profissional que está atuando na área do SUAS não se envolve, não tem os instrumentais na maioria das vezes para poder, por exemplo, um caso de violência, de abuso sexual, o profissional que está atuando na assistência, ele não tem os equipamentos e as rotinas, a formação, todos os pré-requisitos que iria oferecer a construção de um relatório de uma forma competente, vamos dizer assim. A gente tem visto dentro das avaliações que terminam passando pelo Conselho Federal de Psicologia, muitas vezes representada em processos éticos contra os profissionais que por algum motivo terminam não atendendo as expectativas de algumas das partes. Então, isso gera uma série de transtornos simplesmente porque o profissional foi obrigado a realizar uma prática que ele não tem acúmulo, não tem formação muitas vezes voltada, porque a psicologia é entendida como genérica, “foi psicólogo, então, entende de tudo” e na realidade não é assim, cada área tem a sua especificidade, tem o seu conhecimento, tem o seu aprofundamento. Então, eu acho que é importante que a gente explore um pouco isso e entender que o Sistema de Justiça, o Judiciário precisa abrir esse campo, reconhecer a importância da psicologia, mas abrir a sua atuação dentro da área especificamente. – (Representante do CFP).

De forma sintética, os argumentos expostos nesse contexto de discussão enquadraram-se em dois posicionamentos: a falta de esclarecimento acerca das competências dos Sistemas, o que geraria o conjunto de equívocos na execução de papéis; e a ausência de normativas confeccionadas em conjunto por ambos os Sistemas. A escassez de recursos humanos poderá se fazer sempre presente e, dessa forma, cada Sistema deverá contribuir de forma a executar suas funções da melhor maneira possível.

A pauta das equipes interdisciplinares também foi atribuída ao Grupo 2. Muitos participantes sugeriram que há carência de equipes interdisciplinares nos órgãos do Sistema de Justiça. Problematizou-se, igualmente, que não bastaria apenas estabelecer equipes dessa natureza nas instituições. Há falta de clareza a respeito das competências específicas dessas equipes, de forma que a simples instalação desse grupo de profissionais não implicaria, por si só, a resolução dos problemas apontados. Quais seriam as atribuições que caberiam a essas equipes, de um lado, e quais seriam aquelas que caberiam a profissionais do SUAS, de outro?

Uma das participantes tem atuação como psicóloga no Tribunal de Justiça de seu estado e, também, é assessora técnica da Secretaria Municipal de Assistência Social. Assim, compartilhou suas impressões ao vivenciar as peculiaridades de ambos os Sistemas. Afirmou, portanto, que, embora o principal problema ainda seja a falta de contingente suficiente para atender às demandas – referindo-se às equipes interdisciplinares –, a falta de discernimento acerca do que deve ser direcionado a esses profissionais faz-se presente em determinadas instituições. A descrição dos cargos é genérica na contratação, bem como o plano de trabalho deve ser construído pelo próprio profissional sem a devida orientação. Ocorre que o desempenho em suas atribuições depende, sobretudo, de uma boa relação com a vara, gabinete ou demais ambientes de trabalho em que se encontre. Ou seja, depende das pessoas e das relações que estabelecem, ou, em outras palavras, da pessoalização das relações.

Coube a esse grupo, ainda, a problematização sobre como deveria iniciar o diálogo intersetorial. Profissionais do SUAS foram questionados acerca de sua iniciativa para iniciar o diálogo com o Sistema de Justiça. O procurador do trabalho presente perguntou quantos dos participantes já haviam solicitado audiência com a autoridade responsável pela vara ou local em que trabalham, ou com quem possuem conflitos institucionais. Sabe-se que a rotina de sobrecarga de trabalho, em ambas as entidades, dificulta a iniciativa de diálogo. Sugeriu-se, portanto, que os membros presentes no encontro adotassem como objetivo, a partir do dia seguinte, tomar a iniciativa para que as articulações tivessem início. Essa seria uma forma de que os apontamentos apresentados no encontro fossem colocados em prática a partir do retorno às atribuições diárias de todos.

Algumas boas experiências e/ou sugestões foram compartilhadas nessa etapa do encontro e vinculadas ao Grupo 2: (i) faz-se necessária uma maior participação do governo estadual no apoio das estruturas mínimas dos municípios, para que o planejamento realizado em nível nacional (via Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome) seja efetivado nas entidades de ponta; (ii) é pertinente o compartilhamento da experiência de Grupo de Trabalho existente no CRES do Ceará. O GT tem por função discutir a relação do Sistema de Justiça com o SUAS. A representante do CRES compartilhou a prática lá existente, ao explicar que as demandas trazidas pelos assistentes sociais são levadas à assessoria jurídica. A experiência é pertinente, pois inova ao estabelecer um GT específico para debater a pauta.

4.3. Problema 3: Requisições

Tarjetas: Sobreposição de Demandas; Perícia Médicos Generalistas x Especializados; Requisitar para o Representante do Executivo; Chamada do Juiz para Emissão de Parecer; Efetivar Direitos de Forma Coletiva pelo Poder Judiciário; Existe Saída para Não Cumprir Requisição; Denúncias do Disque 100 – a quem compete o atendimento?; Parecer e Acompanhamento de Casos Específicos do Judiciário – adoção; Casos do Disque 100; Quem Protege o Técnico? Assédio Jurídico aos Técnicos do SUAS?; Responsabilização dos Profissionais; Provimento CNJ – Implementação; Requisições de Laudos e Pareceres; Requisição de Serviços aos/às Assistentes Sociais do SUAS por Falta de Profissionais no Tribunal de Justiça; Uso do Poder do Juiz nas Requisições Sobrepondo as Atribuições Específicas dos Assistentes Sociais.

Ao grupo 3 foram atribuídas as tarjetas cujo aspecto em comum à discussão foi a requisição de serviços aos profissionais do SUAS por parte de agentes do Sistema de Justiça, suas práticas e efeitos. A responsabilização dos profissionais, bem como o uso de poder para que se efetive o cumprimento das requisições foram elementos presentes nos problemas agrupados nesse grupo. Assim, a atribuição que lhes coube foi a de discutir aspectos mais objetivos em relação à problemática geral, refletindo acerca de práticas cotidianas. Cumpre esclarecer, ainda, que o tema das requisições está englobado pela pauta dos fluxos e competências. Sendo que eles, ainda, são todos elementos que concernem às limitações do Sistema de Garantia de Direitos. Dessa forma, não se esperou delimitar os espectros de discussão. O objetivo, ao contrário, foi proporcionar maior espaço de debate e aprofundamento.

Destacou-se na discussão realizada a constatação de que prática de requisição ao SUAS é reiteradamente utilizada pelo Sistema de Justiça. Muitos participantes afirmaram receber grandes quantidades de pedidos e solicitações oriundos do Poder Judiciário e Ministério Público. Nesse sentido, um dos promotores de justiça presentes compartilhou sua realidade:



(...) Então, eu tenho que fazer o trabalho de cinco e chegam municípios, por exemplo, (...) que chega uma demanda do disque 100, dizendo que determinada criança está sofrendo uma situação de abuso qualquer e eu não tenho equipe comigo, o juiz não tem equipe com ele e o que eu tenho que fazer? Eu falo: olhe, Executivo, políticas públicas, vocês tem que atuar, tem que implementar direitos, a gente também. Executivo, vejam. CREAS, CRAS, por favor, vejam essa situação. Aí gera uma das questões extraprocessuais que vocês identificaram, que é a geração de novas demandas. Vejam essa situação. Por favor, vão no local e vejam o que está acontecendo, porque eu não tenho condições e isso, todas essas distorções, esses abusos e claro que a gente tem questões peculiares de mal profissionais, tanto do lado de vocês como do lado da gente, de excessos, arbitrariedades e coisa e tal. - Promotor de Justiça/BA.

O promotor, após explicar seu cotidiano e exemplificar em que contexto solicita serviços ao Poder Executivo, em específico ao SUAS, manifestou seu entendimento acerca da natureza das requisições e da (i) legitimidade delas. Em sua visão, haveria possibilidade legal de que os profissionais do SUAS não aceitassem cumprir as requisições que considerassem não estar emrevestidas de legitimidade:

[...] não quero defender nenhuma arbitrariedade, pelo amor de Deus, mas uma requisição de um juiz é uma requisição, tem que ser cumprida, salvo se for ilegítima e se for ilegítima vocês podem justificar. O próprio Código de Processo Civil diz que na requisição de peritos se o juiz não tem peritos capacitados dentro do órgão dele, ele pode escolher profissionais próximos para nomear, para fazer essas perícias e se o perito não se sentir apto, ele pode, eu não vou lembrar o termo, mas ele pode dar uma justificativa legítima para não fazer aquilo. Isso está na lei. Então, vocês têm a prerrogativa de com uma justificativa legítima dizer: eu não posso fazer isso, e dar a justificativa de vocês. - Promotor de Justiça/ BA.

Quanto à responsabilidade de responder às requisições, participantes manifestaram discordância com o procedimento observado atualmente. Conforme expuseram, não raras vezes as solicitações são encaminhadas diretamente aos profissionais dos CRAS e/ou CREAS, podendo ocorrer, inclusive, nominalmente. Profissionais do SUAS expuseram os problemas gerados pela prática de elas não serem direcionadas a representantes do Poder Executivo, como prefeitos e governadores, por exemplo. Nesse sentido, pontuou-se o que segue:

"[...] o Poder Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria, eles querem a resolução do problema e eu acho corretíssimo isso, só que a cobrança vai para quem não deve na maioria das vezes." Representante da SEAS/AL.

Outro aspecto atribuído ao Grupo 3 foi a sensação de que há sobreposição do poder do Sistema de Justiça sobre as atribuições específicas dos Assistentes Sociais. A solicitação de relatórios e laudos, segundo relatado, concretizaria um contexto em que profissionais são cobrados a realizar ofícios que não estão previstos em suas competências, conforme as atribuições previstas na NOB RH SUAS e na NOB SUAS. "Quem protege o técnico do SUAS das arbitrariedades mencionadas?" (Representante do SINPSI/BA).

Outras manifestações foram feitas em mesmo sentido. Tais práticas seriam a expressão de que não é considerado importante o fato de que a qualificação dos assistentes sociais que trabalham no SUAS não envolveria, *a priori*, a elaboração de relatórios ao Sistema de Justiça. Esses profissionais tenderiam, portanto, a acumular funções: as suas, originárias, e demais ofícios que a eles são atribuídos, sem haver preparo, nem remuneração. Consequência desse contexto seria o prejuízo à prestação de serviços ao cidadão.

Foi trazido ao debate, por outro lado, a responsabilização de profissionais que não se dispusessem a cumprir o previsto nas requisições.



A gente tem mais de 30 processos encaminhados por juízes para a abertura de processos éticos contra assistentes sociais que se recusam a fazer parecer. Então, a gente vive um horror, porque os profissionais pressionam o CRES, os juízes pressionam o CRES a tomar essa decisão da abertura dos processos e hoje a gente tem alguns casos de já na semana passada mesmo um juiz de um município pequeno expediu a prisão do assistente social e do psicólogo que se recusaram a fazer, alegaram que tinha excesso de demanda, município muito pequeno e em final de ano, eles alegaram que não tinham condição, o juiz, mesmo assim, mandou prender apesar do ofício, do relatório feito pelo CRAS. – Representante do CRES/BA.

As requisições ocorreriam no seguinte contexto:

Então, a gente tem aquele profissional que se recusa a fazer simplesmente, mas tem aquele profissional que justifica ou por excesso de demanda ou por falta de competência. Vários profissionais não se sentem em condições de realizar pareceres em áreas adversas à sua atividade profissional. – Representante do CRES/BA.

Ante o exposto, verificou-se que a sensação de exigência para realizar tarefas para as quais não se sentem aptos foi aspecto presente em diversas manifestações e caracterizou-se como tema central para o debate do Grupo 3.

Coube ao Grupo, igualmente, o debate acerca dos tipos de requisição recebidos e suas peculiaridades. A averiguação de denúncias do Disque Direitos Humanos da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República - Disque 100, canal de denúncias realizadas pela sociedade civil ao Estado, destacou-se entre as modalidades de requisição mencionadas. Segundo relatado, não haveria, formalmente, competência estabelecida para o atendimento dessas denúncias. Atualmente, todavia, elas seriam encaminhadas aos centros de referência do SUAS. Houve sugestão de que Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, que é o órgão criador do serviço, estabelecesse procedimento próprio de direcionamento das denúncias.

Informou-se que, entre as demandas presentes nas requisições, está o acompanhamento de casos de adoção. São solicitados relatórios sistemáticos e pareceres. Foram relatados, também, pedidos de acompanhamento de regimes de presos, como avaliações de prorrogação e progressão de regime, pareceres para demandas de alienação parental, entre outros.

Chamou-se atenção para os padrões éticos que podem ser violados ao serem atendidas tais demandas. O representante do Conselho Regional de Psicologia afirmou que - especialmente no caso dos psicólogos - não é permitida sua atuação enquanto pareceristas de pessoas que são por eles atendidas diretamente. Pontuou também a hierarquização das solicitações, enquanto elemento problemático, pois haveria requisições que possuíam prazos pequenos e conteúdo autoritário, o que geraria medo e desorientação por parte dos profissionais acerca de qual postura assumirem.

Foram atribuídos a esse grupo, ainda, os questionamentos acerca da implementação do Provimento nº 36 emitido pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e a problematização em relação a que outras modalidades normativas poderiam ser mais efetivas na aplicação de novas práticas às relações entre o SUAS e o Sistema de Justiça. Uma interlocutora expôs suas preocupações:

Mas é com relação ao Provimento 36, por exemplo. Provimento não tem força de lei, ele não tem força de obrigatoriedade. Então, é importante a gente lembrar disso à tarde até para a gente pensar algumas alternativas e o provimento 36, ele, na verdade, orienta, recomenda, mas ele não tem força de lei. Então, que instrumentos a gente precisa ter para que seja de fato força de lei. Então, esse é um ponto. O outro ponto. O Provimento 36 se refere exclusivamente à criança e adolescente. Não amplia para outros setores, para outros segmentos que não seja criança e adolescente. E o sistema de garantia de



direito, gente, os operadores do direito dos outros segmentos também precisariam ser contemplados em um debate maior, que é como operacionalizar o sistema de garantia de direitos. - Interlocutor/a Não Identificado/a.

Por fim, foi abordada a possibilidade de efetivação de direitos de forma coletiva por meio do Sistema de Justiça. O Ministério Público tem atribuição de fiscalizar as políticas promovidas pelo Poder Executivo, como é o caso do SUAS. Nesse contexto, entendeu-se que não deveriam cobrar resultados ideais aos profissionais quando não há instrumentos ideais para a concretização dos objetivos. Assim, caberia ao Ministério Público e demais órgãos fiscalizadores equalizarem as condições de trabalho e a quantidade de demandas em relação ao padrão de cobrança. De outra parte, apontou-se que o SUAS e demais entidades do poder público podem e devem recorrer ao Ministério Público para denunciar as violações sofridas e as condições insatisfatórias para execução de seus ofícios. Afirmou um promotor de justiça presente:

Vocês que estão no fronte, no dia a dia, vocês que identificam essas deficiências de estrutura que eu abordei, que eu acho que é a principal raiz, provoquem sempre o Ministério Público, tragam trabalho para a gente, oficiem. Se vocês não têm tempo, não conseguem encontrar o promotor, façam um ofício, façam por escrito [...] façam com que o Ministério Público provoque o Executivo, como aqui alguém falou, tem que ir atrás do prefeito também, tem que ir atrás do governador, dos secretários, é nosso papel de fazer esse meio de campo, a Defensoria Pública também [...]. Promotor de Justiça/BA.

Apontou-se a importância de que o Ministério Público atue de forma a efetivar direitos coletivos. Com menção aos artigos 31 e 32 da Lei n. 8.472, outro promotor de justiça presente afirmou que há previsão de que incumbe ao Ministério Público a efetivação de direitos previstos naquela lei.

5. Trabalhos nos grupos para a propositura de soluções

À tarde, conforme previsto, realizou-se a divisão dos convidados nos três grupos apresentados na etapa anterior. Aqui serão expostas as principais ideias apresentadas em cada um dos grupos de discussão e, sobretudo, as propostas formuladas.

O objetivo da divisão em três unidades de trabalho foi proporcionar maior espaço de fala aos convidados e desafiar os a aprofundar cada uma das esferas do conflito que foram levantadas pelo mesmo conjunto de pessoas anteriormente. Os grupos trabalharam a proposta de enxergar as demandas enquanto pertencentes a um só sistema, cujo objetivo é garantir os direitos do cidadão.

Nos subtítulos abaixo consta a síntese da discussão realizada em cada um dos grupos e as propostas aventadas aos conflitos em que estiveram imersos ao longo do trabalho.

5.1. Grupo 1: Sistema de Garantia de Direitos: limitações

Após a apresentação inicial da proposta de trabalho, desenvolveu-se o espaço de discussão e aprofundamento dos temas elencados no turno da manhã. A discussão desenvolveu-se livremente, com orientação da facilitadora. Foram eleitos pelo grupo dois elementos principais para análise: o primeiro, caracterizado enquanto necessidade de que o Estado dê condições de defesa aos profissionais do Sistema Único de Assistência Social; e o segundo, definido como a escassez de recursos humanos e suas implicações.

Cumpramos esclarecer que houve dificuldade na elaboração do relatório dessa etapa do encontro, pois ocorreram problemas técnicos que acarretaram falhas no material degredado, incluindo falas sobrepostas e repetidas.

O grupo iniciou seus trabalhos abordando entraves que entenderam representar limitações à efetividade do Sistema de Garantia de Direitos, como a carência de realização de concursos públicos, tanto no SUAS, quanto no Sistema de Justiça. Permeou o debate, igualmente, a pauta das requisições. O grupo compartilhou algumas experiências e problematizou o conteúdo a ser expresso nos ofícios de resposta às solicitações consideradas indevidas. Todavia, os participantes limitaram seus comentários em relação a esse assunto, por entenderem que caberia a outro grupo o seu aprofundamento.

O Grupo 1, dessa forma, caracterizou-se por desenvolver construção aberta de ideias e centrar-se em poucos aspectos dentre aqueles indicados no espaço de problematização do turno da manhã. As ideias centrais ao trabalho desenvolvido no grupo e as propostas elaboradas ao longo do debate são a seguir transcritas.

- **Necessidade de que o Estado dê condições de defesa aos profissionais do SUAS**

O grupo, ao abordar esse tópico, destacou a demanda existente por parte dos profissionais do Sistema Único de Assistência Social em relação ao poder público: desejam orientação e, sobretudo, proteção institucional por parte das entidades públicas para as quais trabalham. Para os representantes das categorias profissionais envolvidas nessa rede profissional, faz-se necessário entender as gestões estadual e municipal enquanto fontes de poder do Estado, de forma que sejam elas as responsáveis pelas discussões e defesas jurídicas e políticas de seus profissionais.

A recepção das demandas oriundas do Sistema de Justiça, bem como a resposta fornecida às instituições envolvidas, foi compreendida enquanto responsabilidade do Poder Executivo. Dessa forma, os participantes do Grupo 1 introduziram a ideia de que não seria suficiente haver orientação jurídica aos profissionais; entendem que deveria, sobretudo, haver a defesa desses por órgão competente. A problemática foi aprofundada de forma a compreender a exposição profissional dos trabalhadores enquanto uma violação de direitos trabalhistas e, portanto, matéria compreendida entre as responsabilidades da gestão pública, seja ela em nível nacional, estadual ou municipal.

O grupo, gradualmente, adentrou a temática de forma a especificar que o problema maior identificado refere-se à relação dos gestores municipais com o Sistema de Justiça. O entendimento construído pelos representantes introduz

a ideia de que a responsabilidade pela resposta das solicitações oriundas do Sistema de Justiça é dos gestores dos municípios, devendo, os profissionais, serem exonerados dessa função e, conseqüentemente, de tal exposição.

Como fundamento dessa afirmação, compreendeu-se que a comunicação intersistêmica deve ser impessoal e, em busca de afastamento da pessoalidade, ela deve ser assentada na institucionalidade. Se o cargo de gestão municipal é o cargo de gestão mais próximo da realidade local, além de possuir a incumbência de representar o Poder Executivo nas questões de Assistência Social que concernem ao município, pareceu pacífico aos participantes o entendimento de que dele deve ser, também, o papel de relacionamento institucional entre o SUAS e o Sistema de Justiça de cada região. Foram feitas afirmações na seguinte direção:

Você falou de uma lei que o Juiz pode solicitar do poder público o documento, não é isso? Ele solicita do Poder Público. Quem é que responde como Poder Público? É o gestor, ou seja, o prefeito se vir, se for o secretário. Eu acho que o técnico, ele não pode ter esse papel porque ele não é, ele não gesta a política.- Representante da SES.

Também foram atribuídas funções a outra autoridade local, a Procuradoria do Município. Aos Procuradores do Município competem a defesa e orientação jurídica de matérias que envolvam o Município. Nesse sentido, foi sugerido que o gestor, em busca de empoderamento para representar o SUAS nas negociações com o Sistema de Justiça, atue em conjunto com a Procuradoria do Município, de forma a receber a orientação jurídica necessária. A constatação de que, muitas vezes, há dificuldade de compreensão das solicitações realizadas pelos órgãos judiciais em virtude da



linguagem jurídica especializada foi uma realidade analisada com cautela pelos participantes. Houve contribuições que manifestaram a sensação de constrangimento e dificuldade de réplica das requisições em virtude desses elementos. Por isso, a participação da Procuradoria do Município foi entendida como elemento essencial à construção de uma relação institucional e respeitosa entre o SUAS e o Sistema de Justiça.

- **Escassez de Recursos Humanos para a Prestação de Serviços pelas Instituições do Sistema de Justiça e pelo SUAS**

O Grupo 1, ao aprofundar a temática das limitações do Sistema de Garantia de Direitos, verificou a escassez de recursos humanos como elemento determinante da condição dos serviços prestados tanto no SUAS, quanto no Sistema de Justiça. Quanto aos efeitos dessa escassez, o grupo elegeu a carência por concursos públicos o elemento base da discussão de recursos humanos. Entendeu-se que as demandas de ambos os Sistemas poderiam ser mais bem administradas caso houvesse chamamento e/ou realização de concursos públicos para atuação em ambas as instituições, a fim de solucionar a sobrecarga de trabalho existente. Em busca de soluções para a problemática, o grupo também propôs:

- **Estabelecimento de Diálogo Nacional e Regional – Valorização dos Profissionais**

Pontuou-se que a iniciativa de articulação nacional em prol da resolução da escassez de recursos humanos poderia implicar maiores chances de êxito. O diálogo nacional teria como pressuposto o estabelecimento de uma linguagem universal para ambos os Sistemas, sendo introduzido setorialmente, em âmbito regional e municipal. O diálogo, portanto, partiria de esfera geral e, gradualmente, obteria capilaridade regional. A linguagem universal possibilitaria uma aproximação em nível geral, vinculando desde os representantes nacionais até os assistentes e promotores dos menores municípios. O grupo sugeriu, então, que determinados órgãos estivessem presentes na discussão desse processo. Foram eles: Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), conselhos profissionais e institucionais do Sistema de Justiça, Conselho Nacional de Justiça, entre outros. A articulação teria como princípio a busca conjunta por recursos e práticas que visem a preencher as lacunas existentes a respeito de recursos humanos em ambos os sistemas.

Fez parte da discussão do Grupo 1, ainda, o conteúdo do diálogo a ser instaurado. A valorização dos profissionais foi considerada aspecto essencial ao êxito da aproximação. Foi realizada a seguinte ponderação:

Nós pensamos primeiramente a questão da valorização do profissional, até uma representante do estado de Sergipe, do CREAS Sergipe que falou, da importância da valorização dos profissionais, dessa disparidade enquanto um profissional do sistema de justiça ganhar X, o profissional do sistema da assistência ganha nem Y, ganha menos alguma coisa, então isso daí também tem um poder de valorizar o profissional dentro da assistência social. Representante da SEDEST/BA.

Para os participantes, a pauta dos concursos públicos esteve diretamente relacionada à demanda por valorização profissional. Os representantes de categorias profissionais, como o CFESS e o CFP, contribuíram ao ressaltar a importância da realização e do chamamento dos concursos públicos realizados. Adquirindo estabilidade profissional e plano de carreira enquanto direitos, os trabalhadores concursados tornar-se-iam parte das instituições e, por isso, a valorização de suas posições e entendimentos tenderia a ser ampliada. Entendeu-se que os vínculos institucionais, dessa forma, seriam fortalecidos.

Embora a proposta de estabelecimento de diálogo nacional e, concomitantemente, regional e setorial tivesse sido compreendida enquanto instrumento catalisador da aproximação entre os dois Sistemas, o grupo também apontou outras iniciativas que dependeriam da iniciativa dos profissionais que se encontram nas bases de ambos os Sistemas. A busca por diálogo institucional poderia ser protagonizada pelos próprios trabalhadores, sem que houvesse conexão com a aproximação nacional. Nesse sentido, participantes apontaram a busca por contato cotidiano com trabalhadores do outro sistema enquanto iniciativa simples e efetiva a ser defendida.



É, quando tem reflexão nacional tem uma relação perfeita. Quando não tem, tem que ter relação perfeita do mesmo jeito. Se a gente também não se movimentar, ficar esperando “ah, não, gente, esse cara é intocável, a gente tem que tirar isso da cabeça, o Judiciário”, a gente vai lá e pede do mesmo jeito, eles não são intocáveis não. [...] Se eles são intocáveis, tudo bem, mas a gente vai tentar, a gente vai tentar, a gente vai juntar com a Procuradoria do Cidadão, seja Municipal ou Estadual, porque na verdade a temática é a mesma. Eles buscam o que? A não restrição de direitos para idosos, pessoas com deficiência, criança e adolescente. Entendeu? Então, se é a temática mesmo porque a gente não pode agir em conjunto, sabe, fica cada um no seu quadrado. Não tem sentido isso. – Representante do MDS.

Relacionada a essa temática está a necessidade de fiscalização e implementação das orientações e normativas que já foram aprovadas. Por isso, outro importante eixo de proposição do Grupo foi direcionado à fiscalização das metas já estabelecidas.

- **Fiscalização e Implementação das Metas já Estabelecidas**

Ao longo da discussão, o Grupo concluiu que, apesar dos problemas enfrentados, há muitas disposições normativas já existentes. O problema oriundo dessas, no entanto, seria a sua não aplicação. Por essa razão, participantes desse grupo introduziram a pauta da fiscalização de metas já estabelecidas em normativas. Questionaram-se acerca de quem seria responsável pela cobrança dos órgãos competentes pela implantação de ações previstas e não realizadas.

Nesse sentido, fez parte da discussão a constatação de que uma política pública da Assistência Social, para que exerça função central na articulação do processo de fiscalização, tende a estar, no cotidiano, refém da arbitrariedade do gestor. Por isso, entendeu-se imprescindível a existência de um processo de conscientização do profissional que ocupa o cargo de gestão para que este, por sua vez, torne-se parte do processo de cobrança por implementação. A fim de traçar caminhos mais institucionais para esse processo, os membros do grupo discutiram o quê e quem deveria ser responsável, efetivamente, pela fiscalização.

Quanto ao conteúdo a ser observado na fiscalização a ser efetivada, o grupo posicionou-se pela implementação do que já está previsto. Dessa forma, o papel da fiscalização seria acompanhar o cumprimento das orientações, portarias, decretos e leis, entre outras disposições normativas, que já foram elaborados e não estão sendo aplicados à realidade.

Já em relação às entidades responsáveis por tal incumbência, foram considerados responsáveis os Conselhos Municipais de Assistência Social, o Ministério Público e os Conselhos Estaduais de Assistência Social. A proposta elaborada é que os Conselhos de Assistência Social atuem em conjunto com o Ministério Público na averiguação e cobrança dos órgãos responsáveis por implementações não realizadas. Frisou-se, todavia, que a competência para fiscalização é do Ministério Público e, não, dos órgãos de Assistência Social. Nesse sentido, a seguinte contribuição:

Porque competência é do Ministério Público para fiscalizar. [...] Mas a gente pode entrar com ações, aí a gente pode ver o que tem da nossa competência enquanto política de assistência social e ajudar eles a fiscalizarem, porque é a única coisa que a gente pode fazer. A assistência social não foi feita para fiscalizar nada. – Representante do MDS.

Fez parte da solução aventada pelo grupo a institucionalização dos fluxos de fiscalização. Dessa forma, a função dos Conselhos de Assistência Social seria a de, essencialmente, provocar o Sistema de Justiça, demandando ações de fiscalização e comunicando os casos em que fosse observado o não cumprimento de disposições normativas existentes. Quanto às entidades cujo papel é a fiscalização, como o Ministério Público – mencionado pelos participantes –, sugeriu-se que fossem criados fluxos e/ou protocolos para o processo de fiscalização. Dessa forma, tornar-se-ia possível para as entidades que não possuem profissionais da área jurídica em seu quadro profissional compreender como é feito o processo de averiguação.



Alguns profissionais da Assistência Social manifestaram especial preocupação com a natureza das normas criadas. De forma recorrente, observaram-se falas que defendiam a importância da fiscalização em virtude de nem todas as disposições normativas serem leis, havendo muitas que são resoluções, provimentos, decretos, entre outras possibilidades. Foram citados, enquanto exemplos de previsões que não parecem estar sendo implementadas, a previsão presente na Norma Operacional Básica – Recursos Humanos (NOB/RH) de que todos os coordenadores de CRAS precisam ser funcionários efetivos e a meta de que 60% do quadro de profissionais do SUAS deveria ser composto por profissionais concursados.

Fez parte da discussão sobre fiscalização o questionamento acerca da possibilidade de coexistência entre a fiscalização, com o objetivo de serem implementadas previsões normativas, e o respeito à independência constitucional dos municípios. Durante o debate sobre o tema, ainda que não tenha sido consideravelmente aprofundada pelos participantes, foi problematizada, de forma incipiente, a divisão de competências entre os órgãos e o respeito à autonomia municipal.

Foi reiterada, ainda, a relação existente entre a fiscalização e a integração intersistêmica com vistas ao diálogo. Para os participantes, o estabelecimento de fluxos de fiscalização com linguagem universal possibilitaria conhecimento comum de ambos os Sistemas acerca de como deve e se propõe a ocorrer tal cobrança e averiguação. Dessa forma, as entidades responsáveis saberiam qual o processo previsto, de forma que, caso possuíssem justificativas e constatações acerca da não implementação de determinadas metas, poderiam contatar o outro Sistema e firmar acordos, preocupando-se mais com essa integração. Ao ser estabelecido um fluxo de contato e previsão acerca da temática, torna-se possível a abertura de espaço para novas ideias e problematizações conjuntas. A criação de ideias e problematizações coletivas é, em suma, fundamental para que se tornem possíveis quaisquer proposições de resolução das limitações do Sistema de Garantia de Direitos.

5.2. Grupo 2: Fluxos e Competências

Foi apresentada a proposta metodológica de trabalho e, em sequência, desenvolveu-se espaço de discussão e aprofundamento dos temas elencados no turno da manhã. Foi realizada discussão livre, com orientação da facilitadora.

O grupo centrou sua análise em elementos como o (re)conhecimento das funções e estruturas do SUAS e do Sistema de Justiça; a definição de competências; e o estabelecimento de fluxos entre os Sistemas.

Os trabalhos iniciaram com a reflexão acerca da possível ligação a ser estabelecida entre os pontos de debate, questionando-se acerca de qual era a essência dos fluxos a serem elaborados. Participantes manifestaram a opinião de que o estabelecimento de fluxos é consequência do conhecimento e da definição das competências e funções de cada um dos Sistemas. Nessa direção foi a manifestação da representante do Ministério da Justiça:

Então, quando você se conhece e se reconhece, você consegue definir competência. Aí, eu acho que seria o momento de clarificar, o que é competência de cada um no SUAS, na relação SUAS, Sistema de Justiça, para aí sim a gente estabelecer os fluxos. E olha, estabelecer os fluxos para mim não é só saber as linhas. Para mim o fluxo, ele é muito mais do que a linha, ele é estabelecimento do diálogo mesmo. Como esse diálogo deve acontecer, de que maneira que esse diálogo acontece, saber os caminhos, as linhas desse caminho, mas saber muito mais o que eu espero do outro quando eu envio uma correspondência, uma solicitação. E as providências cada um tem que tomar dentro daquilo que é a sua competência. Então, o fluxo ele seria a finalização de um processo. – Representante do Ministério da Justiça.

Em sequência, o grupo compartilhou algumas experiências e problematizou o fato de não estarem presentes muitos membros do Sistema de Justiça na composição do debate. Igualmente, alguns participantes manifestaram a intenção de debater encaminhamentos e soluções, apontando que discussões acerca do tema entre profissionais do SUAS já foram realizadas em outras oportunidades.

O Grupo 2, dessa forma, caracterizou-se por elaborar ideias concomitantemente ao compartilhamento de experiências e centrar-se em poucos aspectos dentre aqueles indicados no espaço de problematização do turno da manhã. Expôr-se-ão, em seguida, as ideias centrais ao trabalho desenvolvido no grupo e as propostas apresentadas ao longo do debate.

- **Pactuação Institucional**

A pauta sobre fluxos e competências foi contextualizada no âmbito da possibilidade de pactuação institucional. Para os participantes do Grupo, a definição, ou conhecimento, das competências que estabelecem limites ao trabalho dos profissionais que atuam nas interseções dos Sistemas só teria efetividade caso ela fosse realizada por meio de acordo institucional. Desenvolveu-se, então, a ideia de que convenções deveriam ser elaboradas em esferas nacional e regionais. Os Ministérios da Justiça (MJ) e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) foram enquadrados enquanto instâncias superiores de pactuação, de onde deveria partir a iniciativa de aproximação.

Ao problematizar a dificuldade que concerne à questão, haja vista que sempre surgirão novos problemas e questionamentos, mesmo após o estabelecimento de normativas pactuadas, por exemplo, o grupo propôs que fosse instituída uma instância de controle ao compromisso intersistêmico. Dessa forma, entendeu-se necessária a definição de uma entidade com função de controlar e supervisionar a aplicabilidade das pactuações realizadas, bem como para proferir orientações em situações não previstas.

Os fluxos e protocolos que viessem a ser confeccionados seriam, portanto, baseados e legitimados por acordo nacional. As leis e normativas aventadas, nesse sentido, teriam como pré-requisito que sua avaliação e condução fossem protagonizadas por instâncias de pactuação entre os Sistemas.

- **Aproximação entre Setores**

Outro aspecto de especial importância à construção dialógica do grupo foi a concepção de que deve haver aproximação entre os setores intra e intersistêmicos. A intenção justificou-se pelo intuito de que houvesse maior diálogo e integração entre as instâncias que são competentes por temáticas específicas, sendo tal interação requisito essencial à aplicabilidade de pactuações como as mencionadas no subitem anterior.

Em um primeiro plano, a integração dos diversos setores pertencentes a um mesmo Sistema foi compreendida como essencial ao fortalecimento da sensação de pertencimento ao mesmo. A proposta foi aprofundada especialmente em relação ao SUAS: a aproximação dos técnicos de Assistência Social com os gestores municipais, por exemplo, é essencial para que haja o entendimento de que todos pertencem a um mesmo Sistema. A aproximação desses dois setores com outras instâncias da gestão municipal, por sua vez, apresentou-se enquanto iniciativa fundamental à unicidade do trabalho. A prefeitura deve ter conhecimento das dificuldades vivenciadas pelos profissionais do SUAS, assim como dos entraves que a gestão municipal de Assistência Social enfrenta em seu cotidiano. Algumas iniciativas, como a realização de audiências públicas envolvendo todos os agentes que ocupam cargos cuja atribuição está vinculada a uma determinada pauta, podem ser fundamentais para que, havendo o fortalecimento do diálogo entre os setores de um mesmo Sistema, cada um deles possa mais bem expressar suas reivindicações e posicionamentos para o outro.

Foi sugerida a aproximação das secretarias de Assistência Social com os Tribunais de Justiça e o Ministério Público mais próximos de seus respectivos territórios. Manifestaram acreditar que o fortalecimento de vínculos locais possui forte potencial de transformação das relações institucionais, visto que não basta apenas a pactuação nacional, chamada “de cima para baixo”, para que as práticas mudem em curto prazo. Com a expectativa de que a apresentação das demandas de forma dialogada represente o início de outra forma de tratamento profissional, o termo sensibilização foi utilizado para intitular a finalidade dessa aproximação. Essa sugestão teria aplicabilidade estadual e municipal, conforme sugerido pelo grupo.



- **Valorização profissional: encaminhamentos.**

A sensação de falta de valorização profissional por parte dos trabalhadores do SUAS é elemento que permeou grande parte das discussões e proposições do Grupo 2. Por isso, houve dois encaminhamentos que foram elaborados com vistas a tal valorização, em especial no que tange ao tratamento oriundo do Sistema de Justiça.

O primeiro encaminhamento proferido nessa direção consiste em elaboração de cadastro de peritos assistentes sociais e psicólogos nos órgãos do Poder Judiciário. Discutiu-se que uma dificuldade encontrada no âmbito das violações de competências é, para além das requisições realizadas aos profissionais do SUAS, o não pagamento dos serviços prestados e tampouco o enquadramento das horas trabalhadas nos valores regulados pelas categorias profissionais. Ao entender que a tarefa demandada não seria função derivada de sua atribuição no SUAS, o profissional teria de ser pago pelos serviços prestados. Nessa direção, o Grupo entendeu que o pagamento deveria ser realizado pelo Poder Judiciário, haja vista a prática existente com peritos médicos, engenheiros, entre tantos outros. A sugestão, em suma, é que seja confeccionado cadastro de peritos também para as áreas da Assistência Social e Psicologia, de forma a serem contatados esses profissionais quando houver a demanda por elaboração de pareceres, laudos, entre outros ofícios passíveis de aplicabilidade.

O que existe também é um cadastro nacional de peritos que remunera o assistente social e outros profissionais também para estarem prestando esse apoio ao Poder Judiciário. O que é nada mais do que justo, que o Poder Judiciário que tem o seu orçamento, como as secretarias tem os seus orçamentos que arquem com os custos daquilo que é sua atribuição. Eles podem remunerar os profissionais para, de acordo com, já tem documento normativo do Conselho Federal de Serviço Social inclusive falando sobre os honorários, como devem ser feito essa arrecadação [...]. Quando o Poder Judiciário necessitar de um profissional ele contrata para tal demanda, para tal situação que é um caso emergencial que não é o ideal logicamente, nós sabemos que tem que haver um acompanhamento dos casos, não é chegar lá um dia fazer o parecer, deixar lá e pronto, já foi, mas é o que também existe, um cadastro nacional que já existe, é acessado, inclusive, várias pessoas, vários profissionais tem esse cadastro e poderiam ser chamados para promover esse serviço, porque é um serviço. – Representante da SERES/BA.

Foi sugerida pelo grupo, com mesma finalidade, a realização e o chamamento de concursos públicos para técnicos da área de Assistência Social e Psicologia nas seguintes instituições: Tribunal de Justiça, Ministério Público e Defensoria Pública. Em ambas as propostas, a intenção manifestada é de que seja formalizado o vínculo empregatício dos profissionais da Assistência Social e Psicologia com o Sistema de Justiça, seja através do cadastramento de peritos, seja por meio da realização de concursos públicos.

- **Capacitação de Ambos os Sistemas**

Em um dos debates realizados, o Grupo 2 problematizou a (não) existência de competências definidas. Questionaram, dessa forma, se há, de fato, necessidade de definição de competências. Por outro lado, seria possível afirmar que elas já estão definidas, mas não são respeitadas. Ao desenvolverem o tópico, participantes entenderam que, de igual forma, não há conhecimento satisfatório acerca das funções do Sistema de que não fazem parte. Assim, foram elaboradas propostas que objetivaram compartilhar os conhecimentos e as práticas realizadas por ambos os Sistemas em análise.

Uma das sugestões encaminhadas foi a confecção de cartilha resumida das funções, serviços e competências do SUAS. Essa cartilha seria direcionada ao Sistema de Justiça. Ainda que alguns participantes tenham afirmado que já há materiais confeccionados nesse sentido, a confecção sugerida seria encaminhada ao Sistema de Justiça, com especial atenção aos aspectos que se consideram essenciais ao conteúdo do material. Serviria, então, como instrumento de compartilhamento de informações acerca das limitações profissionais e institucionais do Sistema Único de Assistência Social.

Em mesmo sentido, propôs-se que sejam estabelecidas datas, em formato de calendário nacional, para que sejam realizadas capacitações dos operadores de ambos os Sistemas. A organização dos eventos seria de âmbito regional e de

cunho coletivo, de forma que os profissionais do Sistema de Justiça e do SUAS capacitar-se-iam em conjunto. O calendário nacional foi proposto a fim de que essa proposta fosse efetivada o mais breve possível e que sua realização fosse acompanhada de considerável divulgação, para que a presença dos profissionais, de fato, ocorresse.

- **Demais Experiências e Contribuições Relevantes**

Algumas experiências e contribuições, ainda que não tenham sido objeto de discussão central pelo grupo, possuíam conteúdo relevante para a pesquisa em andamento. No Grupo 2, destacou-se a prática realizada em São Luís do Maranhão. Segundo as informações recebidas, estariam sendo realizadas audiências públicas sobre Medidas Socioeducativas com os atores envolvidos no acompanhamento e julgamento que concerne à questão, envolvendo, portanto, o SUAS e o Sistema de Justiça. O participante informou que a realização das audiências é periódica e visa à solução de equívocos e discordâncias. Em suas palavras:

Sentar todo mundo e discutir sobre, inclusive envolvendo as famílias, envolvendo também alguns adolescentes junto com a equipe tanto da Justiça como também do serviço. Isso tem tido resultados bem bacanas, a gente tem conseguido acompanhar de fato e alguns casos eles chegam a ter realmente, sejam oficializados, outros não, a gente consegue a partir de uma discussão e de um acompanhamento mais efetivo e que talvez a solução fosse um pouco essa discussão realmente anterior, antes dessa demanda chegar e ser encaminhado para o serviço, a gente fazer as rodas de conversa, de diálogo entre essas equipes tanto do SUAS quanto do Sistema de Justiça. – Representante da SMCAS/MA.

O grupo, ao saber da iniciativa, traçou comentários no sentido de que a realização de audiências públicas em que estivessem presentes os profissionais vinculados à área em debate seria de grande utilidade para as pautas do Direito à Assistência Social.

5.3 Grupo 3: Requisições

Apresentou-se a proposta metodológica dos trabalhos e foi realizada uma rodada de apresentações entre os participantes do grupo. Em sequência, desenvolveu-se espaço de discussão e aprofundamento dos temas elencados no turno da manhã. Foi realizada discussão livre, com orientação da facilitadora. O grupo centrou sua análise na discussão de algumas competências específicas, como: Disque 100; laudos e pareceres oriundos do Sistema de Justiça; importância da atuação em rede; importância do empoderamento dos profissionais do SUAS, que muitas vezes passam por um processo denominado de fragilização profissional em virtude dos conflitos protagonizados.

O grupo iniciou seus trabalhos refletindo acerca dos avanços observados em relação à política de Assistência Social no Brasil, no entanto houve divergências acerca da qualidade dos avanços vivenciados. Destacou-se, no Grupo 3, a problematização sobre o que se denominou de barreira cultural: forma como o Sistema de Justiça posiciona-se em relação às demais organizações sociais. Nesse sentido, foi proferida a manifestação que segue:

Eu acho que uma parede muito forte que existe é a cultura do judiciário, é a forma como o judiciário se coloca diante da sociedade, e diante daqueles que buscam aquilo que é o seu direito. [...] Porque aí para estabelecimento desse diálogo e para que essas esferas superiores compreendam que nós profissionais não podemos estar submetidos a esse tipo de coisa. [...] Eu acho que vai de encontro inclusive ao nosso direito de exercício de uma profissão que precisa ser compreendida como tão importante como a dos senhores juízes também. Porque não tem profissão que seja melhor do que a outra, são tão importantes ou mais, porque trabalhamos naquilo que eles não conseguem entender que é aquela pessoa que não tem acesso à voz, a situações de acesso dos seus direitos, que é garantido pela nossa



constituição. Então é isso, eu acho que o caminho do dialogo e o caminho da abertura desse canal de comunicação é um caminho possível para o rompimento dessa barreira cultural que não é brincadeira, é uma coisa muito forte. – Representante CIASC/PE.

Dessa forma, participantes contextualizaram os conflitos vivenciados na área do Direito à Assistência Social como elementos permeados por tal barreira cultural. Concordaram que, por isso, também enfrentam dificuldades relacionadas à postura institucional do Sistema de Justiça.

O Grupo 3 caracterizou-se, ainda, por desenvolver ideias com cronologias diferenciadas, elaborando estratégias a curto, médio e longo prazo. O grupo abordou temas variados, permeando boa parte dos elementos a ele indicados no turno da manhã. Expor-se-ão, em seguida, as ideias centrais ao trabalho desenvolvido e as propostas elaboradas ao longo do debate.

- **Regulamentação das Competências**

Ao imergirem no tema das requisições, os participantes manifestaram a demanda existente por encaminhamentos que tenham aplicabilidade prática em período próximo. Nesse sentido, elaborou-se a proposta de que seja realizado acordo de procedimentos entre o Sistema Único de Assistência Social e o Sistema de Justiça, cujo conteúdo seria o estabelecimento de procedimentos que resolvessem os impasses vivenciados atualmente e cuja peculiaridade seria a definição de prazos para a adequação das propostas ao cotidiano dos Sistemas.

Quanto à determinação de competências específicas, o grupo debateu, sobretudo, posicionamentos sobre quatro modalidades diferentes de solicitações, sendo elas: recebimento de denúncias do Programa de Direitos Humanos Disque 100; pedidos de relatórios de acompanhamento de casos já em processo de intervenção dos CRAS/CREAS; solicitação

de pareceres/laudos em casos já em processo de intervenção dos CRAS/CREAS; e solicitação de pareceres/laudos em casos que não possuem vínculo anterior à requisição com os CRAS/CREAS.

Quanto aos casos vinculados às denúncias do Disque 100 e a demais solicitações, os membros do Grupo concluíram, em consenso, que não é função do SUAS a averiguação das informações recebidas pelo programa. Foram aventadas diferentes etapas relacionadas às denúncias do Disque 100 que poderiam ser atreladas ao SUAS: (i) averiguação das denúncias recebidas; (ii) primeiro mapeamento das demandas da família; (iii) depois de constatadas as violações sofridas e os encaminhamentos adequados, encaminhamento ao SUAS para acompanhamento. Analisadas essas possibilidades, o grupo concluiu que apenas o terceiro encaminhamento ao SUAS seria, de fato, pertinente. A averiguação de denúncias, por não ter em sua essência o trabalho em rede, tampouco o fortalecimento de vínculos territoriais, entre outros elementos, não tem previsão de atuação do SUAS. A segunda possibilidade apresentada, embora tenha como objetivo mapear as possíveis violações de direitos, ainda não é de competência do SUAS, haja vista que não se sabe, naquele momento, se há pauta que seja concernente às atribuições do Sistema.

Ainda em discussão o tema das denúncias por meio do Disque 100, o grupo sugeriu que fosse elaborado um fluxograma de encaminhamento das denúncias. A política, criada pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, foi vinculada ao SUAS, sem que tenham sido estabelecidos procedimentos próprios.

No que tange às propostas e posicionamentos elaborados em relação aos demais tipos de requisições, o grupo destacou-se por aprofundar a reflexão acerca da condição imposta aos trabalhadores do SUAS. A diferenciação entre averiguação e acompanhamento foi elemento essencial para diferenciar o que (não) é de atribuição do SUAS. Os participantes entenderam que cabe ao SUAS o acompanhamento de famílias e indivíduos que assim necessitem, no entanto, quanto à averiguação, posicionaram-se no sentido de ser conteúdo impertinente às suas atribuições. A manifestação a seguir ilustra o debate:



[...] A gente tem que auxiliar no processo de ressignificação daquela violência que foi sofrida para aquela pessoa, para aquela família. E não estar sabendo quem foi que violou, quem foi que fez, onde foi, como não foi, procede, ou não procede, não é nosso papel isso. – Representante da SEAS/PE.

Dessa forma, ao serem debatidas as solicitações supramencionadas, concluiu-se que relatórios que retratem o acompanhamento das famílias seriam de competência do SUAS e, por isso, deveriam ser realizados em prazo razoável. Aquelas demandas, todavia, que solicitam a averiguação e pareceres conclusivos sobre situações de violação de direitos não seriam atribuições do SUAS.

Ao longo do processo de construção dos entendimentos acerca das solicitações, foram compartilhadas sensações de violação de direitos profissionais por partes dos trabalhadores do SUAS. Expôs-se, por exemplo, a tensão ética por que passam muitos psicólogos e assistentes sociais em seu cotidiano. Ao receberem uma requisição que consideram impertinente, sentem-se constrangidos a negá-la em virtude da linguagem utilizada e do poder simbólico que se faz presente nas relações institucionais que possuem com o Sistema de Justiça. Para além disso, disseram os profissionais que vivem a angústia de saber que, ao negar um pedido de requisição, haverá uma família aguardando mais tempo pela realização desse parecer ou, possivelmente, haverá um magistrado decidindo uma causa sem subsídios adequados. Por outro lado, os direitos trabalhistas que lhe são ignorados e a falta de preparo técnico - por não atuarem na área especializada em pareceres e laudos - só serão aspectos analisados e modificados se houver negação dos pedidos impertinentes e/ou problematização da realidade.

As tensões protagonizadas pelos trabalhadores da Assistência Social também se fazem presentes em outros contextos, como o dos municípios de pequeno porte em virtude de, não raras vezes, haver poucos profissionais no CRAS/CREAS desses municípios e suas determinações possuírem grande repercussão. Foi exposta a seguinte situação, a título de ilustração: ao receber solicitação de parecer acerca da progressão de regime de um preso – matéria que não compete ao SUAS e não possui previsão de realização por trabalhadores desse Sistema – e confeccioná-lo no sentido de negar a progressão, o profissional pode ficar vulnerável em seu território, haja vista a exposição sofrida.

(...) é uma situação complicada, então assim, ele tem que cumprir a ordem porque tem medo de represálias, se ele cumprir a ordem ele fica com medo do que ele coloca no parecer, ele fica temorizado, acuado em relação a isso, ele não transita no espaço. – Representante CRP/CE.

Ao utilizar a expressão transitar no espaço, o participante referia-se à dificuldade de manifestar opinião autônoma, em razão da pressão institucional do Sistema de Justiça, ou da pressão social da comunidade em que está inserido.

Essas e outras conjunturas, como as solicitações nominalmente dirigidas aos técnicos do SUAS e a falta de empoderamento acerca de suas competências, foram caracterizadas pelos participantes do Grupo como elementos de um processo intitulado fragilização do trabalhador. A fragilização desses profissionais deve-se à dificuldade de relação com o Sistema de Justiça, aos entraves existentes para a negação das solicitações impertinentes e, sobretudo, à sensação de exposição constante às determinações do Sistema de Justiça.

Por tudo isso, a incumbência dos afazeres que não competem ao SUAS precisaria ser direcionada a equipes próprias do Sistema de Justiça, que deveriam instituir profissionais para suprir as demandas existentes.

Nesse sentido, foi sugerida a elaboração de instâncias de suporte jurídico às Secretarias de Assistência Social. Essas instâncias seriam responsáveis pelo auxílio à Gestão de Assistência Social no que se refere às respostas confeccionadas ao Sistema de Justiça, bem como em demais dificuldades enfrentadas nesse âmbito.

- **Estratégias em Rede para Aproximação**

Fez parte da discussão do Grupo 3 a problemática da aproximação entre os Sistemas. Entendeu-se que, para que as



requisições cessem, ou para que seja possível entender qual o posicionamento de cada Sistema e, a partir da exposição desses, trabalhar em diálogo, seria uma estratégia necessária. A estratégia sugerida pelo grupo consistiu no trabalho em rede. Foram mencionadas diversas entidades que, em virtude de suas relações e representatividade perante os Sistemas em análise, poderiam exercer papéis importantes na integração intersistêmica. Foram elas: Conselho Nacional do Ministério Público, Conselho Nacional de Justiça, Corregedoria-Geral de Justiça, Ministério da Justiça, Conselho Federal de Psicologia, Conselho Federal de Serviço Social, Conselho Nacional de Assistência Social, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, entre outras.

O Grupo, ao debater sobre as entidades, compreendeu que há diferença entre a representatividade dos conselhos profissionais e outras representações institucionais em relação aos órgãos do Poder Executivo. A relação do Ministério da Justiça com os órgãos do Sistema de Justiça ocorre através de negociação e diálogo e, em virtude do Ministério da Justiça ser também um órgão do Poder Executivo, sua função é de mediação e, não, de representação.

Uma das pautas vinculadas à articulação em rede foi o questionamento acerca da existência de uma instância de controle e acompanhamento do Sistema de Justiça. Participantes do grupo aventaram que essa seria competência das corregedorias e, assim, sugeriram que esses órgãos também fossem adicionados à articulação institucional proposta. Como não havia membros do Sistema de Justiça presentes no grupo, a discussão encerrou-se sem maiores aprofundamentos.

A sugestão do grupo, portanto, foi de que as propostas de debate e encaminhamentos que digam respeito à problemática que é objeto da Pesquisa sejam debatidas em rede, de forma que a conclusão seja coletiva e, por isso, tenda a ser bem efetivada.

- **Concursos para profissionais da Assistência Social e Psicologia – Sistema de Justiça e INSS**

Sob a justificativa de que a composição de um quadro de profissionais concursados em ambos os Sistemas é elemento essencial à instrumentalização das mudanças propostas, o grupo defendeu a realização de concursos públicos. Os processos seletivos seriam destinados aos profissionais das áreas da Assistência Social, Psicologia e especialidades afins para ocupação de vagas tanto no Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e Sistema de Justiça, quanto em entidades vinculadas às problemáticas discutidas, como o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS).

Quanto aos concursos para o SUAS, argumentou-se que o que seria essencial ao avanço do Sistema era que houvesse um plano de carreira sólido para os trabalhadores. Segundo alguns participantes, o SUAS deveria ser visto como espaço institucional de estabilização profissional e, não, como intermédio para outras ocupações. Para tanto, seria necessário que houvesse melhores condições de trabalho.

O Grupo, no entanto, ateu-se por mais tempo à discussão sobre concursos para o Sistema de Justiça. Considerando que as demandas do Sistema de Justiça ao SUAS, em grande medida, extrapolam suas respectivas competências; e considerando que uma das razões para requisitar serviços de outros órgãos é o fato de o Sistema de Justiça não possuir equipes próprias de trabalho no campo social, demonstrou-se absolutamente necessário que os órgãos desse Sistema realizassem concursos públicos para formação de equipes próprias, bem como que seus trabalhadores fossem capacitados para as funções que se fazem indispensáveis.

Ademais, problematizou-se a natureza das ocupações a serem estabelecidas no Sistema de Justiça. Representantes de diferentes subdivisões do SUAS argumentaram que seria positiva a existência de setores interdisciplinares nos órgãos do Sistema de Justiça. Sugeriu-se que tais núcleos tivessem planos de trabalho e avaliações baseados no diálogo e na comunicação. A apresentação de planos de trabalho auxiliaria os profissionais da área jurídica da própria instituição a compreenderem as funções da equipe a que pertencem, evitando que confundissem essas competências com as dos profissionais do SUAS. Nessa direção, manifestou-se uma servidora que trabalha no Poder Judiciário e que é membro da Secretaria Municipal de Assistência Social do Maranhão:

Então eu acho que uma recomendação seria assim que as unidades judiciais tivessem um plano de trabalho, claro que contemplasse a visão da equipe, faz visita, faz acompanhamento porque para o

Ministério Público ele pode ter mais clareza do que compete aqui do judiciário, então ele já não pede aquilo que ele deveria requerer, por exemplo, de uma equipe do judiciário para a equipe do CREAS. E assim o contrário também. – representante da SMAS/MA e do CRP/MA.

Ainda em relação às propostas sugeridas ao Sistema de Justiça, foi vinculada ao debate a limitação de recursos humanos existente nas políticas públicas. Nesse sentido, foi elaborada a proposta de criação de núcleos regionais que tivessem por função atender às demandas de um determinado número de comarcas. O núcleo teria competência territorial. No caso de pequenos municípios, por exemplo, tal medida poderia tornar possível a existência de um quadro profissional para atender as demandas existentes sem, todavia, onerar em excesso os cofres públicos, já que o mesmo núcleo atenderia mais de um município, de acordo com critérios a serem estabelecidos.

O Grupo 3 proferiu comentários, ainda, aos processos seletivos de médicos peritos do INSS. Em meio aos relatos de experiências, participantes enfatizaram o quanto entendem que pode ser prejudicial à avaliação dos solicitantes de benefícios a não especificidade profissional dos peritos. Atualmente, não há previsão de que os médicos peritos devam ser especialistas nas áreas em que proferem pareceres, sendo chamados de peritos generalistas. As opiniões manifestadas no grupo convergiram ao dizer que, ao menos, caberia respeitar as especificidades que os médicos já possuam ao designá-los para suas perícias.

- **Formação Conjunta**

A ampliação dos espaços de diálogo foi objetivo norteador de boa parte das propostas elaboradas pelo Grupo 3. Foi nesse contexto que a sugestão de realização de processos de formação conjuntos emergiu. A importância do compartilhamento de informações sobre a área do Direito à Assistência Social entre os agentes envolvidos foi compreendida como fundamento para a necessidade de capacitações conjuntas. A proposta do grupo foi que fossem elaborados cursos, oficinas e demais modalidades de espaços de troca de saberes, em que estivessem presentes as entidades envolvidas na matéria que é objeto do evento. Nesse sentido, as formações conjuntas não envolveriam tão somente o SUAS e o Sistema de Justiça. Os órgãos desses Sistemas seriam os pilares da proposta, mas as áreas da educação e trabalho, por exemplo, poderiam ser convidadas a organizar e participar das capacitações à medida que sua presença fosse pertinente. Utilizou-se o termo *rede socioassistencial* para representar a comunicação entre as áreas que atuam em busca da consolidação dos direitos socioassistenciais à população.

Alguns tópicos, cuja abordagem foi considerada necessária aos projetos de capacitação, foram elencados. Um dos aspectos sugeridos foi a explicação dos objetivos e proposições do SUAS ao Sistema de Justiça. Reiterou-se, por vezes, a sensação de incompreensão que possuem os agentes da Assistência Social ao entrarem em conflito com os profissionais do Sistema de Justiça. Foi elencada, ainda, enquanto possível conteúdo, a instrumentalização dos trabalhadores a respeito de seus papéis. O contexto de sugestão desse tópico direcionava-o, especialmente, aos profissionais do SUAS. As manifestações acerca de tal pauta convergiram ao entender que, não raras vezes, os trabalhadores do SUAS não compreendem com profundidade as limitações e os alcances de suas funções. Dessa forma, o empoderamento dos profissionais foi considerado elemento importante à formação deles.

Quanto à efetividade das formações compartilhadas, o grupo problematizou a ausência de agentes do Sistema de Justiça nos espaços de discussão nos quais deveriam participar, sendo a situação ilustrada com o próprio evento que é objeto deste relatório. Questionou-se, portanto, como seria possível garantir a presença dos profissionais de tal Sistema. Nesse sentido, foi proposta a busca por incentivos à participação. Alguns participantes presentes compartilharam seus conhecimentos acerca de incentivos já existentes nas carreiras profissionais de trabalhadores do Poder Judiciário. A carreira da magistratura, conforme relatado, possui cursos e espaços de formação que fazem parte do plano de carreira dos juízes. Dessa forma, há pontuações necessárias à ascensão profissional que devem ser obtidas através da participação em tais eventos. Propôs-se, nesse sentido, que formações compartilhadas fossem realizadas em tais moldes, de forma que, para além da livre disponibilidade e interesse de participação no projeto, houvesse elementos objetivos que servissem de estímulo à cooperação desses representantes.



Foram mencionados, ainda, alguns modelos já existentes de capacitações em cada um dos Sistemas que poderiam ser aperfeiçoados e adaptados de modo a compreender a temática do Direito à Assistência Social e a relação do SUAS e do Sistema de Justiça como elementos de formação.

O “Capacita-SUAS”, programa de capacitação direcionado aos operadores do SUAS, foi recomendado enquanto modelo passível de expansão. Esse projeto, segundo participantes do Grupo 3, poderia englobar módulos sobre a relação entre o SUAS e o Sistema de Justiça e, ao abordar tais aspectos, poderia ser ampliado de forma a ser planejado e direcionado aos operadores de ambos os Sistemas.

Ademais, fez parte do processo de construção de alternativas a problematização de conceitos subjetivos que possuem significados diferentes para cada um dos Sistemas. Os conceitos de pobreza, vulnerabilidade e família, por exemplo, foram citados como irradiadores de significados diferentes nos contextos respectivos dos Poderes Executivo e Judiciário. Nesse sentido, o incentivo à ampliação dos espaços de discussão é essencial ao avanço dos conceitos democráticos de cidadania.

A respeito do conceito de família, atentou-se às diferentes concepções de família e pobreza existentes dentro da própria política de Assistência Social, ilustrando a disparidade ao comparar os conceitos utilizados na concessão do Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada:

E outra coisa com relação ao conceito de família, não só uniformizar entre as políticas, mas na própria política de assistência social para um benefício é um conceito de família, para outro, outro. Por exemplo, Bolsa Família é um conceito, BPC é outro, a renda também, é considerado abaixo da pobreza, pobreza até três salários mínimos para determinadas coisas, para outras é dois salários mínimos, enfim. Então que haja uma uniformização, não só entre as políticas, mas também da própria política de assistência social. - Interlocutor/a Não Identificado/a.

Dessa forma, foi sugerida a busca de uniformização dos conceitos utilizados na concessão de benefícios, seja pela via judicial ou administrativa. A iniciativa fundamentou-se na unificação conceitual dos aspectos necessários à aplicabilidade de políticas públicas. Entenderam os participantes que a judicialização de pedidos de concessão de benefícios, por exemplo, tenderia a ser reduzida à medida que os conceitos fossem unificados.

• Demais Experiências e Contribuições Relevantes

Algumas experiências e contribuições, ainda que não tenham sido objeto de discussão central para o grupo, possuíam conteúdo relevante para a pesquisa em andamento. Três experiências, em especial, tiveram vínculo direto às propostas e demandas constatadas no encontro regional da Região Nordeste:

1. A vivência do município de Jaboatão, no estado de Pernambuco, destacou-se pelo procedimento realizado em relação às demandas oriundas do canal de denúncias Disque 100. Em Jaboatão, foi formado um núcleo de triagem das demandas recebidas por meio desse canal. O núcleo faz uma pré-seleção dos serviços aplicáveis a cada uma das denúncias comunicadas, agilizando o processo.

É uma experiência que vem dando certo, e a gente também vem em uma discussão lá no Recife se a gente tem condição de implementar isso através da secretaria executiva de direitos humanos. Mas eu acho que é uma demanda que a gente, o próprio MDS precisa se debruçar, porque está caindo na assistência e a gente não tem condição de atender. – Representante da SEAS/PE.

2. Ainda em relação às denúncias oriundas do projeto Disque 100, mencionou-se o cotidiano do município de

Recife. Lá, foi realizado levantamento da competência das demandas recebidas. O município avaliou, conforme afirmado pela representante, quais eram as demandas recebidas, sendo muitas vinculadas à violação de direitos de idosos. Segundo seu depoimento, em todos os casos analisados a primeira instância a ser acionada não deveria ter sido o SUAS. Os responsáveis pelo levantamento entenderam que, muitas vezes, as delegacias deveriam ter sido primeiramente vinculadas à demanda.

3. A terceira vivência considerada pertinente nas discussões do Grupo 3 foi vinculada ao município de Carinhanha, no que se refere às requisições recebidas. A comarca mais próxima a Carinhanha está a 200 km do município. Segundo a Assistente Social participante do grupo, há um promotor que visita o município quinzenalmente para elaborar pareceres. O papel dos agentes do SUAS do município, por sua vez, é fornecer os relatórios de acompanhamento das atividades realizadas aos representantes do Sistema de Justiça. Não fazem perícias, tampouco laudos. A representante reiterou a motivação: não estão habilitados a fazê-los, afinal são competentes para as funções específicas do SUAS. Os relatórios, portanto, são informativos e direcionados ao Poder Judiciário. No município, de acordo com o que afirmou a participante, há orientação geral acerca do que deve constar nos relatórios. Funciona da seguinte maneira: são relatadas as atividades realizadas pelo CRAS, tanto as pautas acompanhadas quanto as não acompanhadas pelo centro de referência. São informadas as visitas realizadas, as situações detectadas e demais informações consideradas relevantes. Não constam, todavia, julgamentos conclusivos, laudos e perícias.

Ademais, a representante compartilhou outra iniciativa relevante do município: foi organizada a reunião da rede de atendimento socioassistencial do município e, para o feito, a juíza competente foi convidada. A magistrada não compareceu, mas justificou sua ausência em virtude de audiências no mesmo horário. A iniciativa e o respectivo retorno foram considerados positivos. Ainda que a juíza não tenha participado de reuniões posteriores, a rede de operação do SUAS, no município, pretende insistir novamente.

5. Fechamento Final no Grande Grupo

Foram apresentadas, a partir das tarjetas confeccionadas, as reflexões e proposições realizadas por cada um dos grupos de discussão. As relatorias expuseram, de forma sucinta, o que foi transcrito nos subtítulos anteriores.

Algumas constatações foram verificadas em todos os grupos, como a necessidade de valorização dos profissionais do SUAS e a realização de concursos públicos nos âmbitos do SUAS e do Sistema de Justiça. Foi objeto de discussão nos três espaços, igualmente, a necessidade de aproximação institucional tanto em nível regional, quanto nacional.

Na apresentação do Grupo 1, destacou-se a iniciativa de fiscalização proposta em relação às metas já estabelecidas institucionalmente. O grupo sugeriu que a implementação de tais objetivos fosse observada por instâncias de acompanhamento de modo a aumentar a sua probabilidade de efetivação.

Na apresentação do Grupo 2, observou-se caráter mais prático nos encaminhamentos sugeridos. A apresentação foi sucinta, porém repleta de propostas que iam ao encontro das ideias já manifestadas pelo Grupo 1.

Na apresentação do Grupo 3, relatou-se o que foi discutido. A relatoria mencionou que as propostas foram elaboradas em níveis de aplicabilidade a curto, médio e longo prazo. Destacou-se a observação do grupo acerca da barreira cultural que consideram existir nas relações com o Sistema de Justiça.

Posterior a esse momento inicial das apresentações, foi aberta a possibilidade de contribuições para além das realizadas nos grupos e para questionamentos. Não havendo demais intervenções, encerrou-se o momento de fechamento.

6. Avaliação Final do Encontro

A avaliação final do encontro da Região Nordeste foi realizada, como nos demais, a partir da proposição ao grande



grupo de que manifestassem em uma palavra seus sentimentos em relação ao vivenciado durante aquele dia. As palavras ditas foram: Enriquecimento, Aproximação, Possibilidades (2x), Prazer de Receber, Diálogo (3x), Construção (4x), Transformação, Troca de experiências, Desafios, União, Abertura, Saberes, Perspectivas positivas, Ousadia, Proveitoso, Militância, Inquietação, Soma, Potencialidade, Começando, Aprimoramento, Aprendizado, Responsabilidade, Complexidade e Desafio Duplo.

7. Observações da Relatoria

A partir das observações realizadas no encontro da região Nordeste – sediado em Salvador – e a partir da leitura da gravação do encontro, a relatoria teceu alguns comentários que, neste subtítulo, serão expostos. Os apontamentos foram elencados da seguinte maneira: (i) presença de agentes do Sistema de Justiça; (ii) atenção ao diálogo regional e nacional; (iii) reiterada menção à fragilização dos trabalhadores; (iv) integração regional das pautas; (v) demandas corporativas – concursos etc.

Quanto ao ponto (i), cumpre registrar que o encontro da região Nordeste presenciou maior número de representantes do Sistema de Justiça do que os demais encontros regionais. Ainda que em pequeno número quando comparado ao contingente de representantes do SUAS, promotores e defensores públicos fizeram-se presentes. No turno da manhã, os participantes traçaram suas considerações e participaram ativamente do evento. No turno da tarde, todavia, boa parte de tais representantes não pôde comparecer às atividades em virtude de compromissos judiciais, prejudicando a construção coletiva de soluções.

O ponto (ii) diz respeito à articulação nacional e regional em busca de diálogo entre os Sistemas. No encontro sediado em Salvador, essa pauta foi mencionada por diversos setores da Assistência Social e do Sistema de Justiça. A proposta destacou-se, portanto, em virtude da intensidade com que foi sugerida. Solução aventada a diferentes conflitos, bem como com presença verificada em diferentes grupos de discussão, a aproximação em múltiplas facetas – nacional, regional, estadual etc – revelou-se, nesse encontro, elemento essencial à construção de uma realidade cooperativa e pacífica entre os Sistemas.

O ponto (iii) trata da utilização do termo fragilização do trabalhador. No encontro objeto desta relatoria, observou-se a utilização desse conceito em considerável frequência. A expressão ilustrou a sensação dos trabalhadores do SUAS em relação aos constrangimentos oriundos das relações conflituosas com os agentes do Sistema de Justiça. Expressaram, por meio do conceito de fragilidade profissional, as angústias e inseguranças vividas no cotidiano de trabalho. Em Salvador, a conceituação dessas sensações foi peculiar, haja vista a atenção dada à problemática.

O ponto (iv) foi intitulado integração regional das pautas, em virtude da ampla incidência de aspectos comuns entre os diversos grupos de discussão no turno da tarde, bem como entre as manifestações do turno da manhã. A região Nordeste caracterizou-se por, embora apresentar amplitude interessante de demandas, construir propostas semelhantes e conectadas entre si a fim de solucionar os problemas constatados. A impressão da relatoria é de que houve considerável profundidade e debate prévio entre a rede de trabalhadores do SUAS da região Nordeste. As manifestações de tais profissionais caracterizaram-se pela integração e estruturação apresentadas.

O tema das demandas corporativas e concursos públicos (v) foi ponto de destaque em todos os eventos da terceira etapa da pesquisa. Denominaram-se demandas corporativas aquelas cuja principal movimentação veio dos sindicatos e conselhos profissionais. A demanda de maior destaque e persistência nas manifestações analisadas é a que se refere à necessidade de realização de concursos para constituição de equipe técnica no Sistema de Justiça.

Por fim, entende-se que o encontro da região Nordeste contribuiu à pesquisa em virtude das discussões realizadas. O evento teve número reduzido de participantes, quando comparado aos demais. Foi, no entanto, mais equilibrado quanto às representações dos vários setores convidados. Atribui-se as ausências à data de realização do evento – final de ano – e às alterações políticas vivenciadas posteriormente ao período eleitoral.

4.2.6 Síntese das propostas dos Encontros Regionais

1. Quadro de propostas sobre capacitação

As propostas que constam no quadro a seguir têm em comum a preocupação de quem as elaborou de que sejam realizados esforços no sentido de unificação da linguagem entre os dois Sistemas objeto da presente pesquisa.

Foram elaboradas, na maioria das vezes, por grupos de trabalho que tinham como tarefa o aprofundamento dos problemas elencados que abordavam temas relacionados à constatação de que os operadores de ambos os Sistemas possuem processos de formação diferentes e atuam tendo como referência concepções diferentes do que venham a ser a Assistência Social e o próprio SUAS. Por outro lado, algumas propostas buscam também a formação dos operadores do SUAS quanto às competências e forma de trabalho dos órgãos do Sistema de Justiça.

No quadro a seguir, portanto, as propostas apresentadas foram organizadas em três tipos diferentes: Conteúdo de Formação, que se refere a qual conteúdo precisa ser abordado nas formações a serem propostas; Estratégias de formação, que se referem às estratégias a serem utilizadas na direção de uma unificação de linguagem entre os Sistemas; e Programas de formação, que se referem à proposição de programas de formação destinados aos públicos dos dois Sistemas.

QUADRO 9 – PROPOSTAS SOBRE CAPACITAÇÃO

Tipo de Proposta	Propostas	R. Norte	R. Sul	R Centro Oeste	R. Sudeste	R. Nordeste
Conteúdo de Formação	No âmbito do SUAS, a inclusão de temas relacionados ao Sistema de Justiça, enquanto educação permanente.		X			
	Fortalecer a concepção a da Assistência Social como proteção social, aquela que prioriza o vínculo e não a investigação.	X				
Estratégia de Formação	Ocupar espaços de formação dos operadores dos dois Sistemas	X				
	Inserção do Poder Judiciário em todos os espaços de discussão da Política de Assistência.	X				
	Inclusão do conteúdo Direito à Assistência Social, em específico no que tange ao SUAS, nas formações continuadas do Poder Judiciário e do Ministério Público.			X		
	Constituição de uma rede de professores, pesquisadores, que de alguma forma trabalham na relação com a Justiça, ou com as outras profissões presentes na Assistência Social.		X			
	Inserir nas grades curriculares o tema do direito à Assistência Social e do SUAS.		x			
	Fomento a publicações e pesquisas sobre o Direito à Assistência Social.		X			



	Adicionar assuntos relativos à Assistência Social em concursos para operadores do direito em editais.		X			
	Realização de processo de formação conjuntos.					X
Programa de Formação	Realização de módulo de capacitação sobre o Sistema de Justiça para os trabalhadores do SUAS.		X			
	Capacitação do Sistema de Garantia de Direitos.		X			
	Realização projetos formação política social, destinados aos operadores jurídicos.				X	
	Realização de um calendário nacional, para que sejam realizadas capacitações dos operadores de ambos os Sistemas.					X
	Qualificação das equipes técnicas que atuam no Sistema de Justiça.				X	
	Implementação de programa de educação permanente.				X	

Fonte: Resultados da pesquisa

2. Quadro de propostas que abordam produção de materiais

As propostas que constam no quadro a seguir também foram elaboradas - em regra - pelos grupos de trabalho que trataram da temática derivada do problema “concepções diferentes entre os operadores de ambos os Sistemas”, com variações que podem ser visualizadas nos relatórios antes expostos. Têm em comum a ideia de sistematizar conhecimentos que contribuam para avançar no fortalecimento do SUAS e na unificação de linguagem.

Em alguns grupos de trabalho, chegou-se à conclusão de que não é o caso de “definir-se competências” de ambos os Sistemas, como solução para o problema do conflito de competências. Em contrapartida, é preciso registrar as competências já definidas em uma linguagem e material dirigido ao público do outro respectivo Sistema.

De outra parte, também se discutiu a necessidade dos usuários conhecerem seus direitos e os canais onde buscá-los, como forma de evitar a busca do Sistema de Justiça diretamente para solucionar problemas que poderiam ser resolvidos em suas próprias comunidades.

Assim, no quadro a seguir, apresentam-se as propostas separadas em dois blocos: dirigidas para os operadores dos Sistemas em questão; e as dirigidas aos usuários.

QUADRO 10 – PROPOSTAS COM PRODUÇÃO DE MATERIAIS

Tipos de Propostas	Propostas	R. Norte	R. Sul	R Centro Oeste	R. Sudeste	R. Nordeste
Materiais para divulgação externa aos Sistemas	Confecção de Cartilha e política agressiva de divulgação do SUAS.	X				
	Divulgação de informações; Publicização dos direitos do cidadão ao cidadão.		X			



	Realização de esforços para que haja maior conhecimento da população acerca dos serviços oferecidos pelo SUAS.			X		
Materiais para uso interno aos Sistemas, para seus operadores	Produção de um documento que dissesse exatamente quais as funções do SUAS.		X			
	Confecção de cartilha resumida das funções, serviços e competências do SUAS.					X
	Cartilha construída conjuntamente pelos Sistemas, mas que tivesse sua divulgação acompanhada de uma agenda de encontros e debates entre os operadores do SUAS, dos Ministérios Públicos, das Defensorias Públicas e dos Tribunais de Justiça				X	

Fonte: Resultados da pesquisa

3. Criação, ampliação de equipes e concursos públicos

No quadro a seguir estão organizadas as propostas elaboradas em todos os encontros regionais que trataram da temática ampliação de recursos humanos, no sentido de viabilizar maior efetividade do trabalho, com criação e ampliação de equipes no Sistema de Justiça, e também de realização e concursos públicos em ambos os Sistemas.

No caso do primeiro bloco “Equipes no Sistema de justiça”, as propostas visam, essencialmente, resolver o problema de que muitas requisições realizadas pelo Sistema de Justiça ao SUAS são, assim, feitas porque os órgãos de origem não contam com equipes próprias compostas por assistentes sociais e psicólogos. A ausência destas equipes, além de gerar demandas ao SUAS de tarefas que não são de sua competência, como a realização de perícias, ou averiguação de denúncias, torna menos qualificada a intervenção dos órgãos do Sistema de Justiça, visto que muitas temáticas em que atuam necessitam de abordagem interdisciplinar.

Já quanto ao tema de “concursos públicos” cabe esclarecer que em todos os encontros foram formuladas propostas nesta direção, em certa medida porque estiveram presentes os Conselhos profissionais tanto de psicologia, como de serviços social e esses órgãos tinham esta pauta entre suas prioridades de interlocução. No entanto, o tema dos concursos públicos, na maioria das vezes, esteve vinculado a dois problemas distintos: ampliação de equipes, principalmente no Sistema de Justiça, pelas razões acima expostas; e necessidade de estabilidade e “empoderamento” dos profissionais que trabalham no SUAS.

Sobre esse último aspecto, cabe referir que um dos aspectos identificados com as dificuldades de relação entre os dois Sistemas é a fragilidade dos profissionais do SUAS, os quais, em grande medida, são funcionários com contratos de trabalho precários, submetidos aos interesses políticos das gestões dos órgãos em que atuam e, portanto, sem condições de interlocução em mesmo patamar com o Sistema de Justiça. Espera-se, com a ampliação de concursos públicos no SUAS, que se tenha uma maior qualidade não só das equipes de trabalho, mas também na referida relação.

QUADRO 11 – PROPOSTAS COM CRIAÇÃO, AMPLIAÇÃO DE EQUIPES E CONCURSOS PÚBLICOS

Tipos de propostas	Propostas	R. Norte	R. Sul	R Centro Oeste	R. Sudeste	R. Nordeste
--------------------	-----------	----------	--------	----------------	------------	-------------



Equipes no Sistema de Justiça	Constituição de Equipes multidisciplinares e permanentes no Judiciário, com aparelhos especializados de atendimento.	X				
	Realização de Concurso público para equipe interdisciplinar no Poder Judiciário.	x				
	Formação de “equipes itinerantes” no Sistema de Justiça que possam atender demandas de vários municípios pequenos e próximos.		x			
	Implementação de equipes próprias do Sistema de Justiça para suprir tais necessidades de averiguações de denúncias.			X		
	Elaboração de cadastro de peritos assistentes sociais e psicólogos no Poder Judiciário.					
	Criação de núcleos (equipes) regionais que tenham por função atender as demandas de um determinado número de comarcas.					X
	Realização de Diagnósticos de referência para criação de equipes no Sistema de Justiça.			X		
Concursos Públicos	Realização de Concurso público para profissionais do SUAS.	x				
	Realização de Concursos públicos para SUAS e Poder Judiciário.			X		
	Realização de Concursos públicos para serviços de execução direta.				X	
	Realização de concursos públicos. Os processos seletivos seriam destinados a profissionais das áreas da Assistência Social, Psicologia e especialidades afins para ocupação de vagas tanto no Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e Sistema de Justiça.					X
	Realização de concursos públicos para o Sistema de Justiça		x			

Fonte: Resultados da pesquisa

4. Quadro de propostas destinadas à qualificação da gestão do SUAS

Pode-se dizer que uma fragilidade diagnosticada no contexto atual do SUAS em todo o país diz respeito às pessoas que ocupam funções de gestão. Tal dificuldade, conforme foi abordado nos encontros regionais, deve-se a fatores históricos, mas se reflete diretamente no problema central abordado pela presente pesquisa, ou seja, “relação entre o Sistema de Justiça e SUAS”.

As propostas a seguir buscam incidir na qualificação da gestão, como meio de fortalecimento do SUAS e

estabelecimento de um fluxo de relacionamento entre ambos os Sistemas que passem pelo filtro da gestão e, portanto, não exposição dos profissionais da ponta a eventuais desmandos e autoritarismos de alguns dos operadores do Sistema de Justiça. Uma linguagem interinstitucional entre poderes Executivo e Judiciário, ou Ministério Público, assessorada, se for o caso, por pessoas com formação jurídica, pode estabelecer os conflitos identificados em outro âmbito.

QUADRO 12 – PROPOSTAS DESTINADAS À QUALIFICAÇÃO DA GESTÃO DO SUAS

Tipos de Propostas	Propostas	R. Norte	R. Sul	R Centro Oeste	R. Sudeste	R. Nordeste
Fortalecimento e qualificação da gestão	Fortalecer o protagonismo da gestão na troca de saberes e no estabelecimento de fluxos e protocolos; Sistematizar práticas positivas de trocas de saberes.	X				
	Normatização do requisito de que Gestor da Assistência Social precisa ser alguém que compreenda a política em que está inserida. Seja qualificada.			X		
Responsabilização da Gestão pela Interlocução com o Sistema de Justiça	Estabelecer normativas definindo que a responsabilidade pela resposta das solicitações oriundas do Sistema de Justiça é dos gestores dos municípios.					X
Apoio Jurídico à Gestão	Os gestores, em busca de empoderamento para representar o SUAS nas negociações com o Sistema de Justiça, deve atuar em conjunto com a Procuradoria do Município.					X
	Implementação de setor jurídico especializado junto ao órgão gestor de cada município.			X		

Fonte: Resultados da pesquisa

5. Propostas Voltadas à Articulação entre os Sistemas

O maior volume de propostas apresentadas em todos os encontros regionais pode ser classificado sob a temática de estratégias de articulação entre o Sistema de Justiça e o SUAS.

Tais propostas visam a incidir no problema da dificuldade de relação entre os Sistemas. Pode-se dizer que os debates que ocorreram nos encontros regionais aprofundaram, em grande medida, a questão e formularam propostas de solução em duas direções:

- Estabelecimento de normativas, em âmbito nacional, que induzam à interlocução local. Ou seja, parte-se da constatação de que a interlocução local é difícil e que apenas a “boa intenção” de alguns dos interlocutores não tem condições de avançar em uma melhoria da relação em todo o País, e espera-se um trabalho articulador em âmbito nacional, que resulte em normativas determinando procedimentos. Pode-se dizer que a viabilização de tal proposta é a maior expectativa dos participantes dos encontros, enquanto resultado da presente Pesquisa.

- Sem descartar, necessariamente, a primeira linha de propostas, esforços locais de interlocução também foram sugeridos. Nesse caso encontram-se propostas que respondem ao entendimento que é em âmbito local, a partir de atitudes positivas dos interlocutores, que podem avançar na direção de uma melhor relação.



Essas linhas de atuação sugeridas, expostas nas propostas que compõem o quadro a seguir, foram complementadas por proposições na linha da realização de encontros nacionais, que aproximassem a linguagem entre os Sistemas.

QUADRO 13 – PROPOSTAS VOLTADAS À ARTICULAÇÃO ENTRE OS SISTEMAS

Tipos de Propostas	Propostas	R. Norte	R. Sul	R Centro Oeste	R. Sudeste	R. Nordeste
Criação de normativas em nível nacional	Normatização dos fluxos em resoluções conjuntas dos vários órgãos e dos dois Sistemas.	x				
	Estabelecimento de fluxos e protocolos de atendimento (institucionalização); Delimitação de definição das competências.	x				
	Criação de uma normativa a partir das próprias “chefias” das instituições (MP, DP, Judiciário) no sentido de que os operadores tenham como obrigação a articulação com a rede.		x			
	Produção de um protocolo entre os Sistemas.		x			
Criação de normativas em nível nacional	Realização de normativa estabelecendo a obrigatoriedade de audiências concentradas.		x			
	Estabelecimento de critério normativo para o estabelecido um vínculo entre a pertinência de TAC e a existência de diagnóstico conclusivo nesse sentido.			X		
	Instituição de um comitê vinculado à área da Assistência Social no Conselho Nacional de Justiça (CNJ).			x		
	Criação de mecanismo que faça com que os Tribunais cumpram as orientações;				X	
	Definição de uma entidade com função de controlar e supervisionar a aplicabilidade das pactuações realizadas.					x
	Criação de instância de participação para a construção de diálogo: intermunicipais, locais, regionais e nacional.				X	
Encontro nacional	Realização de encontro nacional com todos aqueles agentes envolvidos na relação.		x			
	Realização de grande evento nacional para articulação;				X	



Articulação em Nível Local	Articulação em rede para realização de políticas públicas.		x			
	Realização movimentos dentro dos próprios municípios, com o objetivo de efetivação do diálogo e de interlocução entre os diferentes profissionais.		x			
	Estabelecimento de conexões como elemento essencial à resolução dos conflitos manifestados.			X		
	Fazer constar no diálogo e nas respostas dadas a juízes e promotores a explicação didática sobre as funções do SUAS e de seus trabalhadores.			X		
	Incentivo ao diálogo maior entre judiciário e legislativo				x	
	Criação de um fórum de trabalhadores nos estados.			X		
	Ampliação de fluxos, adequando-os às peculiaridades regionais.				X	
	Incentivo à discussão de casos entre as equipes psicossociais do SUAS e do Sistema de Justiça.				X	
	Criação de espaços de participação de trabalhadores e usuários nas instâncias de pactuação tanto do SUAS, quanto do Sistema de Justiça.				x	
Articulação em Nível Local	Instrumentalização para operacionalização (local/ regional/estadual) e protocolos e fluxos nacionais – referência.				X	
	Realização de encontros estaduais ou por comarca interinstitucionais entre operadores do Sistema de Justiça, gestores, trabalhadores do SUAS e os conselhos de categoria				X	
	Busca por contato cotidiano com trabalhadores do outro Sistema enquanto iniciativa simples e efetiva.					x
	Incentivo à aproximação entre os setores intra e intersistêmicos.					x
	Audiências públicas envolvendo todos os agentes que ocupam cargos cuja atribuição está vinculada a uma determinada pauta.					x
	Incentivo ao fortalecimento de vínculos locais.					x
	Realização de audiências públicas em que estivessem presentes os profissionais vinculados à área.					x
	Debate nas redes locais das propostas de debate e encaminhamentos que digam respeito à problemática objeto da Pesquisa.					x

Fonte: Resultados da pesquisa



6. Propostas com proposição de estratégias de melhoria do trabalho dos dois Sistemas a serem realizadas em nível nacional

As propostas a seguir formam agrupadas tendo como identidade entre si o fato de que buscam incidir em melhorias e qualificação da rede de políticas públicas vinculada aos dois Sistemas em foco.

O acesso comum às informações e a produção de dados a partir da vigilância socioassistencial são uma alternativa formulada para que tais dados estejam a serviço de uma melhor efetividade nos trabalhos de ambos os Sistemas e, ao mesmo tempo, qualifiquem a relação em questão.

De outra parte, a qualificação de equipes em delegacias especializadas busca distribuir tarefas que são usualmente demandadas às equipes do SUAS, que, por sua vez, já se encontram sobrecarregadas.

QUADRO 14 – PROPOSTAS COM PROPOSIÇÃO DE ESTRATÉGIAS DE MELHORIA DO TRABALHO DOS DOIS SISTEMAS A SEREM REALIZADAS EM NÍVEL NACIONAL

Propostas	R. Norte	R. Sul	R. Centro Oeste	R. Sudeste	R. Nordeste
Estabelecimento de um padrão para os registros de acompanhamento, o qual deve ser realizado em âmbito nacional e devem ser de todo o trabalho.	X				
Concessão de acesso a sistemas de cadastro virtuais, como o Cadastro Único para o Sistema de Justiça.			X		
Implementação de uma sistemática de levantamento da vigilância socioassistencial sobre o SUAS e o Sistema de Justiça e a formação de um sistema de informação online entre os Sistemas.				X	
Qualificação da estrutura de trabalho de delegacias especializadas.			X		

Fonte: Resultados da pesquisa

7. Proposta sobre o BPC

Embora o volume de judicialização do Benefício de Prestação Continuada – BPC, que tem como pano de fundo a dificuldade gerada pela ausência de uma unificação de critérios para concessão do benefício, tenha sido um tema debatido em todos os encontros, esta problemática não foi considerada como um problema central na relação entre os Sistemas. Ainda assim, a proposta a seguir busca incidir na questão, recomendando que sejam feitos esforços na direção de unificação de critérios.

QUADRO 15 – PROPOSTAS SOBRE O BPC

Tipos de Propostas	Proposta	R. Norte	R. Sul	R. Centro Oeste	R. Sudeste	R. Nordeste
Crítérios BPC	Correção do critério de concessão do BPC Benefício de Prestação Continuada – BPC, por meio de legislação.			X		

Fonte: Resultados da pesquisa



8. Propostas que tratam de Direitos Coletivos

As propostas, seguir, versam sobre uma constatação constante nos encontros regionais, que é a tendência identificada de que o Sistema de Justiça atua preferencialmente em casos individuais, quando tem competência e instrumentais como incidir na viabilização de políticas públicas e, com isso, viabilizar o atendimento a direitos coletivos.

QUADRO 16 – PROPOSTAS SOBRE DIREITOS COLETIVOS

Propostas	R. Norte	R. Sul	R Centro Oeste	R. Sudeste	R. Nordeste
Incentivo à atuação do MP para fortalecer a rede e efetivar direitos coletivos.				X	
Investimento em política institucional de conhecimento da realidade do município por parte dos membros do Ministério Público.	x				
Incentivo ao Ministério Público para que atue na fiscalização de metas já estabelecidas em normativas					x
Incentivo a que os Conselhos de Assistência Social atuem em conjunto com o Ministério Público na averiguação e cobrança dos órgãos responsáveis por implementações não realizadas.					x

Fonte: Resultados da pesquisa



5. ANÁLISE ACERCA DO PROBLEMA DE PESQUISA

Após leitura cuidadosa de todos os dados obtidos durante as três etapas de pesquisa, passou-se à abordagem teórica e à reflexão analítica acerca do material coletado.

Conforme já explicitado em texto explicativo quanto à metodologia adotada na pesquisa, foram definidas categorias de análise, as quais passaram a se denominar neste relatório de “eixos de análise”. Sendo assim, em sequência apresenta-se um texto reflexivo dividido em três eixos de análise, os quais são complementares entre si e, que, consequentemente, permitem a compreensão da apreensão feita por parte das pesquisadoras acerca do universo pesquisado.

5.1 EIXO DE ANÁLISE I – A RELAÇÃO ENTRE O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS) E O SISTEMA DE JUSTIÇA: MATERIALIZAÇÃO DO CONFLITO.

5.1.1 A perspectiva de cada um dos Sistemas

A fim de aprofundar os tópicos pertinentes e os dados obtidos ao longo da pesquisa, organizaram-se as reflexões produzidas em três eixos de análise. O primeiro, que será exposto no curso deste subitem, refere-se à materialização do conflito observado entre o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e o Sistema de Justiça. Ao intitulá-lo dessa forma, objetivou-se concentrar esforços na identificação do clímax da relação conflituosa. Dessa forma, expor-se-ão as considerações elaboradas no que tange ao âmago do dissenso protagonizado pelos Sistemas, enquanto entidades perenes do Estado, e por seus agentes, profissionais humanos que constroem e representam suas instituições por determinados períodos de tempo.

O título atribuído a esta subdivisão do eixo de análise I, por sua vez, reflete o dado de pesquisa encontrado a partir das revisões normativas, bibliográficas, jurisprudenciais e presenciais, por meio dos encontros regionais, que foram realizadas no decorrer do projeto de pesquisa. A partir da observação dos dados produzidos, a divergência de perspectiva protagonizada por cada um dos Sistemas e seus representantes emergiu enquanto elemento norteador das práticas conflituosas verificadas.

Cada um dos Sistemas, ao se manifestar acerca de pontos de tensão vivenciados em relação ao outro Sistema, bem como ao compartilhar impressões acerca do conflito de forma geral, como observado nos encontros regionais pertencentes à terceira etapa de pesquisa, expunha um ponto de vista diferente daquele manifestado pelo Sistema remanescente. Tal constatação permite inferir que o óbice central encontrado na relação entre o SUAS e o Sistema de Justiça é a diferente compreensão acerca de qual é a função, a importância, o significado e, finalmente, o próprio problema que concerne à convivência entre eles. Dessa forma, o conflito intersistêmico, em si, é percebido por facetas diversas a depender de cada Sistema e seus interlocutores. Se de um lado a problemática é centrada na reivindicação de que ocorrem sobreposição

de poderes, violação da autonomia profissional e desrespeito ao fluxo do Sistema, como expressam profissionais do SUAS, de outro lado, a problemática é percebida enquanto constatação de ineficiência das políticas públicas, de falta de recursos humanos e de precariedade dos serviços oferecidos, como apontam representantes do Sistema de Justiça.

Como foi possível observar nos encontros regionais realizados no segundo semestre do ano de 2014, o assunto relação entre Sistema de Justiça e SUAS traz à reflexão dos profissionais perspectivas que, não raras vezes, tendem a mensurar um mesmo tópico a partir de prioridades e sensibilidades diferentes. O Sistema Único de Assistência Social (SUAS), representado por assistentes sociais, psicólogos, gestores e demais profissionais atuantes em diversas instâncias de representatividade do Sistema, caracterizou-se por estampar o conflito a partir da ótica da sensação de desvalorização e desrespeito dos profissionais e da estrutura do SUAS.

Os representantes do SUAS - em coro e intensidade dignos de atenção - expuseram suas vivências e pontuaram os aspectos que lhes parecem clamar por alterações. Para esse grupo de participantes, o cerne dos impasses protagonizados pelos Sistemas está, essencialmente, na forma e no conteúdo das solicitações (requisições) enviadas pelo Sistema de Justiça ao Sistema de Assistência Social. Destacaram o elevado número de requisições recebidas e a sensação de que não há compreensão, tampouco respeito às funções e limitações do SUAS. Em meio às ameaças de prisão por não cumprimento de requisições e violação de direitos trabalhistas em virtude de trabalho não remunerado ou não previsto em seus cargos originários, agentes do SUAS concebem a solução do conflito como essencial no processo de consolidação e efetividade do próprio Sistema de Assistência Social. O impacto causado pelas tensões entre o SUAS e o Sistema de Justiça deve-se ao fato de que as solicitações oriundas do Sistema de Justiça são responsáveis por alterações de planos de trabalho e de fluxos originalmente estabelecidos a fim de cumprir as metas previstas ao Sistema de Assistência Social e seus serviços.

O Sistema de Justiça, por sua vez, teve suas ponderações apresentadas e compartilhadas por agentes do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública. Para os profissionais representantes desse Sistema, o âmago da relação conflituosa entre o SUAS e o Sistema de Justiça é a falta de efetividade das políticas públicas e, igualmente, a ausência de recursos humanos em nível satisfatório. Os agentes dessas entidades, portanto, tendem a não conceber a relação, por si só, como de “caráter conflituoso”. Entendem que há um déficit na implementação de políticas e projetos estatais necessários à população e que, em razão disso, a demanda judicial faz-se presente ao refletir a busca da população pela efetivação de direitos e políticas públicas. Compreendem que sua função, nesse sentido, é a efetivação dos direitos pleiteados. Por isso, solicitam a prestação de serviços por parte do SUAS, ou requisitam informações acerca de cidadãos que, por alguma razão, estejam em pleito judicial. Ainda que haja profissionais que se solidarizem com as reivindicações apresentadas pelos profissionais do SUAS, o objeto central de impasse exposto pelos representantes do Sistema de Justiça está centrado na ineficiência da máquina pública, que impede tanto o SUAS, quanto o Sistema de Justiça, de prestar serviços adequados. Por essa razão, representantes do Sistema de Justiça justificam que se faz necessária requisição de serviços ao SUAS e seus profissionais.

Ao verificar a divergência de significado atribuído à relação conflituosa entre o SUAS e o Sistema de Justiça, compreende-se que há avaliações fragmentadas acerca do contexto em debate. A visualização de pontos de atrito, bem como de dificuldades relacionadas à relação entre os Sistemas é exposta em paralelo por cada uma das estruturas e seus respectivos representantes. Isto é, a segmentação do acesso ao Direito à Assistência Social em dois Sistemas diversos, distantes e com poucos ou ineficientes vínculos é bem mais complexa do que o ponto de vista específico dos operadores de cada um dos Sistemas.

A equipe de pesquisa responsável pelo desenvolvimento desse projeto, a fim de ilustrar metaforicamente o contexto observado, identificou que a maneira de posicionar-se de cada um dos Sistemas, repetidamente, resume-se na expressão “*Nós versus Eles*”. Tal denominação é originária da leitura e revisão textual de documentos apresentados nas outras etapas de pesquisa e, sobretudo, da observação das manifestações realizadas nos encontros regionais. A partir da especificação de seu lugar de fala, a segmentação realizada entre o que somos *Nós*, o *nosso* Sistema, a *nostra* política e a *nostra* concepção; do que são *Eles*, com *seus* argumentos e *seus* aspectos de consideração, foi frequentemente constatada nas exposições de ambas as perspectivas.



A ausência de concepção coletiva e sistêmica do que seja o Direito à Assistência Social por parte das entidades e profissionais que executam e julgam matérias nesse âmbito apresentou-se enquanto elemento basilar de análise no que tange à relação entre o SUAS e o Sistema de Justiça. Embora tanto a execução, por parte do SUAS, quanto o julgamento e fiscalização, por parte do Sistema de Justiça, digam respeito a um mesmo campo dos Direitos Fundamentais estabelecidos na Carta Magna brasileira – o Direito à Assistência Social (artigos 203 e 204 da Constituição da República Federativa do Brasil) –, a atuação e concepção desses Sistemas não reflete a perspectiva de unidade.

A partir de tal constatação, é necessária a compreensão acerca da constituição de tais Sistemas. A busca pelos pilares estruturadores do Direito à Assistência Social no Brasil, bem como de suas instituições vinculadas, permite elaborar o panorama consistente acerca das limitações e divergências que caracterizam o afastamento entre o SUAS e o Sistema de Justiça no que tange a esse tópico. A verificação de que as reivindicações relacionadas à relação entre tais sistemas possuem diferentes pontos de vista, de acordo com o Sistema de origem, foi ponto de partida para a reflexão a que se propôs esse eixo de análise, cujo intuito é identificar em que constituem as divergências apresentadas e propor alternativas em prol da estruturação de uma política de efetivação do Direito à Assistência Social.

5.1.2 Análise histórico-cultural do Direito à Assistência Social no Brasil

A história do Direito à Assistência Social no Brasil, enquanto política pública, é permeada por entraves e lutas sociais. As instituições que compõem cada um dos Sistemas aqui referidos, por sua vez, possuem responsabilidade e participação em tal política. Busca-se resgatar neste item, brevemente, a concepção de Assistência Social enunciada pela Constituição da República Federativa do Brasil em 1988. Partindo-se de tais propósitos, pretende-se contrastar as práticas atualmente observadas por cada um dos Sistemas que são objetos de reflexão e, assim, elaborar novas perspectivas. Dessa forma, faz-se necessário traçar breve retomada de sua historicidade.

O Sistema de Justiça tem sua estrutura basilar – Poder Judiciário – oriunda da Revolução Francesa, no século XVIII. Resultado de reivindicação da classe social emergente à época, a burguesia, o Poder Judiciário estabeleceu-se na história enquanto elemento da tripartição de poderes e, assim, legitima-se até os dias atuais. Conforme enuncia Boaventura de Sousa Santos, *“Os tribunais são um dos pilares fundadores do Estado constitucional moderno, um ato de soberania de par com o poder executivo e o poder legislativo.”* (SANTOS; MARQUES; PEDROSO, 1996, p. 22) Compreendido enquanto instituição elementar à estrutura republicana e democrática, o órgão pode ser encontrado em quase todos os países e continentes, a depender de suas peculiaridades regionais. A legitimidade do Sistema de Justiça, nesse sentido, caracteriza-se pela atemporalidade. Sistema responsável por impactos consideráveis na história mundial e nacional, como o julgamento de Nuremberg na Segunda Guerra Mundial (1939-1945) e o julgamento do Mensalão em nível nacional (2007 em diante), o reconhecimento da justificabilidade de tal entidade é socialmente evidente.

No Brasil, é possível afirmar que as origens mais incipientes do Sistema de Justiça estão presentes desde o período das capitanias hereditárias, quando se iniciaram determinados conflitos jurídicos e, de acordo com a previsão presente nas cartas de doação das capitanias concedidas, por exemplo, São Vicente e Santos foram ilhas a desenvolverem tenro fluxo de administração da justiça. A concentração do sistema estava no capitão-mor - ou governador -, no ouvidor e em juiz ordinário (MATHIAS, 2009). Segue-se a esse período o estabelecimento de diversos sistemas de administração do Brasil, os quais foram acompanhados do estabelecimento de respectivos Sistemas de Justiça. É em 1824, todavia, que a previsão de divisão dos poderes será expressamente estabelecida, através da Constituição outorgada nessa data. De lá em diante, diversas transformações e disposições foram elaboradas em relação a tal Sistema, mas a previsão de independência do Poder Judiciário manteve-se presente. (MATHIAS, 2009)

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS), por sua vez, não possui os mesmos séculos de existência. Embora tenha sido objeto de ampla discussão desde meados do século XXI, em conferências nacionais e planos decenais, sua expressa previsão legal só ocorreu em 2011, na edição da Lei n. 13.345, artigo 6º. Estruturado na modalidade de Sistema Único, assim como o Sistema Único de Saúde (SUS), o SUAS destaca-se pela capilaridade e conectividade entre seus

órgãos e aparelhos executores. Sua configuração, que não se verifica em toda e qualquer nação, vem sendo planejada e implementada a partir das demandas e necessidades da população brasileira.

Assim como o Poder Judiciário, o SUAS representa a conquista de uma luta popular. A conquista atrelada ao SUAS, por sua vez, refere-se à constituição de uma política estatal de Assistência Social. Tradicionalmente apresentada enquanto política populista de governos e/ou de caridade, a Assistência Social foi pautada no Brasil, por décadas, pelo *assistencialismo* (SPOSATI, 2007, p. 435). A estruturação do Sistema Único de Assistência Social, todavia, estampa uma nova era de direitos socioassistenciais. A mudança caracteriza-se pela sistematização de serviços e benefícios, cuja prestação é dever do Estado e direito da população. Previstos em legislação, os instrumentos do SUAS e sua composição pertencem à Seguridade Social brasileira e tendem a tornar-se elementos perenes da estrutura republicana do País.

Ao dissecar a origem do Direito à Assistência Social no Brasil, é possível compreender que, embora a composição do SUAS e do Sistema de Justiça sejam caracterizadas por descompassos históricos e culturais, a função de ambos converge no que tange à participação na efetivação dos direitos socioassistenciais. A estrutura de garantia do Direito à Assistência Social, no Brasil, pressupõe a relação de cooperação sistêmica entre tais entidades e, por isso, a sua conectividade faz-se deveras essencial.

O panorama histórico que possibilitou a previsão legal de Direitos Fundamentais no texto constitucional de 1988 fornece subsídios culturais para ser mais bem compreendida a realidade atual de conflito e carência de cooperação. Os Direitos Fundamentais consistem nos Direitos Humanos selecionados para compor textos legislativos nacionais (PORTO, 2006, p. 55). O processo de positivação de direitos torna-os limites objetivos ao poder do Estado, haja vista a obrigação de zelo que o aparelho estatal tem perante os direitos positivados. Limites esses que se caracterizam pela impossibilidade de uso do sistema de políticas públicas ao bel prazer, ou a serviço de interesses governamentais e políticas públicas assistencialistas. Assistência Social é um direito e a forma de sua prestação por parte do Estado está também definida em Lei.

Instrumentos de garantia à população, os Direitos Fundamentais podem ser categorizados de diversas formas. Adota-se, aqui, a divisão dimensional, aprofundada por diversos autores contemporâneos, como Pedro Rui da Fontoura Porto. É possível classificá-los, sob essa perspectiva, de acordo com suas dimensões de proteção.

De acordo com tal cronologia, a primeira dimensão de Direitos Humanos diz respeito aos direitos pleiteados na Revolução Francesa. A garantia oriunda dessa categoria é a de que o Estado deve assegurar as **liberdades individuais** e não interferir no âmbito privado dos seres humanos. Estão aqui incluídas as liberdades políticas, de locomoção, expressão e religião, por exemplo. No contexto histórico da época, a função do Estado em relação à garantia de direitos referia-se apenas à defesa dos direitos individuais, exonerando a iniciativa estatal de qualquer fomento social. Caracterizava o período o respeito à propriedade privada e à privacidade (PORTO, 2006, p. 59). O modelo de Estado apresentado à época e sintonizado à demanda burguesa era o Estado Liberal, um contraponto ao absolutismo da época. Note-se que a conceituação dos modelos de Estado depende da leitura sócio-política realizada pelo autor a ser estudado. Boaventura de Sousa Santos, por exemplo, compreende que a duração do Estado Liberal concerne ao século XIX até a Primeira Guerra Mundial - 1914-1918 - (SANTOS; MARQUES; PEDROSO, 1996, p. 22). O autor, em conjunto com demais pesquisadores, atenta ao princípio de não interferência presente na adoção da medida de separação dos poderes:

A independência dos tribunais reside em estarem totalmente e exclusivamente submetidos ao império da lei. Assim concebida, a independência dos tribunais é uma garantia eficaz da proteção da liberdade entendida esta como vínculo negativo, ou seja, como prerrogativa de não interferência. (SANTOS; MARQUES; PEDROSO, 1996, p. 23)

A segunda dimensão de Direitos Humanos teve sua origem na Revolução Industrial do século XIX, quando a hegemonia burguesa começou a ser contestada. A ausência de legislações trabalhistas, quando em encontro com o desemprego em massa e com as más condições de trabalho, corroborou para a consolidação da pauta dos direitos sociais. A faceta social do Estado passou a ser reivindicada, associando-se ao período a concepção do Estado de Bem-Estar Social – ou



Estado Providência –, modelo que, no entanto, só foi consolidado após a Segunda Guerra Mundial - 1939-1945 - (SANTOS; MARQUES; PEDROSO, 1996, p. 24). Entrou em curso, nesse momento, uma **transição das liberdades formais abstratas para as liberdades materiais concretas** (PORTO, p. 58). Os impactos do processo de industrialização e urbanização implicaram a demanda por determinados deveres prestacionais do Estado, que passou a ser compreendido como também responsável pela garantia dos direitos coletivos inseridos na vida em sociedade, para além das liberdades atreladas ao âmbito privado. Foi elemento essencial à concepção de direitos de segunda dimensão o reconhecimento e a organização das categorias sociais. A compreensão de que os indivíduos constituem-se enquanto membros de grupos e nichos culturais, como os agrupamentos etários – idosos e juventude, por exemplo – e as categorias profissionais – classe trabalhadora e categoria estudantil, entre outros –, contribuiu para a identificação de deveres prestacionais do Estado. A segunda dimensão de direitos, portanto, caracteriza-se (i) pela especificação do “homem”, antes dito universal, passando a reconhecê-lo em suas particularidades; (ii) pela reivindicação de ação positiva do Estado em prol da efetivação de direitos.

Os direitos de terceira dimensão, por sua vez, centram-se na concepção de que é responsabilidade do Estado impulsionar a transformação social (PORTO, 2006, p. 58-59). Emerge, então, o Estado Democrático de Direito, que concebe os **direitos difusos** como igualmente integrantes dos deveres estatais. Os direitos difusos, como são classificados os direitos de terceira dimensão, dizem respeito à humanidade como um todo e à melhoria de sua qualidade de vida. Para além dos direitos sociais, é responsabilidade do Estado o impulso às transformações e a criação de alternativas para que a qualidade da vida em sociedade siga em desenvolvimento. Essa dimensão de Direitos Humanos não exclui os direitos conquistados e valorizados anteriormente, mas estabelece uma nova esfera de direitos a serem pleiteados. Nesse período, o reconhecimento do âmbito coletivo da vida em sociedade fez-se essencial à compreensão da importância dos direitos sociais e difusos, como a proteção do meio ambiente e o direito a informações verossímeis. Essa dimensão está relacionada aos avanços tecnológicos e aos impactos ambientais vivenciados nas últimas décadas.

A evolução dimensional dos Direitos Fundamentais, como exposto acima, permite inferir que houve também uma evolução nos modelos estatais observados. O Estado de Bem-Estar Social foi uma evolução do Estado Liberal, modelo cuja aplicabilidade prática estampou limitações que se almejou superar com a implementação do Estado de Bem-Estar Social. O Estado Democrático de Direito, nesse sentido, também representa uma evolução. Centrado na radicalização do princípio democrático, esse modelo de Estado tem a efetivação dos Direitos Constitucionais, enquanto obrigação inerente.

A conexão entre as dimensões de Direitos Fundamentais e determinados períodos históricos, entretanto, não é pacífica. Gerardo Pisarello, ao dissertar sobre o tema, defende que a evolução dos Direitos Fundamentais não foi linear ao longo do desenvolvimento da civilização. A depender das regiões e condições culturais, tais garantias desenvolveram-se com peculiaridades e temporalidades diversas (PISARELLO, 2007, p. 28-31). O autor frisa, ainda, que a generalização das épocas de reconhecimento dos Direitos Fundamentais é temerária, haja vista o potencial de invisibilidade que direciona às classes e aos povos que não tiveram tais direitos conquistados em mesmo período.

Ainda assim, o estabelecimento do Estado Democrático de Direito foi imperativo no que tange à priorização da materialização de direitos. Nesse sentido, tornou-se essencial a aplicabilidade da **teoria da força normativa da Constituição** e o afastamento do modelo de Estado Liberal, cuja essência constitucional é reduzida à defesa das liberdades do indivíduo e à organização dos três poderes republicanos. Essa teoria, como preconizada por Konrad Hesse (HESSE, 1991), defende que os princípios constitucionais devem ser materializados, mas atenta que sua efetividade está atrelada às relações de poder motrizes da sociedade. Sublinha Pedro Rui da Fontoura Porto que a efetivação dos Direitos Constitucionais – e, entre eles, dos Direitos Fundamentais – está suscetível às condições políticas, sociais e econômicas da Nação a que se aplica.

Prepondera no pensamento de Hesse, tal como em Bobbio, uma preocupação com a implementação dos princípios constitucionais, o que se daria pela sua impositividade em face do poder político e econômico. Hesse [...] também se perfila às teses realistas dos direitos humanos, para quem, o que importa não é vasculhar a origem natural ou positivista dos direitos humanos, mas sua capacidade de interagir com a sociedade, tutelando direitos, mediante uma perene busca de otimização. (PORTO, 2006, p. 74)

Foi vigente no Brasil e na América Latina, até o fim do advento dos períodos ditatoriais, o Estado Liberal. Dessa forma, até que a Constituição Federal de 1988 fosse promulgada, vigia no País a concepção constitucional liberal centrada no indivíduo. Ainda que houvesse críticas à matriz constitucional vigente, não estava presente a compreensão de que o Direito Constitucional deveria ser garantia real de prestação de direitos sociais, tampouco a de que seria a Constituição capaz de catalisar as forças reformadoras vigentes na sociedade (PORTO, 2006, p. 70). A política de Assistência Social desenvolvida no Brasil à época estava inserida nesse contexto. Como define Aldaíza Sposati, foram séculos de **práticas sociais fragmentadas e individualizadas** voltadas à área que, essencialmente, guiavam-se pela sacralização da caridade (SPOSATI, 2007, p. 436). Atente-se que, em virtude da industrialização tardia e consequente regulação social posterior, o alargamento da responsabilidade pública pela provisão social só foi ocorrer nas últimas décadas no século XX em boa parte dos países latino-americanos (SPOSATI, 2007, p. 439).

Antes disso, as interpretações acerca do sistema constitucional oscilavam entre críticas à sua estruturação, que o apontavam enquanto insuficiente e submisso aos poderes reais e às forças motrizes da sociedade; e defesas incondicionais e acríticas ao poder de sua vigência, enquanto elemento estabilizador dos conflitos sociais. Para esses, as regras constitucionais e legais eram inquestionáveis. Tal dicotomia reforçava, seja pelo suporte ou pela crítica ao sistema constitucional, a negação de efetividade ao Direito Constitucional.

Assim, ganhou espaço a Teoria do Constitucionalismo Contemporâneo ou Neoconstitucionalismo, que contribui à história do Direito Constitucional ao atentar para a necessidade de sua efetividade objetiva à realidade fática. Sob essa perspectiva, **não mais se afastam os conceitos de Política e Direito, mas complementam-se**. Por meio de estratégias comprometidas com a aplicabilidade de valores e princípios existentes para além do texto constitucional, compreendem-se os Direitos Fundamentais como princípios contemplados na Constituição, mas que se fazem presentes na civilização desde muito antes (PORTO, 2006, p. 71). Paulo Bonavides enuncia:

Como toda Constituição é provida de pelo menos um mínimo de eficácia sobre a realidade – mínimo que o jurista deve procurar converter, se possível, em máximo – é claro que o problema constitucional toma em nossos dias uma nova dimensão, postulando a necessidade de colocá-lo em termos globais, no reino da Sociedade (...) imersa num sistema objetivo de costumes, valores e fatos, componentes de uma realidade viva e dinâmica, a Constituição formal não é algo separado da Sociedade, senão um feixe de normas e princípios que devem refletir não somente a espontaneidade do sentimento social, mas também a força presente à consciência de uma época, inspirando a organização política fundamental, regulada por aquele instrumento jurídico. (BONAVIDES, 1997, p. 79-80)

Nesse sentido, note-se que a tradição de garantia de Direitos Fundamentais centrada na tutela individual esteve consideravelmente arraigada no cenário brasileiro. Dessa forma, ainda hoje práticas jurídicas revelam-se majoritariamente vinculadas à defesa de direitos por meio da perspectiva de titularidade individual. Significa isso que, ainda que os direitos pleiteados não sejam de primeira dimensão, tendo por raiz axiológica outra perspectiva do próprio Direito – perspectiva essa que desafia o Sistema de Justiça a garanti-los em alcance coletivo e comunitário –, são eles tutelados, não raras vezes, a partir de fluxos individuais.

No que tange ao Direito à Assistência Social, essencialmente, a presença da perspectiva liberal foi além da limitação de titularidade individual *versus* coletiva. O Direito à Assistência Social, por essência, pressupõe ruptura com a concepção conservadora que não reconhece o direito de cidadania extensivo, compreendendo a atenção social apenas a grupos de alta seletividade em virtude de seu respectivo grau de indigência (SPOSATI, 2007, p. 437). Assim, a luta pela efetivação de uma política nacional de Assistência Social - pautada pela obrigação prestacional do Estado e pelo direito de tutela do cidadão - enfrentou, ao menos, duplo desafio em face da realidade política e econômica estabelecida: a ampliação da concepção individual de Direitos Fundamentais e a construção do conceito de Assistência Social, enquanto Direito Fundamental.



Em resultado a um processo de ampla movimentação social e organização política, o Direito à Assistência Social foi incluído na Constituição Federal de 1988. Nas décadas que se seguiram, a estruturação do sistema de garantias a esse Direito enfrentou obstáculos, mas também atingiu objetivos. Aldaíza Sposati, ao dissertar sobre esse período, profere entendimento que vai ao encontro do que preconiza Konrad Hesse:

Analisar a especificidade/particularidade da política de Assistência Social no Brasil significa entender que estamos tratando de um objeto sócio-histórico, econômica e geograficamente situado, e que, portanto, se está tratando de uma dada relação de forças sociais, econômicas e políticas que, no caso, constrói o formato do regime brasileiro de Assistência Social. (SPOSATI, 2007, p. 438)

Em seguida, a autora alcança o ponto de tensão exposto neste eixo de análise:

É importante ter presente que, **embora a execução da política social esteja a cargo do Executivo, seu alcance sob o regime democrático depende** do Legislativo – pela construção de normas e aprovação orçamentária –, bem como **do Judiciário**, pelo ritmo que imprime, e opera, a processualidade jurídica, em defesa dos direitos dos cidadãos. [...] É por sua vez o Poder Judiciário que **a confirma como direito de cidadania ao reconhecer a violação de direitos do cidadão, ou a omissão do Estado em sua prática**. (SPOSATI, 2007, p. 438, grifo nosso)

O Direito à Assistência Social é direito que pavimenta a política de Estado que vise à sua efetivação e é, ao mesmo tempo, Direito Fundamental que deve ser garantido no âmbito judicial. Ao Sistema de Justiça, cabe a fiscalização da implementação de políticas públicas que convirjam para esse fim, bem como o reconhecimento e a concessão de direitos aos cidadãos que o pleiteiem na esfera judicial.

A partir da análise do material de pesquisa produzido, que evidenciou os diferentes *topoi(s)* concernente a cada Sistema e seus representantes, ou seja, os diferentes lugares-comuns de retórica de determinado discurso cultural (SOUSA SANTOS, 2001, p. 20), traçou-se a história de reconhecimento dos Direitos Fundamentais, em especial o reconhecimento do Direito à Assistência Social, enquanto hipótese justificadora da carência de unidade e diálogo vivenciada pelos sistemas que integram o conjunto de entidades responsáveis pela efetivação desses direitos.

5.1.3 Problemática das práticas conflituosas

Boaventura de Sousa Santos desenvolve um conceito que intitula “Hermenêutica Diatópica”. Disserta o autor acerca das dificuldades e das sensibilidades presentes nas trocas interculturais. Para tanto, o autor utiliza o conceito de *topoi*, enquanto premissas de argumentação ditas evidentes em determinados contextos culturais e que, por serem socialmente evidentes, não são discutidas. Os *topoi(s)* são responsáveis por tornar possível a troca de argumentos e debates construtivos dentro de determinado contexto cultural, pois, a partir desse lugar-comum, há a legitimação de pertencimento cultural. (SOUSA SANTOS, 2001, p. 20)

No que se refere às dificuldades de relacionamento vivenciadas entre o SUAS e o Sistema de Justiça, infere-se que seus princípios basilares assemelham-se a *topoi(s)*. A partir de historicidades diversas e assentadas em tradições contrapostas, as concepções de Direito à Assistência Social e as crenças nos métodos de sua efetivação protagonizadas pelos Sistemas caminham em paralelo, sem, à primeira vista, parecerem dialogar. A partir de seu *topoi*, a estrutura basilar de cada Sistema problematiza, critica e defende pontos de vista relacionados à pauta a partir de sua perspectiva singular. O desafio desse projeto foi construir, em conjunto com os representantes de tais entidades, pontos de encontro e sociabilização entre eles.

Nos encontros regionais, prática em que consistiu a terceira etapa desta pesquisa, as perspectivas de problematização foram compartilhadas. Representantes do SUAS, de acordo com a realidade regional e cotidiana de atuação que vivenciaram, manifestavam reivindicações. Destacaram-se entre elas, as essências que se vinculavam a tais manifestações. São pertinentes para aprofundamento, nessa instância de análise, as essências retratadas de: (i) sensação de desvalorização profissional; (ii) relação hierárquica por meio de requisição de serviços e relatórios; (iii) violação de competências; (iv) dificuldade de diálogo. Tais elementos, vivenciados e compartilhados pelos agentes do SUAS em todas as regiões do País, compreendem a presença de exercício de um poder simbólico silencioso, mas constante. Muito embora sejam evidentes as consideráveis diferenças salariais, condições estruturais e (des)valorização de saberes, defende o SUAS que seja estabelecida política conjunta de atuação norteadada pela horizontalidade, que tenha como fim a efetivação dos princípios fundadores do Sistema.

Quanto à diferenciação dos saberes, são pertinentes as palavras de um trabalhador da Gestão de Proteção Especial do Acre:

Muitas vezes nem nós conhecemos minimamente Sistema Judiciário, e sobre ele imaginamos informações quanto o próprio Sistema de Justiça não conhece o Sistema de Assistência, e aí é a questão de saber elitizado, na própria questão da formação profissional dos operadores desse sistema nós temos algo muito claro: o saber elitizado é o de saber do Direito, e o saber parece subalternizado é saber da área social. (Desgravação Encontro Regional Região Norte)

Relacionada à diferenciação de saberes está a hierarquização entre profissionais. Discurso reiterado em todas as regiões brasileiras, a sensação de inequidade e impotência frente às dificuldades de relacionamento enfrentadas parece ser profunda. Nesse sentido, é pertinente a manifestação da Superintendência de Gestão do SUAS no Rio de Janeiro:

[...] Se você for comparar isso da assistência com o Judiciário, aí nós estamos brigando com a realeza, porque nós estamos brigando com um palácio, com os melhores salários, com as togas, com as coroas, com farsas, com tribunais de justiça que só perdem em receita para as prefeituras das capitais, assim, é muita coisa. Então, assim, é a formiguinha querendo brigar com o Golias. Então, assim, se já comparado com a saúde e a educação nós somos a prima pobre, comparado com o Sistema de Justiça, nós somos uma formiguinha diante de um gigante [...] Eu acho que a Assistência não está aqui para baixar a cabeça para tudo. Eu acho que o Judiciário e o Ministério Público também estão sensíveis a bons argumentos, a argumentos qualificados. O que não dá é simplesmente para fazer tudo simplesmente porque foi mandado. (Desgravação do Encontro Regional da Região Sudeste)

O Sistema de Justiça, condicionado historicamente pelas complexidades sociojurídicas nacionais, foi representado por pequeno número de representantes nos encontros regionais. Seus participantes, no entanto, demonstraram atenção e preocupação com a efetivação do Direito à Assistência Social. Suas perspectivas, todavia, traçam considerações diversas e demonstram sensibilidade a pautas diferentes daquelas elencadas pelos representantes do SUAS. Não significa isso que, como seria possível inferir, suas pautas sejam opostas ou incongruentes. Como exposto no encontro regional da região Norte, por representante do Conselho Regional de Psicologia do Amazonas e trabalhador do Tribunal de Justiça do mesmo estado:

(...) se trabalhava a questão social do ponto de vista individual, na medida em que a Política de Assistência ela pensa a assistência como um direito numa perspectiva universal, isso se choca com a prática histórica do Poder Judiciário. (Desgravação Encontro Regional Região Norte)

De acordo com as manifestações proferidas por representantes do Sistema de Justiça, seus agentes têm a impressão



geral de que, se o Poder Executivo não é eficiente na implementação de determinadas políticas públicas, é sua função garantir tal direito. Nesse sentido, identificam os juízes, promotores e defensores que o maior obstáculo à efetivação dos direitos socioassistenciais é a ineficiência ou a insuficiência da máquina pública. É possível concentrar suas constatações em três eixos centrais: (i) eficiência aquém do necessário do Poder Executivo; (ii) carência de recursos humanos nas instituições públicas, como o SUAS e o Sistema de Justiça; (iii) diferença de linguagem entre os Sistemas.

A passagem de um promotor de justiça do interior da Bahia, ao dissertar sobre as funções do Sistema de Justiça, especialmente no que tange ao Ministério Público, ilustra o posicionamento referido acima:

A gente tem que fiscalizar para saber se o Executivo está implementando ou não as políticas públicas, no caso aqui de Assistência Social. Então, **é nosso dever fiscalizar** e ver se vocês estão fazendo um trabalho certo, claro que dentro da sensibilidade de cada caso concreto, se vocês não tem estrutura. **A gente não pode pedir nunca resultados ideais para quem não tem instrumentos ideais para concretizá-los.** Mas é o que eu sempre repito, arbitrariedades, a gente vai analisar em cada caso concreto. [...] É exatamente da precariedade de recursos, de falta de investimentos, dotações orçamentárias precárias, má destinação, desvio de recursos públicos [...]. Uma que eu levantei foi a precariedade e insuficiência de recursos humanos, que para mim gera todas as outras situações, para mim a raiz de todo o problema é esse e o outro é a **articulação para a capacitação dos serviços** no plano municipal, porque eu tenho visto muitos profissionais nos municípios muito perdidos. Eu já tive profissionais do CREAS dizendo Doutor eu não sei o que eu faço aqui. Aí no início eu estava no começo eu falei eu também não sei não, eu vou estudar e te digo. (Desgravação do Encontro Regional da Região Nordeste)

O mesmo profissional, ao dissertar acerca das requisições realizadas ao SUAS, compartilhou suas vivências:

Eu [...] estou atualmente responsável por cinco promotorias que cuidam de seis municípios em várias regiões da Bahia. Eu requisito muito de vocês, mas eu não peço a prisão de ninguém não. Então, não me olhem com olhares inimigos de forma alguma. O primeiro tópico que eu levantei aqui é precariedade/insuficiência nos recursos humanos e materiais dos órgãos de ambos os Sistemas, tanto do SUAS quanto do sistema de Justiça e assim, na minha vivência que eu digo pouca como promotor, [...] a questão fulcral é exatamente a precariedade na estruturação de trabalho da gente e de vocês e isso gera diversas distorções que nós precisamos corrigir no, vamos dizer assim, no jeitinho brasileiro de tentar fugir um pouco do plano abstrato perfeito da norma para a gente poder resolver problemas. Por exemplo, estou em cinco promotorias, das cinco, em quatro eu não tenho nem servidor para trabalhar comigo. [...] E eu estou em cinco porque nós não temos promotores para estarem em cinco. Então, eu tenho que fazer o trabalho de cinco e chegam municípios, por exemplo, vou pegar aqui um exemplo, [...] fica há quase 900 quilômetros de Salvador e que chega uma demanda do disque 100 dizendo que determinada criança está sofrendo uma situação de abuso qualquer e eu não tenho equipe comigo, o juiz não tem equipe com ele e o que eu tenho que fazer? Eu falo: olhe, Executivo, políticas públicas, vocês tem que atuar, tem que implementar direitos, a gente também. Executivo, vejam. CREAS, CRAS, por favor, vejam essa situação. (Desgravação do Encontro Regional da Região Nordeste)

As práticas retratadas pelos participantes e observadas nos demais dados de pesquisa coletados refletem um padrão de postura. A situação narrada acima exemplifica práticas cotidianas recorrentes. Diante de determinada demanda, o agente de entidade pertencente ao Sistema de Justiça, como o Ministério Público, é responsável por perseguir a tutela de tal direito pelo Estado. Em situação de carência de recursos humanos e financeiros, os órgãos do Sistema de Justiça não possuem equipes próprias para realizar as atribuições necessárias no campo da Assistência Social, como a confecção de parecer socioeconômico, a verificação de denúncias ou acompanhamentos iniciais. Recorre a entidade, então, à unidade do SUAS mais próxima de sua comarca. Haja vista a preocupação com a garantia do direito do cidadão, o órgão exige retorno imediato do SUAS, a quem muitas vezes é requisitado parecer conclusivo em prazo iminente e cujo conteúdo

não entendem os profissionais que seja de sua competência. Inicia-se, então, um ciclo de sobrecarga de trabalho que parece não ter fim.

A unidade de atendimento requisitada precisa responder às solicitações e, em determinados casos, isso pode significar muitas horas de trabalho. Para além da resposta, seja ela positiva ou negativa, há ainda a demanda principal, que pode pressupor a execução de determinada função. A elaboração de pareceres e relatórios que não estejam dentro das atribuições já previstas para trabalhadores do SUAS não são, em regra, contabilizadas nas horas de trabalho dos profissionais, tampouco possuem previsão de execução. Assim, os mesmos profissionais que possuem metas nacionais e atribuições profissionais a executar, ocupam seus horários com as demandas oriundas do Sistema de Justiça. Em virtude da mesma carência de recursos humanos e financeiros reivindicada pelo Sistema de Justiça, fica o SUAS em situação calamitosa. A fim de efetivar um direito pleiteado na via judicial, reduz-se a atuação do Sistema de Assistência Social na via executiva.

Em suma, observa-se que a perspectiva de efetivação de direitos tão somente pela ótica de garantia individual e particular de cada demanda e demandante está em descompasso com o contexto histórico e principiológico em que está compreendido o Direito à Assistência Social. O Sistema de Justiça, insuficiente à efetivação de direitos, a fim de assegurá-los, estabelece relações conflituosas e não cooperativas com o SUAS. Esse, por sua vez, recebe sobrecarga de trabalho e obriga-se a priorizar determinados serviços ou, mesmo, solicitações.

Dessa forma, a rede de efetivação do Direito à Assistência Social caracteriza-se pela “**autofagia**”¹⁷: em busca de soluções desgobernadas e não relacionadas, autodevora-se. A atuação independente e não cooperativa das entidades que integram essa *rede* acaba por prejudicar a sua própria efetividade, haja vista que a efetivação de direitos individuais é satisfatória para um indivíduo em curto prazo, mas exaure-se em restrito espaço de tempo por não abarcar a população remanescente que não está sendo atendida pelo SUAS e tampouco têm acesso ao Sistema de Justiça. Da mesma forma, a realização de pareceres e relatórios destinados a suprir as requisições do Sistema de Justiça por parte dos profissionais do SUAS impede que eles realizem suas funções originárias, criando lacunas no Sistema de Assistência Social que não parecem ser preenchidas. Dessa forma, constatando-se que tais estruturas estão inevitavelmente conectadas, pois decidem e executam direitos de mesma essência, a sua não comunicação ou aproximação pode levar a efetivação do Direito à Assistência Social ao colapso, ao passo que sua integração e cooperação é compreendida enquanto medida essencial à potencialização da aplicabilidade das políticas de Assistência Social.

5.1.4 Rede de efetividade do Direito à Assistência Social: concebendo uma atuação intersistêmica.

Conforme exposto acima, o Direito à Assistência Social, enquanto previsão constitucional de natureza fundamental, implica a atuação do Poder Executivo na execução de direitos prestacionais positivos e, igualmente, requer do Sistema de Justiça como um todo, envolvendo o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública comprometimento com a fiscalização e atuação estratégica que vise à efetividade de tais direitos.

Enunciam Jaqueline Mielke Silva e Ana Paula Motta Costa que:

O Poder Judiciário precisa adquirir novo papel ante a função intervencionista do Estado e passa a ser o intérprete justo na prática social. Se as políticas ganharem mais relevância que a própria lei, o Judiciário precisa constituir-se em poder estratégico, capaz de assegurar que as políticas públicas garantam a democracia e os direitos fundamentais e não interesses hegemônicos específicos. (COSTA e SILVA, 2014, p. 167-168)

17 Tema que será desenvolvido de forma mais aprofundada em seguida.



Myrian Veras Baptista, ao dissertar sobre a Seguridade Social brasileira, profere posicionamento em mesmo sentido. Para ela, o reconhecimento constitucional dos direitos sociais, tais como Saúde, Educação e Assistência Social provocam o Sistema de Justiça a posicionar-se e auxiliar a máquina pública na efetivação das garantias sociais:

O reconhecimento constitucional desses direitos legitima que aqueles que se sintam impossibilitados de acesso reivindiquem a sua garantia — esse aspecto é especialmente importante em nosso país, porque grande parte de nossa população está abaixo da linha da pobreza, não dispondo de recursos para pagar pelos cuidados de saúde e de educação. Este reconhecimento cria também a possibilidade de intervenção da Justiça no sentido de obrigar a implementação das ações definidas constitucionalmente e de responsabilizar o agente ou a autoridade pública a quem essa omissão lesiva é atribuída. (BAPTISTA, 2012, p. 186)

A concepção de participação do Sistema de Justiça na fiscalização e impulsão de políticas públicas, em especial no que tange à efetividade do Direito à Assistência Social, caracteriza a participação de instituições públicas que vão além das estruturas estabelecidas pelo Poder Executivo, enquanto elementos substanciais na efetivação de direitos sociais. O Direito à Assistência Social caracteriza-se por ser um dos direitos sociais que implica tal participação. É inerente à materialização desse direito a colaboração de diferentes instâncias do Estado e sua interdependência na concretização de medidas.

A efetivação de políticas públicas por meio dos mecanismos jurídicos de proteção legal dos direitos humanos instituídos deve ser concebida sob a ótica da realidade social em que está inserida. Dessa forma, a concessão de direitos individuais por meio de sentenças do Poder Judiciário tem em sua eficácia complexidade multifacetada. Note-se que, quando se trata de direitos sociais, como o Direito à Assistência Social, à Saúde e à Educação, há uma estrutura de serviços e políticas que se pretendem executoras de tais medidas. Esses direitos, embora sejam deveres do Estado e direitos de cada cidadão e cidadã, caracterizam-se pela integração à comunidade a que se destinam. Como brevemente dissertado acima, a raiz desses direitos pressupõe o estabelecimento de estruturas públicas de efetividade que se aplicam à vida em sociedade, incorporando-se ao cotidiano dos agrupamentos populacionais brasileiros.

O Sistema de Justiça, conjunto de entidades responsáveis pelo acesso e efetivação da justiça por meio de pleitos jurídicos no Brasil, tem a si vinculada a responsabilidade anteriormente mencionada de fiscalização e coerção das medidas estatais executadas para efetivar direitos. Deve, portanto, ser sensível aos princípios orientadores dos direitos sociais, haja vista a sua peculiaridade frente às garantias de liberdade enunciadas no século XVII. O viés coletivo e integrado à comunidade é fundamento estruturador da natureza de tais direitos. **É essencial que o Sistema de Justiça priorize, por isso, a adoção de medidas coletivas de atuação.**

O Brasil possui, desde 1977¹⁸, instrumentos jurídicos que amparam a tutela de direitos coletivos. Conforme constata o Ministro Teori Zavascki, o país foi importante precursor da tutela de pleitos dessa natureza quando comparado aos demais países que possuem como matriz jurídica o *Civil Law*. É de 1985, no entanto, a edição do principal instrumento de tutela dos direitos difusos e coletivos: foi promulgada a Lei n. 7.347, popularmente conhecida como *lei da ação civil pública* (ZAVASCKI, 2005, p. 22). Segundo o Ministro, “Essa Lei [...] veio preencher uma lacuna do sistema de processo civil que, ressalvado o âmbito da ação popular, só dispunha, até então, de meios para tutelar direitos subjetivos individuais” (ZAVASCKI, 2005, p. 23). Em 1988, então, os aparelhos jurídicos que visam à tutela de direitos difusos e coletivos foram consagrados na Constituição Federal. O desafio das últimas décadas, por sua vez, é ampliar a utilização de tais mecanismos e torná-los mais acessíveis à população.

Os desencontros verificados entre o SUAS e o Sistema de Justiça, entretanto, não são passíveis de resolução apenas pela via das tutelas coletivas judiciais. A dificuldade de interlocução deve ser enfrentada nas práticas processuais e

18 Ano em que houve edição da Lei n. 6.513, que alterou o art. 1º da Lei da Ação Popular, considerando patrimônio público cujo direito poderia ser pleiteado “bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico e turístico”. Dessa forma, tornou-se possível a tutela de direitos difusos por meio do instrumento jurídico intitulado Ação Popular.

extraprocessuais, nas demandas objetivas e subjetivas. A partir de mudanças de *micro* e *macro* paradigmas, compreende-se o processo de aproximação e compartilhamento de saberes enquanto desafio cotidiano, mas que pressupõe estruturação programática. A fim de superar os impasses encontrados ao longo desta pesquisa, expostos neste relatório, propõe-se a estruturação de um sistema de garantias, amparado por um projeto político amplo de democratização dos direitos sociais, cuja essência seria a compatibilização das ações estatais tendo em vista o princípio da integração (BAPTISTA, 2012, p. 188-191).

O estabelecimento de sistemas de garantias no Brasil não é inédito. Wanderlino Nogueira é referenciado como precursor da proposta de construção do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente em conferência nacional que tratava da temática em 1992 (BAPTISTA, 2012, p. 189-190). Orientado por princípios de prática coletiva e cooperação interinstitucional, a defesa dos direitos de crianças e adolescentes conta, hoje, com rede que se propõe a articular práticas convergentes à garantia de direitos dessa população.

A perspectiva do estabelecimento de redes – também atendendo à nomenclatura de Sistemas de Garantias de Direitos – toma como premissa a incompletude das instituições. Cada entidade implicada na concretização dos direitos socioassistenciais, como o SUAS, o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública, por exemplo, é limitada em suas atribuições. Significa isso que, para que o direito a ser tutelado seja garantido em sua plenitude, a **articulação interinstitucional** torna-se prerrogativa.

A eficácia de tal articulação depende da forma como são enfrentadas as complexidades observadas e, acima de tudo, da dinâmica que se estabelece entre as entidades implicadas. Nesse sentido, verifica-se que a **unificação de linguagens entre o SUAS e o Sistema de Justiça** é prática de cooperação que permite o compartilhamento de saberes e práticas oriundos do trabalho relacionado ao Direito à Assistência Social. Para que o(s) *topoi(s)* de instituições histórica e culturalmente apartadas seja(m) socializado(s), a linguagem surge enquanto imperativo categórico.

Myrian Veras Baptista, ao definir a composição de sistemas dessa natureza, constata:

Essa articulação deve levar à composição de um todo organizado e relativamente estável, norteado por suas finalidades. [...] Um princípio norteador da construção de um sistema de garantia de direitos é a sua **transversalidade**. Seus diferentes aspectos são mutuamente relacionados, e as reflexões, os debates e as propostas de ações no sentido de garanti-los apenas alcançarão a eficácia pretendida se forem abordados integradamente de forma a fortalecer as iniciativas das suas diferentes dimensões. (BAPTISTA, 2012, p. 188, grifo nosso)

A transversalidade evocada pela autora pode ser facilmente transferida para a realidade de conflito que é objeto deste estudo. O Sistema de Justiça, enquanto estrutura que engloba o Poder Judiciário e demais instituições vinculadas, é um sistema que possui atuação ampla e conectada à efetivação de direitos de toda natureza e peculiaridade. O SUAS, por sua vez, é extensão do Poder Executivo com atribuição de prestação de serviços e atendimentos cujo fim específico é a execução do Direito à Assistência Social. Dessa forma, ambos os sistemas possuem funções que excedem os pontos de conectividade entre eles existentes. A capacidade de integração transversal dos aspectos que se relacionam, bem como o fortalecimento de iniciativas conjuntas é a essência do estabelecimento de uma rede, nesse âmbito movida pela efetivação dos direitos socioassistenciais.

Para que tal rede seja estabelecida de forma a abarcar as reais limitações a serem superadas, bem como para que alcance legitimidade entre seus agentes articuladores, Myrian Veras Baptista defende que a integração insira-se na própria dinâmica das relações presentes no cotidiano. Essas relações consistem naquelas cujos atos de autoria de cada um dos Sistemas tenham determinado grau de interdependência, e que precisem do outro depender para que venham a lograr assegurar direitos. No âmbito da relação entre SUAS e Sistema de Justiça, o **estabelecimento de fluxos a partir das relações já existentes** é o que configura a proposta que aqui se apresenta. Note-se que, nas dinâmicas já vivenciadas, há conflitos e descompassos apresentados nos quais o objetivo é inserir medidas de pacificação e orientação coletiva a fim



de reduzir os conflitos. Há também, embora aparentemente em intensidade reduzida, práticas e iniciativas inovadoras que podem e devem ser aproveitadas e potencializadas em maior amplitude de alcance.

A proposta que aqui se apresenta, portanto, é a de estabelecimento de uma rede de articulação sistêmica como via de efetivação do Direito à Assistência Social. Essa rede deve ser orientada pela unificação de linguagem e concepção de direito concernentes ao tópico. Para que tal articulação ocorra com legitimidade, as instâncias de debate e construção devem ser radicalmente coletivas. Myrian Vegas Baptista complementa:

A articulação dessa rede relacional apoia-se na clareza dos profissionais nela participantes, de que nenhuma de suas instituições pode alcançar seus objetivos sem a contribuição e o alcance de propósitos das outras. [...] Para que essa dinâmica ocorra sem conflitos, há que se criar espaços de debate sobre sua importância no processo, no sentido de construir um acordo programático compartilhado por todos, definido em termos de tempo, de espaço e de procedimentos. (BAPTISTA, 2012, p.189)

A passagem da autora possui dois aspectos que se destacam à análise: (i) os profissionais implicados devem ter ciência de que nenhuma das instituições integrantes da rede poderá obter sucesso em suas metas sem que as outras participem do processo e atinjam suas prerrogativas; (ii) o estabelecimento da dinâmica em rede pressupõe a criação de instâncias de debate que, por meio de prerrogativas democráticas, proporcionem estabilidade e representatividade à rede. Dessa forma, o **estabelecimento de atividades de capacitação e formação** que envolva os dois sistemas – SUAS e Sistema de Justiça – tanto no planejamento, quanto na participação é pertinente.

Propõe-se, por fim, que ambos os Sistemas tomem por medida estratégica e principiológica a autocrítica. O Estado brasileiro possui diferentes instâncias de administração, execução e implementação de serviços e direitos. São eles, todavia, transversais e conexos. Faz-se imprescindível, nesse sentido, o **compartilhamento de saberes em rede e a construção de práticas conjuntas de atuação**. Para que essas medidas sejam eficazes, no entanto, a construção de linguagens comuns é imperativa.

Entre as medidas oriundas da reflexão da práxis, orienta-se, em especial, a coletivização de direitos. O Direito à Assistência Social efetiva-se pela inserção nos nichos culturais e comunitários, sobretudo nas famílias das classes populares. Dessa forma, a perspectiva de atuação no campo coletivo, por meio de **ações que pleiteiem direitos de titularidade compartilhada**, como Ações Cíveis Públicas e Ações Populares, por exemplo, tendem a atingir mais adequadamente os objetivos preconizados na política de Assistência Social do país.

5.2 EIXO DE ANÁLISE II – PROBLEMA DE PESQUISA TAL COMO SE APRESENTA PARA OS INTERLOCUTORES: SERIA UM CONFLITO DE COMPETÊNCIAS?

5.2.1 Introdução: campo de atuação sociojurídico

Como é possível compreender nesta altura, o objeto de pesquisa – a saber, a relação entre o SUAS e o Sistema de Justiça – manifesta-se factualmente em um ambiente sociojurídico¹⁹ que não está *fisicamente* localizado nos processos

¹⁹ Guarda certa semelhança com o campo sociojurídico, no sentido do espaço socio-ocupacional experimentado pelo assistente social. Conceito em incorpora-



judiciais, inquéritos civis públicos, atendimentos da Defensoria ou outros procedimentos jurídicos preparatórios, mas permeia a todos.

Esse ambiente pressupõe a (eventual) existência de uma violação de direito – que pode não ser (apenas) social – associada a um direito socioassistencial, no qual repousa sua garantia e/ou a cessação da violação. Muitas vezes, trata-se de uma violação de direitos em razão de violências variadas, como no âmbito familiar, social ou cultural.

No entanto, o direito socioassistencial efetiva-se por meio da prestação de políticas públicas que atendam a determinadas necessidades sociais e à garantia de seguranças sociais, especialmente ao cidadão em situação de risco e/ou vulnerabilidade social (SPOSATI, 2007, p. 441). Portanto, possui um titular que goza de direito subjetivo de prestação social do Estado, cuja consagração localiza-se na Constituição Federal (art. 203). A Política Nacional de Assistência Social define o seu grupo titular como

(...) cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social. (PNAS, 2004, p.33)

Logo, ainda que determinado processo judicial trate daquela violação de direito – que, lembre-se, pode não ser social – existirá, no ambiente sociojurídico, um direito socioassistencial vinculado à sua garantia ou cessação da violação, manifestado por um benefício, acesso a serviço, vinculado à Política de Assistência Social. Pode também ser o caso da violação ser de direito socioassistencial, ou a relação com a Política de Assistência Social dar-se por meio de uma colaboração ao processo, através de perícia, estudo social, relatório e afins.

Os dados coletados na presente Pesquisa demonstram que, muitas vezes, a Política de Assistência Social tangencia os processos judiciais, ou seja, não pertencem ao objeto principal da lide. Processos das varas da infância e juventude, de violência doméstica e de proteção a idosos que, embora digam respeito ao objeto mais complexo, abarcam direitos socioassistenciais em seu bojo.

De outra parte, constatou-se um importante ponto de contato entre os dois Sistemas em análise, as atividades extraprocessuais exercidas pelos órgãos do Sistema de Justiça. Nesse sentido, indicou a coleta de informações junto aos gestores das capitais brasileiras (vide capítulo 3.2.2.3.4), os relatos dos encontros regionais (vide capítulo 5.2) bem como a pesquisa da atuação extraprocessual dos órgãos do Sistema de Justiça (vide capítulo 3.2.2.3).

Assim, pode-se concluir que existe uma relação do Sistema de Justiça com o Sistema Único de Assistência Social visando à efetivação de direitos socioassistenciais, ainda que não possa afirmar-se que se trata da generalização de um processo de judicialização da Assistência Social.

5.2.2. Competência como divisão de poder

A relação entre os dois Sistemas exige pensar a competência sob o ponto de vista da legitimidade do Sistema de Justiça em garantir direitos sociais no plano jurisdicional, seja na afirmação de direito subjetivo individual, das requisições individuais de atendimento ou do controle da política pública.

A jurisdição é a manifestação do poder do Estado de decidir imperativamente e impor decisões e, como ensina Ada

ção no meio profissional do Serviço Social desde 2001, definido como o conjunto de áreas em que a ação do Serviço Social articula-se a ações de natureza jurídica. (FÁVERO, 2014, p. 15)



Pellegrini Grinover, é “ao mesmo tempo, poder, função e atividade” (GRINOVER, 2006, p. 145). O exercício da jurisdição é distribuído em forma de competência, que segundo a doutrina clássica seria uma medida de jurisdição na qual é investido cada juiz e tribunal.

Segundo explica Humberto Theodoro Júnior, “como função estatal, a jurisdição é, naturalmente, una. Mas seu exercício, na prática, exige o concurso de vários órgãos do Poder Público” (THEODORO JUNIOR, 2010, p. 169). A competência é, portanto, ao mesmo tempo um elemento de organização e poder da atuação jurisdicional, assim como é um limitador do poder de exercer a atividade jurisdicional. Ainda que todo juiz e tribunal tenham jurisdição, nem todos têm legitimidade para exercê-la no caso concreto. É necessário que possuam competência para fazê-lo.

A competência apresenta-se, portanto, como um “poder-fazer” da atuação jurisdicional, que afeta, igualmente, os demais órgãos do Sistema de Justiça, tendo cada distribuição da competência o condão de autorizar o agir das pessoas investidas em suas funções e, igualmente, as atribuir responsabilidades. Mas também, de outra parte, a competência impõe uma limitação à atuação, não apenas para cada pessoa investida de um pedaço da jurisdição, senão a todo o Sistema de Justiça, segundo o princípio da separação dos poderes.

Esse princípio modernizou-se com o tempo, tendo sua origem em Montesquieu²⁰, no período iluminista. Em essência, determina que o poder do Estado está distribuído entre Executivo, Legislativo e Judiciário, num sistema em que cada um ostenta funções típicas e funções de controle ou fiscalização, como freio ao próprio poder e ao poder do outro.

A separação dos poderes exige que o Sistema de Justiça não atinja o núcleo da função do Poder Executivo, de gestar a política pública tanto na administração de recursos orçamentários, quanto na disposição e organização dos serviços. Não significa dizer, contudo, que a gestão de direitos sociais é inquestionável, mas que deve existir uma limitação do conteúdo e do grau da intervenção do Sistema de Justiça²¹.

Isso ocorre porque uma face do Estado democrático de direito é a limitação técnica do Sistema de Justiça, presente na organização dos procedimentos judiciais. Tal qual ensina Grinover “o poder, a função e a atividade somente transparecem legitimamente através do processo devidamente estruturado (devido processo legal)” (GRINOVER, 2006, p.145).

A interferência em área de conhecimento alheio ao saber do jurista pode ser, ao mesmo tempo, uma agressão, total ou parcial, à limitação técnica, como também uma agressão à limitação democrática, impostas à sua competência. Isso porque pode atingir, no caso em análise, a gestão da Política de Assistência Social, naquilo que é de sua competência, como o conteúdo do atendimento ser prestado, os serviços oferecidos, o funcionamento e a concepção da política pública. Realidade que se identificou na presente pesquisa, especialmente, no que se refere ao “problema das requisições” (como exemplo, vide Relato do Encontro Regional Norte, item 4.1 do capítulo 4.2.1).

Significa dizer que, dependendo da circunstância, o juiz, promotor ou defensor não teriam o conhecimento necessário para determinar “a providência” adequada à efetivação do direito social, dado que tal deliberação não faz parte da sua área de saber. Associado a isso, providências de efetivação de direitos sociais podem ser demasiadamente complexas para uma decisão vinculada apenas às partes formais do processo judicial.

De tal forma que a ausência de especialidade dos agentes do Sistema de Justiça pode ser atenuada pela presença de um corpo técnico qualificado de apoio ao processo judicial, aos instrumentos preparatórios ou, até mesmo, por meio da prova pericial.

Por outro lado, a efetivação de direitos sociais pode ser viabilizada por outros instrumentos, para além do conteúdo decisório vinculado às partes formais do processo, como é o caso das decisões de repercussão geral pleiteadas junto ao

20 Montesquieu, no livro “Espirito das Leis” publicado em 1748, inaugura o pensamento da separação dos poderes e afere que o Estado de Direito é o “governo de leis”, cuja implacabilidade atinge a todos como fator de contenção do arbítrio daqueles que estão no poder.

21 A separação dos poderes, manifestada no ‘sistema de freios e contra-pesos’ servirá como base das teorias da atuação de fiscalização e controle, como forma de limitação do arbítrio daqueles que exercem o poder. O Ministério Público, poder independente instituído pela Constituição Federal, de forma extra ou processual, pode exercer tal função de forma externa, bem como a Defensoria Pública e os Tribunais de Contas – na hipótese de tratar-se de dinheiro, bens e valores públicos (Lei 8.443/92).

Supremo Tribunal Federal²², ou ainda por ações coletivas, como a Ação Popular²³, o Mandato de Segurança Coletivo²⁴, a Ação Civil Pública²⁵ e outros.

Então, de um lado, a baixa quantidade de ações coletivas, encontrada pela presente pesquisa (vide, especialmente, capítulo 3.2.2.1), bem como, a tradição dos instrumentos jurídicos do Sistema de Justiça com foco na tutela individual dos direitos, são fatores que influenciam a quebra da limitação técnica a que está sujeito o Sistema de Justiça. Isso porque, conforme analisado na presente pesquisa, a atuação em demandas coletivas parece ser mais instrumental para a efetivação uma política pública, em função da sua capacidade de abarcar a complexidade da promoção desta, para além do interesse subjetivo individual, em cada caso concreto.

De outro lado, a não presença de um corpo adequado de assessoria técnica no âmbito do Sistema de Justiça também interfere na limitação do Sistema de Justiça para interferir na Política de Assistência Social. Essa circunstância tem acentuado o problema da relação com o SUAS (vide capítulo 4.3.3.3). Os dados obtidos indicam que a ausência de corpo técnico pode impulsionar requisições ao SUAS de perícias, serviços, relatórios e pareceres para compor, auxiliar e complementar a atuação do Sistema de Justiça, nas suas diferentes instituições, e também suprimir a necessidade de tal conteúdo no cotidiano.

Assim, baixa atuação em demandas coletivas e ausência de equipes técnicas próprias têm contribuído com as dificuldades de relação com o SUAS, o que se materializa em requisições em números volumosos, ausência de fluxos estabelecidos conjuntamente e precariedade na efetivação dos resultados esperados.

A transversalidade do direito socioassistencial exige uma racionalidade diferente – da tradicional – na intervenção do Sistema de Justiça. Essa deve propiciar a criação de fluxos que visualizem a política pública na sua multilateralidade e reconheçam a sua complexidade. Portanto, o conteúdo da intervenção deve ser qualificado.

Compreender a sociedade atual pressupõe o reconhecimento de sua complexidade. Conforme Edgar Morin, “a complexidade é um fenômeno que nos é imposto pelo real e não pode ser rechaçado”. Sendo assim, afirma o autor, precisa ser combatida é a “simplicidade arrogante” (MORIN, 1989, p. 37). O conteúdo humano é, ao mesmo tempo, psíquico, sociológico, econômico, histórico demográfico. O desafio está, portanto, em ocultar, o menos possível, a “complexidade do real” (MORIN, p.35).

Uma intervenção qualificada virá por meio de uma melhor definição e reconhecimento das competências mútuas, na perspectiva do binômio possibilidade + limitações, conforme sugerido por agentes de ambos os Sistemas, em diversos encontros regionais. Também, tal qualificação poderá vir do diálogo permanente e qualificado entre os dois Sistemas, visto que atuam em comum no ambiente sociojurídico, o qual exige compreensão acerca de sua complexidade.

5.2.3. A materialização do eventual conflito de competências nas “requisições” ao SUAS

Ao longo da pesquisa, observou-se que o conteúdo do conflito identificado entre o Sistema de Justiça e o SUAS materializa-se de modo significativo nas requisições individuais por demandas diversas, ao invés da confirmação da hipótese inicial de pesquisa que imaginava existir um grande contingente de processos judiciais, notadamente Ações Cíveis Públicas²⁶. Tal tema foi denominado “demandas coletivas X requisições individuais por demandas”, e foi discutido

22 O parágrafo 1º do artigo 543-A, do Código de Processo Civil, considera “para efeito da repercussão geral, (...) a existência, ou não, de questões relevantes do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico, que ultrapassem os interesses subjetivos da causa”.

23 Regulamentada pela lei nº. 4.717/1965, a Ação Popular é cabível para anulação de atos lesivos ao patrimônio material e imaterial, à moralidade administrativa e ao meio ambiente e ao patrimônio.

24 Disciplinada pela lei nº 12.016/2009, o Mandato de Segurança Coletivo é cabível para proteção de direitos coletivos, transindividuais ou individuais homogêneos.

25 Disciplinada pela lei nº 7.347/1985, a Ação Civil Pública é cabível para aferir responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens de valor imaterial, à ordem urbanística, à ordem econômica, à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos, ao patrimônio público social e a qualquer outro interesse difuso ou coletivo.

26 A hipótese inicial foi construída pela constante e notória reclamação dos agentes do SUAS das “diversas ações” e do contato, muitas vezes estressante, com os membros do Ministério Público, exemplificada pelos relatos e palestras do I SEMINÁRIO NACIONAL DA GESTÃO DO TRABALHO E EDUCAÇÃO PERMANENTE DO SUAS, realizado em maio pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Erradicação da Fome (MDS) em 2014.



em todos os encontros regionais (vide capítulo 4.2.).

As requisições individuais demandadas do Sistema de Justiça para o SUAS – doravante aqui referidas como “requisições” – constituem-se em um meio de relacionamento entre ambos os Sistemas, que não foi pré-ordenado em um fluxo antes estabelecido, mas que se tornou uma realidade em âmbito nacional.

Em regra, o acesso aos serviços do SUAS dá-se pela busca espontânea dos usuários, ou por encaminhamentos de outros serviços da rede de políticas públicas de atendimento à população, nas diferentes realidades, com diferentes possibilidades de acesso. Porém, é crescente a busca pelo Sistema de Justiça para atender a tais direitos. O instrumento utilizado, em especial pelo Ministério Público, mas também Juízes e Defensorias Públicas, é a requisição de serviços de forma individualizada.

Como auxílio ao trabalho do Sistema de Justiça, as requisições fazem parte, ora do universo processual, como constituição de prova pericial, ora do universo investigativo ou extraprocessual próprio do Ministério Público e Defensorias Públicas.

Em síntese, conforme todas as informações aqui coletadas, é possível afirmar que as requisições classificam-se em quatro modalidades principais:

- a. requisições de perícias, na busca de subsidiar decisões que serão tomadas no âmbito judicial sobre a vida dos sujeitos;
- b. requisições tipo averiguação de denúncias, com o objetivo de esclarecer o que possa estar acontecendo no local denunciado, como no caso das denúncias por meio do “Disque 100”;
- c. requisições de atendimentos diretos em serviços específicos, como vaga em instituições de acolhimento, em programas de apoio a família, inscrição em cadastros e recebimento de benefícios eventuais entre outros; e
- d. requisições de informações sobre atendimentos que vem sendo realizados pelo respectivo equipamento do SUAS.

Ao que pese a repercussão que o tema alcançou ao longo da pesquisa, verificou-se que a questão das requisições ostenta uma “invisibilidade institucional”, uma vez que nem sempre estão quantificadas, seja nos órgãos do Sistema de Justiça, ou nos órgãos gestores da Política de Assistência Social. De outra parte, seu volume é sentido agente-por-agente, no cotidiano do ambiente sociojurídico.

Foram necessárias diferentes iniciativas para a obtenção de dados, alternativos aos judiciais, que trouxessem informações mais claras a respeito da questão das requisições. Os ofícios respondidos pelos gestores municipais de Assistência Social das capitais brasileiras, apesar de evidenciarem diversas características do problema, acabaram por denunciar uma carência de sistematização de dados efetiva, uniforme e qualificada a este respeito (vide 3.2.2.3.4).

A pesquisa também demonstrou, que a crescente extraprocessualidade da atuação das Defensorias Públicas e, especialmente, do Ministério Público influenciam a referida invisibilidade institucional.

Não é escopo da pesquisa esgotar a extraprocessualidade de cada uma das instituições do Sistema de Justiça, tampouco estudar profundamente o fenômeno. Sem embargo, percebeu-se que a utilização do Ministério Público para resolução de demandas individuais tem acrescido o número de requisições que não participaram de um processo judicial com contraditório e ampla defesa, no qual, se fosse o caso, o Poder Executivo poderia manifestar-se sob a cobertura do princípio do contraditório.

Isso porque, os legitimados a ajuizar a Ação Civil Pública têm a chance de arquivar peças que se destinam à instrução das ações caso vislumbra a inexistência de razão para seu ajuizamento (artigo 9º da Lei 7.347/85), de modo que o resultado da atuação institucional já se consuma na fase preparatória. Ocorre, portanto, certa instrumentalização a dirimir suposto conflito ou violação a direito junto ao eventual agente passivo da Ação Civil Pública de forma extraprocessual, vez que se avizinha uma possibilidade de ajuizamento de tal ação.

Dentre outros dados, a entrevista à Promotoria de Direitos Humanos da cidade Porto Alegre (vide pg. 82/4) e as respostas encaminhadas pelos gestores das capitais brasileiras denunciam a utilização do Ministério Público para demandas individuais.

A invisibilidade institucional do tema das requisições - contrastada com a recorrente demanda nos encontros regionais -, foi alterada, no entanto, ainda que sutilmente, pelo Pedido de Providência encampada pelo CFESS no CNJ (vide capítulo 4.3.3.3) e pela iniciativa de um Banco de Dados de Ações Cíveis Públicas e Inquéritos Cíveis do Conselho Nacional do Ministério Público, em parceria com o CNJ (vide capítulo 3.2.2.3).

De todo modo, a não integração da requisição em um processo judicial com vínculo ao devido processo legal, respeito ao contraditório e ampla defesa, gera o perigo do excesso de autoridade de um Sistema sobre outro, ou mais grave ainda, do Sistema de Justiça sobre profissionais que atuam nas atividades-fim do SUAS e que acabam respondendo individualmente pelas demandas a eles apresentadas.

5.2.4 As competências dos órgãos operadores de ambos os Sistemas e o impacto no SUAS

Ao longo dos encontros regionais, problemas como a subordinação dos bacharéis trabalhadores do SUAS aos juristas no Sistema de Justiça; o conflito de concepções da política socioassistencial e atividade investigatória exercida, muitas vezes, pelo mesmo profissional; a supressão da autonomia do profissional do SUAS em atividade no Sistema de Justiça e afins, apareceram associados ao problema das requisições.

Em harmonia, as respostas dos gestores das capitais brasileiras indicaram, dentre os principais problemas observados quanto às requisições, o tratamento desrespeitoso na tratativa com o Sistema de Justiça e o tempo exíguo estabelecido para as respostas demandadas.

O recorrente apelo das classes profissionais quanto ao tema das requisições, tanto nos encontros regionais, como nas atuações realizadas em paralelo pelos Conselhos Profissionais, especialmente de Serviço Social, também merecem destaque. Questões como (des)valorização profissional, provocada por uma subordinação do profissional de Serviço Social ao jurista e um consequente enfraquecimento do SUAS em relação ao Sistema de Justiça; práticas de tratamento inadequadas; hábito de requisição ao profissional e não às instituições e seus gestores; pessoalização das relações de trabalho e outras manifestações afins, demonstram a dimensão que tal problemática adquiriu no contexto atual do SUAS.

Embora não seja possível analisar profundamente os comportamentos dos agentes de ambos os Sistemas, bem como a imagem social que fazem de si mesmos, merece destaque a tão recorrente ideia da diferença social dos bacharéis de Direito, Serviço Social, Psicologia e dos não-bacharéis, e, igualmente, a hierarquização social entre os Sistemas. Tal subalternidade identifica-se com o lugar social da própria Política de Assistência Social.

Sob esta perspectiva, aduz Aldaíza Sposati

A Assistência Social no contexto das políticas sociais vem se comportando como um campo de bem-estar pública e privada ao “necessitado”, como uma não política, como um sistema que se auto nega, sem visibilidade (...) ela parece se comportar de forma acuada reforçando sua característica opaca, subalterna, marginal. (SPOSATI AT ALL., 2006, pg. 4)

É possível que a problemática apontada em torno do tema das requisições revele desconhecimento por parte dos operadores do SUAS das possibilidades legais de atuação do Sistema de Justiça e suas respectivas competências. De todo modo, a forma autoritária como as requisições são encaminhadas, muitas vezes acompanhadas de trecho de lei sobre a eventual responsabilização e “sob pena de prisão”, prejudica a liberdade e autonomia do profissional a quem foi



endereçada em responder adequadamente, ou, inclusive, negar a solicitação.

Importante perceber que tal situação, independentemente do seu conteúdo, pode colidir com as legislações profissionais que preconizam o sigilo profissional, o comprometimento com o acolhimento dos atendidos e a autonomia profissional, bem como normativas do SUAS.

Conforme certifica Eunice Fávero:

como qualquer outra documentação do âmbito da profissão, os princípios éticos devem guiar a escolha do que é pertinente ou não de se registrar em documentos que permanecem em prontuário próprio do Serviço Social e naqueles que serão expostos à análise de outro agente, ou que poderão vir a público. Neste sentido, é importante não perder de vista a finalidade da ação profissional desenvolvida que, embora tenha relação com a finalidade da instituição/organização empregadora, não pode ser imposta por ela. (Fávero, 2014, p. 56)

De plano, vê-se que as práticas de exercício excessivo de poder – em diferentes graus – prejudicam, em última análise, a qualidade técnica do que está sendo requisitado. Evidente que documentos mal formulados, serviços e intervenções ruins não atendem às requisições de forma plena, empobrecem o Sistema de Garantia de Direitos e prejudicam o usuário da Política de Assistência Social e da Justiça.

Se o profissional do SUAS que executa o pedido não pode – fundamentadamente – recusar, pensar, discutir, sugerir, ampliar ou reduzir o conteúdo da requisição, que diz respeito a sua área do saber, o prejuízo afeta tanto o conteúdo do documento solicitado, como o funcionamento do Sistema de Justiça. E, como antecipado anteriormente, afeta a limitação técnica a qual está vinculado esse Sistema.

Seria, então, o excesso do poder de requisição um problema tão-somente de enquadramento legal e delimitação de competência?

Para muitos participantes dos encontros regionais a “separação mais clara das competências/atribuições” foi sempre elencada como uma solução possível, seja por meio da sistematização em informativos, resoluções, encontros, conselhos, ou se outros instrumentos (vide capítulo 4.2.6).

Tal solução aventada, e expressa em várias propostas apresentadas, vem ao encontro de resolver o problema identificado de que muitas requisições tratam de demandas que não competem ao SUAS atender. Em harmonia, as respostas dos gestores das capitais brasileiras indicaram, dentre os principais problemas detectados, o recebimento de demandas dessa natureza, fora do território e da atribuição do SUAS.

Segundo os dados obtidos pelas respostas aos questionários enviados pelos gestores municipais das capitais – os quais se sabe que refletem parcialmente a realidade, visto que muitas capitais não tem as informações registradas – o Ministério Público é o principal órgão do Sistema de Justiça que requisita ao SUAS serviços, perícias, estudos sociais, relatórios e informações, somando 16.628 requisições – em 18 capitais brasileiras nos últimos dois anos. Logo em seguida situa-se o Poder Judiciário, com 13.826 requisições.

A gestão da cidade de Porto Alegre, por exemplo, chegou a receber no referido período, ao todo, 5.222 documentos requisitórios. Em torno de $\frac{3}{4}$ deles vieram do Ministério Público, notadamente da Promotoria do Idoso e da Infância e Juventude, para, dentre outros assuntos, requisitar averiguação de denúncia, paradeiro e localização de pessoas, verificação de situação de maus tratos, avaliação de saúde, atendimento de abordagem do serviço “Ação Rua” e inserção imediata em serviços de abrigamento e acolhimento.

A competência impõe-se como uma limitação primeira ao “poder de requisição”. Uma normativa que clarifique as concepções da Política de Assistência Social – como o respeito à territorialidade; à participação popular; à descentralização da política; à autonomia das famílias; à função de acolhimento e convívio familiar; à possibilidade de oportunizar – e não realizar – o acesso aos serviços públicos de outras políticas como saúde, habitação e educação – tem potencial para

diminuir a tensão entre os Sistemas, no que toca às demandas ordinárias que não são atribuição do SUAS.

De fato, vê-se que a Política de Assistência Social possui em sua concepção prevista constitucionalmente uma proposta de trabalho que se afasta do caráter investigativo e fiscalizatório, privilegiando-se, em contraponto, a função de acolhimento – respaldado na leitura territorial advinda de uma vigilância socioassistencial, com mecanismos próprios – e com a difícil missão de articular a participação popular, a administração descentralizada com a uniformidade e integração em rede. Por tal razão, e em acordo com o histórico institucional em que tal Política, em regra, vem sendo construídas – de forma participativa e consensual, através de conselhos (municipais, estaduais, nacionais, fóruns e órgãos colegiados deliberativos) – as práticas requisitórias, não raras vezes, entram em choque com seu modo operante de trabalho. (PNAS, 2004, p. 48).

Assim, pode-se dizer que a metodologia de trabalho culturalmente vinculada à política institucional do SUAS é diferente daquela praticada nos diferentes contextos de trabalho do Sistema de Justiça.

A questão é que, embora se partindo de diferenças fundadas em distintas concepções norteadoras de ambos os Sistemas, bem como de suas respectivas estruturas operantes de trabalho, os profissionais executam suas atividades em um espaço comum, ou seja, no campo sociojurídico. O desconhecimento ou falta de reconhecimento da importância das diferenças que se contrastam, conforme sugerido nos encontros, é um dos entraves significativos da relação entre os Sistemas.

As prerrogativas legais do poder de requisição do Sistema de Justiça apresentam-se como um importante instrumento para o exercício, por parte de cada instituição, de suas respectivas competências. Sem o poder de requisição ocorria um esvaziamento da atuação de controle e fiscalização do Ministério Público, da tutela de direito daqueles que não tem condições de arcar com a defesa dos seus interesses, bem como do exercício de tutela judicial por parte do Poder Judiciário. Em última instância, um esvaziamento do mecanismo jurisdicional de garantia de direitos, não apenas sociais.

Tal dificuldade vislumbra-se, inclusive, se a requisições passassem a exigir um processo judicial próprio, na iniciativa de garantir a efetivação do princípio do contraditório e ampla defesa. Não parecem razoáveis proposições em tal direção, dado que só faria burocratizar o trabalho e transferir o poder de requisição no Poder Judiciário.

Diga-se de passagem, o Poder Judiciário goza de extensa prerrogativa de requisição. Conforme o Código de Processo Civil²⁷, o magistrado pode requisitar, sem necessária provocação das partes, quaisquer informações que julgue necessárias a formação do seu juízo sobre os fatos do processo, inclusive informações sigilosas e de natureza pericial.

Os parâmetros legais do poder de requisição do Ministério Público, contidos nas leis nº. 8.625/93²⁸, nº 75/93²⁹ e nº. 7.347/85³⁰, autorizam a instituição a requisitar informações, exames periciais, documentos, instauração de procedimento administrativo e/ou sindicância junto às autoridades federais, estaduais e municipais bem como as concessionárias e entidade fundacionais, sem qualquer ressalva à necessidade de existência de inquérito preparatório à ação civil pública.

A lei da Ação Civil Pública (Lei 7347/85) permite aos seus legitimados ativos (legitimados para propor a ação civil pública) – dentre os quais se encontra o Ministério Público (Artigo 5º, I) – a possibilidade de presidir inquérito civil, com a finalidade de instruir a inicial da ação, e neste documento, requisitar diligências (informações, exames, documentos) das autoridades privadas ou públicas.

Segundo a mesma norma, a recusa ao atendimento pode ser feita apenas nos casos de sigilo determinado por lei, conforme artigo 8, § 2º (ocasião em que apenas o juiz pode autorizar) e, para as demais – se o conteúdo da requisição for indispensável à propositura da ação – a recusa pode caracterizar crime, conforme o artigo 10 da lei.

Art. 10. Constitui crime, punido com pena de reclusão de 1 (um) a 3 (três) anos, mais multa de 10 (dez)

27 Artigos 130, artigos 145, 420 e 421 do Código de Processo Civil.

28 Lei ordinária que institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público e dispõe as normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados, através dos seus artigos 25, IV, a; 25, VI; 26, I, b; 26, II; 26, III; 26, §3º e 27.

29 Lei complementar que institui a Lei Orgânica do Ministério Público da União, nos seus artigos 7º, I e III; 8º, II e III; 11 ao 16 e 39.

30 Lei ordinária que regulamenta a Ação Civil Pública, no §1º do artigo 8º.



a 1.000 (mil) Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional - ORTN, a recusa, o retardamento ou a omissão de dados técnicos indispensáveis à propositura da ação civil, quando requisitados pelo Ministério Público.

De semelhante prerrogativa goza a Defensoria Pública³¹, já que também é legitimada a propor Ação Civil Pública.

Especialmente quanto ao Ministério Público, órgão do Sistema de Justiça que mais requisitou aos gestores municipais nos dois últimos anos, tais leis, contudo, não referendam a necessidade de vinculação de toda requisição com a instrução da Ação Civil Pública e, principalmente, não indicam quais os parâmetros destas requisições, o que pode ou não ser requisitado e como o será. Portanto, os limites de conteúdo do poder de requisição não estão claros legalmente.

Diante do exposto, percebe-se que o problema das requisições poderia ser atenuado, quanto a demandas estranhas à atribuição do SUAS, através de uma delimitação – ou informação – das competências e concepções de cada órgão que atua junto ao Sistema de Garantia de Direitos, instituindo-se, com isso, uma importante limitação de conteúdo das requisições.

Um impacto positivo, nesse sentido, seria a afirmação da evidente incongruência das práticas de requisição de averiguação de denúncias com a concepção da Política de Assistência Social, definindo-se, portanto, tal incompetência em exercê-las. A atribuição de averiguação de denúncias deve ser definida a outro órgão, que não aqueles vinculados ao SUAS, visto que estes devem atender as famílias com direitos violados, incluindo-se, se for o caso, em acompanhamento.

Do mesmo modo, destaca-se como atividade estranha ao trabalho do SUAS a elaboração de perícia, contidas em algumas requisições. Perícia é atividade auxiliar do Sistema de Justiça, portanto não compete ao Poder Executivo exercê-la, muito menos ao profissional individualmente, situação agrava em caso de não pagamento de seus honorários.

O melhoramento do fluxo, nesse sentido, não desautoriza e, portanto, não esvazia o poder de requisição, apenas o qualificaria. Ou seja, o conflito entre os Sistemas pode ser atenuado por meio da delimitação mais clara da competência, inclusive, com a instituição de mecanismos de forma, resposta e eventual recusa da solicitação, especialmente, tendo como interlocutores os gestores da Política de Assistência Social, os quais têm poder e dever administrativo perante o Sistema de Justiça (vide capítulo 4.2.6.).

Contudo, o excesso do poder de requisição não é um problema tão-somente de enquadramento legal e delimitação de competência. Para melhor compreensão, imperioso analisar as outras modalidades de requisição.

Ilustrativo é o caso da cidade de Curitiba. A gestão municipal recebeu, nos últimos dois anos, o maior número de requisições das cidades pesquisadas – chegando a 7.694 apenas do Ministério Público – cuja maior incidência é da Promotoria do Idoso, a qual demanda relatórios sobre o acompanhamento de idosos em situação de risco.

Para os gestores de Curitiba, assim como para as gestões de Belo Horizonte, Cuiabá, Fortaleza e Recife, o problema das requisições está no volume da demanda, no prazo exíguo para resposta e na, conseqüente, sobrecarga de trabalho.

Os casos de requisições do tipo solicitação de informações sobre atendimentos, são, em regra, de competência do SUAS, uma vez que é este Sistema que opera o atendimento. De pronto, sem analisar caso-a-caso, não é possível aferir incongruência de concepção entre o perfil das solicitações e as competências da Política de Assistência Social, ou de normas reguladoras de ambos os Sistemas. De outro lado, também é fato que o volume de tais requisições caracteriza-se como um problema para gestão dos municípios.

Não é possível aferir-se uma análise quanto à quantidade de requisições operadas cotidianamente. Para isso, seria necessária a realização de um estudo mais detalhado que envolvesse, por exemplo, a quantidade de habitantes e o tamanho da estrutura administrativa de cada capital. Ainda assim, os dados obtidos como complemento de informações na presente pesquisa apresentam importantes diferenças numéricas.

A maioria dos resultados ultrapassa a casa das 1.000 requisições em um período de aproximadamente dois anos (de

31 A diferença principal, é que a recusa para a Defensoria Pública não constitui crime, nos termos das leis analisadas.



21 de agosto de 2012 a 23 de outubro de 2014). Contudo, a cidade de Cuiabá chegou até 2.918 requisições e as cidades de Aracaju, Belém, Recife, Porto Alegre e Curitiba ultrapassam as 3.000 requisições no mesmo período, tendo as duas últimas os maiores números. Como informado, a gestão da cidade de Porto Alegre chegou a receber 5.222 requisições e a de Curitiba 9.902. Ao passo que a cidade de Florianópolis recebeu, no mesmo período, 695 requisições, Vitória, 680 e Salvador, 461, Macapá, 144. Vale lembrar que a cidade de Salvador é a terceira maior cidade do País, com mais de 2 milhões e 900 mil habitantes, enquanto Curitiba e Porto Alegre ocupam o 8º e 10º lugar com menos de 1 milhão 900 mil habitantes cada uma (IBGE, 2014).

Para metade das cidades que receberam mais requisições – Cuiabá, Aracaju e Recife – a maioria delas foi remetida pelo Poder Judiciário. Diferentemente, a cidade de Porto Alegre e Curitiba receberam em torno de $\frac{3}{4}$ das requisições por meio do Ministério Público, notadamente da Promotoria do Idoso e da Infância e Juventude.

De tal forma, pode-se constatar que as vivências quanto às requisições experimentadas nas cidades de Porto Alegre e Curitiba são, significativamente, mais volumosas do que as demais capitais e, possivelmente, estão relacionadas a formas específicas de atuação extraprocessuais.

De pronto, observa-se que o problema das requisições ultrapassa a questão da delimitação de competência de ambos os Sistemas.

Além das modalidades já abordadas de requisição, cabe analisar a situação daquelas de atendimento direto em serviços específicos. De fato, há uma potencial incongruência entre tais requisições e as normativas de regulamentação de entrada e atendimento na rede.

Como exemplo, pode-se referir a situação que ocorre na cidade de Aracaju, em que são requisitados inclusão no PAIF, SCFV, CadÚnico, inclusão de família em Programas Sociais e Serviços do CRAS. Embora a gestão daquela capital aponte como problema a recorrente emergencialidade das requisições, é possível existir uma incompatibilidade com normas acerca da concepção e formas de acesso aos serviços do SUAS.

A Política Nacional de Assistência Social, que possui expressa preocupação com a “universalização da cobertura e a garantia de direitos e acesso para serviços, programas e projetos sob sua responsabilidade” (PNAS, 2004, p. 32), aduz que é preciso superar a fragmentação do atendimento individualizado, através do trabalho em rede.

Trabalhar em rede, nessa concepção territorial significa ir além da simples adesão, pois há necessidade de se romper com velhos paradigmas, em que as práticas se construíram historicamente pautadas na segmentação, na fragmentação e na focalização, e olhar para a realidade, considerando os novos desafios colocados pela dimensão do cotidiano, que se apresenta sob múltiplas formatações, exigindo enfrentamento de forma integrada e articulada. (PNAS, 2004, p. 44)

A mesma norma estabelece que deve ser garantida a prioridade de acesso ao atendimento às famílias beneficiárias de Programa de Transferência de Renda, como requisito de uma gestão plena no município.

i) garantir a prioridade de acesso nos serviços da proteção social básica e/ou especial, de acordo com suas necessidades, às famílias e seus membros beneficiários do Programa de Transferência de Renda instituído pela Lei nº 10.836/04. (PNAS, 2004, p. 102)

Sendo assim, o atendimento de usuários encaminhados por meio de requisições, sem o devido estabelecimento de prioridades por meio do planejamento da gestão do SUAS, pode significar, além de conflito de competências, não respeito à previsão normativa da Política Nacional de Assistência Social.

Observa-se que a solução ao problema, materializado nas requisições, entre os dois Sistemas caminha na direção de compreende-se quais as limitações do poder de requisição, especialmente quanto ao conteúdo do que está sendo



requisitado. Isso porque, a simples afirmativa da separação de competências não parece, até o momento, satisfazer por completo a cena de conflito instaurada.

Nem toda requisição será excessiva, especialmente aquelas autorizadas pela lei e ciente da delimitação das atribuições do SUAS. No entanto, verifica-se que a prática do conjunto de requisições das diversas naturezas aqui referidas tem sido prejudicial ao SUAS. Isso constata-se diante do desrespeito à autonomia, excesso de demandas, prazos exíguos estabelecidos, hierarquização dos saberes praticada, desvalorização profissional ou pela inversão dos papéis, quando se prioriza um atendimento que não está no rol eleito pela PNAS.

5.2.5. Uma equação possível

A afirmação de competências já estabelecidas legalmente, por meio de normativas conjuntas, conforme sugerido nos encontros regionais, pode ser um caminho de solução às requisições estranhas à atribuição do SUAS, mas deve, principalmente, ser um caminho de instituição de fluxo que trate em igualdade os agentes envolvidos e oportunize o diálogo permanente.

Normas são estruturas narrativas instrumentais que prescrevem comportamento e impõem deveres, ou compromissos individuais e grupais (HERRERA FLORES, 2000, P.4-7). Sempre *interpretadas* desde o sistema de valores vigente, elas costumam prescrever situações ora universalizáveis, ora deveras excepcionais, portanto, não contemplam todo o universo de conflito.

Além disso, as normas administrativas ostentam características muito particulares quanto à sua força cogente, legitimidade e alvo de aplicação. É preciso atentar-se que a solução para os problemas do poder de requisição não advirá, “como uma mágica”, da instituição de uma norma que clarifique as competências.

Entende-se, por outro lado, que é necessário o estabelecimento de um espaço institucional de interlocução permanente entre o Sistema de Justiça e o SUAS, nos níveis nacional, estaduais e municipais. A construção conjunta de diagnóstico, planejamento, estabelecimento de prioridades e fluxos precisa constar entre as atribuições dos profissionais que operam na representatividade de ambos os Sistemas. Nessa direção, entende-se que **possam ser instituídas, por meio de normativa nacional, “comissões gestoras de direitos entre Sistemas”, que tenham suas funções assim definidas e que a representação e coordenação das mesmas não seja facultativa aos profissionais dos Sistemas.**

Em caráter complementar, ou alternativo, sugere-se que sejam instituídas, por meio de normativas conjuntas, práticas de audiências concentradas com a temática do SUAS no respectivo território, sob coordenação do Poder Judiciário em cada comarca e com a representatividade de todas as instituições envolvidas. Esta prática segue o exemplo do que vem sendo feito nos Juizados da Infância e da Juventude, conforme algumas manifestações nos encontros regionais, e, embora possam apresentar problemas específicos em cada realidade, parece que tem surtido efeitos na direção de melhoria na interlocução.

5.3 EIXO DE ANÁLISE III – JUDICIALIZAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL – LIMITES E POSSIBILIDADES

Ao longo dos últimos anos, o Estado encontra-se mais presente na vida das pessoas, seja como forma de intervenção, por meio de estratégias de controle, ou com o propósito da prestação de políticas públicas para a efetivação de direitos.

Em decorrência desse processo, as intervenções no campo da Assistência Social têm estabelecido relações institucionais com outros ramos de políticas públicas e com o Sistema de Justiça, na perspectiva de estabelecer identidades, referências e efetivar direitos. Assim sendo, há que se reconhecer a existência de uma relação de forças sociais, econômicas e políticas que paulatinamente desenham o regime brasileiro de Assistência Social (SPOSATI, 2007).

Nesse sentido, como já fora explicitado, os três Poderes – Legislativo, Executivo e Judiciário – atuam de forma concorrente na efetivação da Política Nacional de Assistência Social e das demais políticas públicas. Diante da percepção dessas relações institucionais e em razão do conteúdo novo que representa tal interlocução, levantou-se a hipótese de que a mesma tendência de ampliação da judicialização, que vem ocorrendo no campo dos direitos à saúde e à educação, estaria também atingindo os direitos socioassistenciais. O déficit na prestação das políticas públicas estaria levando a população a propor demandas judiciais, cujas ações tivessem como objeto os direitos socioassistenciais, o que colocaria a relação entre o SUAS e o Sistema de Justiça para “dialogar” no plano dos tribunais.

Ocorre, no entanto, que ao longo da coleta e da produção de todos os dados já apresentados, tal hipótese confirma-se apenas em parte, implicando uma análise a partir da especificidade de cada situação encontrada. Conforme os dados expostos, a judicialização de direitos socioassistenciais ocorre de forma mais intensa no plano da Justiça Federal, especialmente em função do Benefício de Prestação Continuada. Já em relação às demandas que competem à Justiça Comum, os acórdãos revelam que não há, como no campo da saúde e da educação, uma cultura de judicialização desses direitos, uma vez que não foi possível identificar um debate concreto em torno deste assunto nos tribunais pesquisados, nem na própria doutrina. Neste caso, a relação entre os Sistemas materializa-se no plano da extraprocessualidade, por meio das requisições, como analisado no capítulo anterior.

Percebe-se, portanto, que a relação entre o Sistema de Justiça e o SUAS materializa-se por meio de duas diferentes faces: a judicialização excessiva do Benefício de Prestação Continuada e a extraprocessualidade das demais demandas. Cabe, assim, analisar ambas as facetas individualmente para melhor compreensão e contextualização. A análise concentrar-se-á nos riscos e nas possibilidades que cada uma destas situações encontradas ao longo da pesquisa potencializa, tendo como principal preocupação a real efetivação dos direitos socioassistenciais.

5.3.1 Judicialização do BPC: riscos e possibilidades

De acordo com o que foi coletado na segunda etapa de pesquisa, a temática que responde pela maior judicialização em todo o país, no campo dos direitos socioassistenciais, é a busca por concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC), seja para idosos, ou para pessoas portadoras de deficiência. Isso ocorre porque existe clara, e cada vez mais explícita, diferença de critérios para a concessão do benefício por parte do órgão administrativo – INSS e a posição em processo de consolidação da jurisprudência nos Tribunais Regionais Federais.

Tal diferença de posição gera falta de isonomia na concessão do benefício, na medida em que há negação de uma parte de pedidos na via administrativa e uma parcela dos usuários destes benefícios indeferidos busca o acesso à Justiça, alcançando, ou não, seu pleito. É fundamental, portanto, enfocar quem é o público alvo deste direito: pessoas idosas e portadoras de deficiência que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção, ou de tê-la provida por sua família. Ou seja, trata-se de pessoas vulneráveis, não só pela precária condição econômica em que estão inseridas, mas por serem excluídas do processo de produção e, portanto, extremamente desvalorizadas socialmente.

Diante dessa diferença de parâmetros e da constituição do Poder Judiciário enquanto órgão que concede o BPC de forma mais ampla, há que se discutir o aspecto do critério de seletividade ao acesso, confrontando-se com a garantia constitucional do direito à cidadania (SPOSATI, 2004). Conforme a autora, a atual situação de implementação e regulação do BPC contribui para criar um exército de excluídos sociais no Brasil.

Ainda, é necessário levar em conta a dificuldade dessa população específica em acessar o Sistema de Justiça. Não foi possível quantificar o número de pessoas que, ao não obterem o benefício administrativamente, recorrem ao Poder



Judiciário. No entanto, o número de benefícios indeferidos pelo INSS e o número de pedidos concedidos judicialmente é muito discrepante, o que leva a formular a hipótese de que muitos possíveis beneficiários não completam o caminho ao Poder Judiciário.

No ano de 2012, 358.237 pedidos foram negados pelo INSS, sem especificação do motivo, enquanto que 45.036 pedidos foram concedidos judicialmente. Cabe observar que a concessão dos pedidos via judicial possivelmente não corresponda à parcela dos benefícios negados no mesmo ano, pois as demandas judiciais levam anos e o período anual de negação do benefício concedido no ano de 2012, possivelmente, correspondeu a ano anterior. Ainda assim, é possível fazer-se um paralelo para demonstrar que, hipoteticamente, do total de pedidos indeferidos administrativamente, somente 12,5% foram concedidos por via judicial. No ano de 2013, foram 14% os pedidos atendidos judicialmente do total de benefícios indeferidos administrativamente³². O problema é que não se sabe quantos chegaram até a Justiça, pois não foi possível mensurar a quantidade de ações judiciais com este objeto. No entanto, sabe-se que o critério da renda é o segundo fator principal na negativa de benefícios concedidos. Ou seja, invariavelmente há um considerável número de pessoas que estão deixando de acessar um direito constitucionalmente garantido em função da diferença de critérios utilizados.

A dificuldade no acesso à justiça já foi objeto de muitos estudos da sociologia jurídica, os quais revelam que são diversos os elementos que interferem na possibilidade de que as classes mais baixas apropriem-se das vias judiciais enquanto meios de efetivação de um direito. E este é um aspecto importante para a avaliação do descompasso entre o critério de miserabilidade considerado pela LOAS e aquele aplicado pelo Poder Judiciário. “A distância dos cidadãos em relação à administração da justiça é tanto maior quanto mais baixo é o estrato social a que pertencem” (SOUZA SANTOS, 2013, p. 208). Além disso, esta distância não apenas está relacionada a fatores econômicos, mas também sociais e culturais, o que se agrava em relação àqueles que pleiteiam o BPC, uma vez que se tratam de pessoas idosas e portadoras de deficiência.

A dificuldade de locomoção constitui um fator limitador ao acesso à justiça. Soma-se a isso, a situação de que pessoas de estratos sociais mais baixos tendem a conhecer pior os seus direitos, e, portanto, possuem mais dificuldades em reconhecer um problema, enquanto um problema jurídico. Por fim, é necessário que estes indivíduos disponham-se a interpor uma ação, além da necessidade de transpor uma situação de dependência e de insegurança que produz o temor de represálias ao recorrer aos tribunais. Ademais, o completo desconhecimento a respeito de como funcionam as instâncias jurídicas na sociedade constitui mais uma dificuldade no acesso à justiça. (SOUZA SANTOS, 2013)

A necessidade de unificar critérios foi assunto também debatido nos encontros regionais, terceira etapa desta pesquisa. A preocupação em padronizar os requisitos foi elencada como um dos problemas que envolvem o SUAS e o Sistema de Justiça. No encontro da região Sudeste travou-se um importante debate acerca do papel do Poder Judiciário na ampliação dos critérios de miserabilidade para concessão do BPC. O que se verifica, neste caso, é uma atuação progressista dos Tribunais, que têm optado por ampliar o acesso ao referido direito. Há visivelmente uma discussão em torno do assunto, inclusive com posicionamentos do Supremo Tribunal Federal. Os juízes têm, cada vez mais, elaborado fundamentos a respeito da necessidade de interpretar a LOAS à luz da Constituição Federal e do caso concreto, ampliando os critérios de análise.

A Justiça vem desempenhando um papel importante no desenvolvimento do sistema democrático brasileiro. Crescem os pedidos relativos ao reconhecimento de direitos e um movimento de judicialização ou constitucionalização em vários campos, inclusive no direito de idosos e de pessoas portadoras de deficiência a serem assistidos. O crescimento do recurso ao direito pela via da justiça parece reconhecer a prevalência de um contrato tácito entre os cidadãos e o Estado, que abarca também os cidadãos inaptos para o trabalho (IVO, Anete Brito Leal; SILVA, Alessandra Buarque, 2011, p. 38).

É justamente nesta perspectiva que o Ministro Relator da reclamação n. 4374, Gilmar Mendes, ao declarar a inconstitucionalidade do art. 20, § 3º, da LOAS – sem pronúncia de nulidade – afirma que o não cumprimento total ou parcial do

32 Números obtidos por meio de cruzamento de dados fornecidos pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS.

dever constitucional de legislar gera, impreterivelmente, um estado de proteção insuficiente do direito fundamental. Para o relator, a LOAS cumpre apenas de forma parcial o comando constitucional ao restringir o BPC apenas à população com o recorte de renda de ¼ de salário mínimo per capita, o que gera um estado de omissão constitucional.

As decisões analisadas revelam que a jurisprudência tem consolidado como fator decisivo no pleito do BPC, a análise do caso concreto, o qual se sobrepõe a qualquer outro critério objetivo de renda. Caracteriza-se, portanto, uma postura dos tribunais no sentido de ampliar o acesso a este benefício para além do que a LOAS determina.

No entanto, apesar do Poder Judiciário estar exercendo um papel fundamental à efetivação de um direito constitucional, a análise do caso concreto e a não uniformidade de critérios entre o INSS e a instância judicial prejudicam a isonomia entre a população que pleiteia o benefício. Assim sendo, incorre-se no risco de serem proferidas sentenças extremamente subjetivas, o que pode gerar disparidades entre as próprias decisões judiciais. Apesar de extremamente louvável o posicionamento adotado pelos tribunais no sentido de reconhecer o melhor interesse da população usuária, é fundamental que esta situação seja analisada a partir de uma perspectiva coletiva em relação aos direitos sociais. É fato que o Poder Judiciário avançou, e muito, na discussão dos critérios de concessão do benefício, porém demandam-se urgentemente providências no sentido de unificá-los, a fim de evitar não apenas a judicialização desnecessária, mas também permitir o efetivo acesso ao direito de forma mais isonômica e equitativa.

A diversidade de posicionamentos quanto aos referidos critérios expressa a divergência de concepção sobre a pobreza, a vulnerabilidade ou a miséria em que vive a população brasileira. Ou seja, revela em que medida cada um dos campos interlocutores considera aceitável que as pessoas vivam em condição de miséria e qual seria, nas diferentes visões, o mínimo existencial aceitável.

Debate a doutrina contemporânea sobre o que pode ser considerado “mínimo existencial”, no entanto é possível afirmar-se que não pode ser confundido com o “mínimo vital” ou um “mínimo de sobrevivência”, considerando-se que este último diz respeito à garantia da vida humana, sem necessariamente abranger as condições para uma sobrevivência física em condições dignas, ou uma vida com certa qualidade. Não deixar alguém sucumbir de fome é o primeiro passo em termos de garantia de um mínimo existencial, mas não é o suficiente. A respeito do tema, leciona Ingo Wolfgang Sarlet:

No caso do Brasil, onde também não houve uma previsão constitucional expressa consagrando um direito geral à garantia do mínimo existencial, os próprios direitos sociais específicos (como a Assistência Social, a saúde, a moradia, a previdência social, o salário mínimo dos trabalhadores, entre outros) acabaram por abarcar algumas das dimensões do mínimo existencial, muito embora não possam e não devam ser (os direitos sociais) reduzidos pura e simplesmente a concretizações e garantias do mínimo existencial, como, de resto, já anunciado. Por outro lado, a previsão de direitos sociais não retira do mínimo existencial sua condição de direito- garantia fundamental autônomo e muito menos não afasta a necessidade de se interpretar os demais direitos sociais à luz do próprio mínimo existencial, notadamente para alguns efeitos específicos. (SARLET, 2007, p. 105)

Para Antônio Carlos Wolkmer, o conceito de mínimo existencial passa pela teoria das necessidades humanas. Para o autor,

Não há dúvida de que a situação de privação, carência e exclusão constituem a razão motivadora e a condição de possibilidade do aparecimento de direitos. Os direitos objetivados pelos sujeitos coletivos expressam a intermediação entre necessidades, conflitos e demandas. (WOLKMER, 1994, p. 276)

Assim, observa-se que o mínimo existencial compreende o conjunto de prestações materiais indispensáveis para assegurar a cada pessoa uma vida digna e saudável. Trata-se do núcleo essencial dos direitos fundamentais, blindado contra qualquer intervenção por parte do Estado e da sociedade.



De modo objetivo, as dificuldades em torno do tema traduzem-se na ausência de parâmetros mais precisos para a definição do que seja um mínimo existencial, como patamar universalizável, ou um mínimo de dignidade para a vida em sociedade, no tempo contemporâneo. Leciona Aldaíza Sposati que “estabelecer mínimos sociais é mais que um ato jurídico ou um ato formal, pois exige a constituição de um outro estatuto de responsabilidade pública e social” (SPOSATI, 1997, p. 13-5).

Trata-se, portanto, de uma disputa a respeito de que concepção acerca de miserabilidade o Estado brasileiro pretende adotar, e quais os padrões básicos de sobrevivência deseja providenciar à sua população. Basicamente, disputam-se duas tendências: a primeira subordina a política social ao equilíbrio fiscal, refletindo o argumento de que benefícios como o BPC desestimulariam a contribuição previdenciária, enquanto que a segunda ressalta a importância deste benefício para a efetivação do princípio da segurança de renda no campo do direito à proteção social. Assim, não deixar alguém sucumbir de fome é o primeiro passo em termos de garantia de um mínimo existencial, mas não é o suficiente.

A Assistência Social e a proposição de mínimos sociais não se colocam numa concepção “minimalista” fundada no limiar da sobrevivência, mas numa concepção de mínimos sociais que a considera “ampla e cidadã” e que se fundamenta num “padrão básico de inclusão”. (OLIVEIRA, 2007, p. 23)

A transferência de renda por meio do BPC não restringe o caráter deste direito estritamente ao aspecto econômico. Esse benefício visa o enfrentamento da pobreza, a garantia da proteção social, o provimento de condições para atender a contingências sociais e a universalização dos direitos sociais (IVO, SILVA, 2011). Sua destinação àquelas pessoas excluídas do processo de produção capitalista e a proteção constitucional resguardada a ele revelam que tal direito também tem como objetivo a valorização e a proteção social destes sujeitos. É o reconhecimento do status de cidadão que se almeja quando se garante a concessão do benefício a um idoso ou a uma pessoa portadora de deficiência.

Ocorre, no entanto, que essas são concepções constantemente em conflito em uma sociedade de mercado. Sabe-se que a principal preocupação em modificar o critério de miserabilidade é em função do impacto orçamentário de uma eventual elevação do atual critério. Estudos realizados pelo IPEA e pelo MDS, em janeiro de 2010, demonstram que, se viesse a vigorar o critério de renda per capita no valor de ½ de salário mínimo, os recursos necessários para investimento no BPC em 2010 seriam de 129,72% a mais do que na projeção do ano.

Assim sendo, conclui-se quanto à necessidade de realização de uma pesquisa que investigue mais profundamente a possibilidade orçamentária no caso de ampliação do critério da renda, porém levando-se em conta os gastos públicos já praticados em função dos processos judiciais gerados pela falta de um critério único. De acordo com Juarez Freitas, o argumento da “reserva do possível” está limitada à demonstração de efetiva impossibilidade pelo Poder Executivo e a sua não omissão na oferta de políticas públicas, que venham a garantir direitos fundamentais, como é o caso do direito à creche e pré-escola, analisado pelo autor. O limitador objetivo de direitos fundamentais não seria a simples política financeira adotada, ou uma “discricionariedade insuficiente”, ou seja, omissão. O limite estaria na efetiva impossibilidade de agir (FREITAS, 2007, p. 25). É nesse sentido que se conclui quanto à necessidade de realização de uma pesquisa que investigue os limites financeiros do Estado em alargar, na forma da lei, o critério de miserabilidade estabelecido pela LOAS.

Assim, afirma-se que o aumento dos gastos públicos não pode ser elemento único e conclusivo para a não realização desta mudança legislativa. Como já apresentado, são diversos os motivos que convergem no sentido de aperfeiçoar e unificar o critério de renda estabelecido pela LOAS. Trata-se, pois, de uma disputa política no campo dos direitos sociais em que está em jogo a ampliação de acesso a um direito constitucional. Conforme argumenta Vieira, “países desenvolvidos asseguram mínimos sociais porque sabem que esta é uma forma de conter o processo de aprofundamento da miséria. A miséria não gera consciência e solidariedade, mas gera mais miséria” (VIEIRA, 1998).

A ausência de uniformidade entre os critérios, que leva a judicializações individuais de demandas, também gera custos ao Estado, os quais se referem não só ao processo judicial em questão, mas aos custos judiciais como um todo e à necessidade de novas perícias, algumas delas requisitadas ao SUAS, como foi demonstrado durante esta pesquisa.

Inclusive debateu-se nos encontros regionais a atual situação em que há necessidade de realizar em juízo perícias relacionadas ao critério já reconhecido administrativamente. Mesmo que determinada pessoa tenha sua deficiência reconhecida administrativamente, pelo INSS, e o benefício tenha sido indeferido em função da renda, ambos os critérios costumam ser reavaliados em juízo, fator que atrasa consideravelmente o tempo de um processo.

A exigência de uma segunda análise sobre aquele requisito já considerado preenchido, não apenas gera gastos desnecessários, mas implica submeter aquele que pleiteia o benefício a todo um ritual pelo qual ele já passou. Trata-se, assim, de expor o sujeito a uma nova situação de análise pericial, em que ele será novamente exposto. A perícia que avalia a miserabilidade, por exemplo, pode implicar visitas domiciliares, entrevistas, análise de documentos, entre outras formas de investigação. Submeter alguém que já passou por esta situação, e principalmente quando sua condição de pobreza já fora reconhecida, é extremamente invasor. Sem falar na perícia médica, a qual submete o sujeito a uma situação em que ele precisa comprovar sua deficiência, mesmo que ela já tenha sido reconhecida em momento anterior. Nos encontros regionais foi relatado que em alguns estados do País, a exemplo do estado da Paraíba, há acordos com a Procuradoria Federal no sentido de apenas solicitarem a perícia relacionada ao critério não reconhecido administrativamente (Encontro Região Sul). No entanto, esta não é uma orientação nacional.

A referida judicialização gera prejuízos à sociedade como um todo, na medida em que prejudica o sujeito que, em um primeiro momento não tem seu direito reconhecido, e depois, passa a tê-lo, porém somente após ultrapassar uma série de obstáculos que expressa a própria falta de reconhecimento da pessoa, em especial, dos idosos, como cidadãos respeitáveis na sociedade.

Ao analisar-se a situação de excessiva judicialização do BPC e suas consequências - em especial no caso dos idosos - e suas possibilidades de redução, cabe sugerir, como resultado da presente pesquisa, que a atuação conjunta entre os Sistemas de Justiça e SUAS deve caminhar na direção de eliminação de critérios em eventual divergência. Nessa direção, entende-se que a situação de pobreza não deva ser um critério periciável, mas auto declarável. Ou seja, cabe aos idosos, possíveis titulares do benefício, afirmarem sua necessidade. Mesmo porque, trata-se de um público muito específico: idosos, que não são usuários da previdência, portanto, por razões diversas não contribuíram ao longo da vida para que usufruam de uma aposentadoria digna. Pessoas que, diante do contexto em que se inserem, possivelmente são portadoras de necessidades no campo da seguridade social e por isso pleiteiam o benefício.

O prejuízo eventualmente gerado pela concessão de benefícios indevidos e passíveis de correção, mediante eventual averiguação, possivelmente, será de custo inferior ao aparato estatal hoje mobilizado em torno da avaliação divergente dos critérios de concessão. Além disso,

(...) efetivamente, as regras de acesso ao BPC são restritivas e dirigidas exatamente aos que não possuem condições de integrar-se ao mercado de trabalho ou a qualquer outra ocupação. O nível de pobreza dos que recorrem ao benefício é tão aguda, que parece uma absoluta impropriedade falar-se em capacidade contributiva. É no espaço da seguridade social, portanto, e não no da previdência social, que o BPC efetiva sua proteção social. (IVO; SILVA, 2011, p. 38)

A conclusão no sentido do critério de miserabilidade ser auto declarável e não submetido à perícia propõe essencialmente a dois objetivos: a considerável redução da judicialização e a ampliação do acesso a este direito à luz da Constituição Federal. Conforme foi afirmado no encontro de Salvador,

O BPC faz parte do sistema de seguridade brasileira. Não podemos perder de vista que o BPC é um dos elementos da seguridade brasileira e ele tem que ser entendido dessa forma e operacionalizado dessa forma e nós temos uma luta nos movimentos sociais, a Conferência já trouxe isso, em vários momentos, as Conferências de Assistência Social, que é a ampliação do recorte de renda. Então, nós aqui temos situação conflituosa do recorte de renda. Então, a Previdência trabalha com o recorte de um quarto do salário mínimo, a justiça, hoje, o Poder judiciário tem trabalhado com um recorte maior, mas a questão



é nós estamos trabalhando na direção de ampliação desse direito, porque ele faz parte da seguridade social e o recorte não pode ser só o de renda. Nós temos que ter o recorte de critérios sociais, renda é um dos elementos e quando você coloca a renda, você coloca a discriminação de outros elementos, que são tão importantes quanto para acesso a BPC. Então, eu acho que nós temos sim que fazer uma discussão, que é de fundo, não é uma discussão apenas de um elemento superficial. (Encontro Região Nordeste)

Como bem explicitado pela participante cuja fala foi aqui transcrita, o critério relacionado à miserabilidade não pode estar estritamente relacionado a recortes de renda objetiva. Há que se problematizar outros critérios sociais, em que a renda é apenas um desses elementos. Ademais, há disparidades socioeconômicas nas diversas regiões do país, portanto critérios estritamente objetivos de pobreza, válidos em âmbito nacional, terão diferentes efeitos em cada região do país, conforme as peculiaridades sociais e econômicas locais (MENDES, 2013).

Assim sendo, entende-se que a auto declaração é um caminho a ser considerado na busca pela ampliação do acesso ao BPC e numa significativa redução da judicialização. A eleição de um novo critério objetivo de renda, por exemplo, de $\frac{1}{2}$ salário mínimo per capita, foi considerado. No entanto, esta mudança alteraria muito pouco o cenário atual. Aqueles que se sentissem prejudicados pelo indeferimento administrativo do pedido continuariam no direito de reclamar perante os tribunais. Dificilmente os juízes deixariam de analisar a situação dos casos concretos e não valorariam outros meios de comprovação da miserabilidade. As “manobras hermenêuticas” realizadas pelos juízes no intuito de encontrarem soluções mais justas e próximas aos objetivos da Constituição Federal para concessão do Benefício perdurariam.

O cenário constituído no âmbito do Benefício de Prestação Continuada é, contudo, bastante peculiar e específico. Cabe, assim, no item seguinte explorar a interface do Sistema de Justiça e do SUAS nas demais áreas de intersecção, as quais se concretizam por meio das requisições individuais por demanda.

5.3.2 A intervenção extraprocessual do sistema de justiça na política de Assistência Social: riscos de uma atuação individualizada

No início da execução da presente pesquisa contava-se com a hipótese de haver um grande contingente de processos judiciais buscando efetivar direitos, notadamente por meio de ações civis públicas, com pleitos de direitos coletivos ou difusos. No entanto, a segunda etapa de investigação – especificamente por meio da pesquisa jurisprudencial na Justiça Comum e pelo levantamento de dados obtido junto aos gestores municipais de algumas capitais - e a terceira etapa - por meio dos encontros regionais – apresentaram um cenário bastante diferente daquele imaginado.

O tema das requisições extraprocessuais, abordado no segundo eixo de análise, caracteriza a existência de uma estreita relação entre o SUAS e o Sistema de Justiça, porém sem envolver necessariamente a existência de uma lide. Trata-se, portanto, de uma interface bastante diferente da abordada anteriormente, no caso do BPC. O conflito traduz-se pelas requisições extraprocessuais emanadas pelo Sistema de Justiça e direcionadas ao SUAS, as quais apresentam pedidos das mais diversas ordens e abordam conteúdos inclusive não competentes ao SUAS. Traduz-se a partir da seguinte fala este conflito:

Nós somos uma Política de Assistência Social, nós não somos a única Política Social do Brasil. Então para o aluguel social, liga para a Política de Assistência Social, para colocar alguém dentro de uma comunidade terapêutica despacha a Política de Assistência Social. Então somos políticas sociais, o DEMHAB é uma Política social, a saúde é uma política social, nós somos uma Política de Assistência Social. (Encontro da Região Sul)

Reside nesta interface da relação um “choques” entre os Sistemas. A “judicialização do SUAS”, expressão recorrente entre os profissionais da política, traduz significados distintos para cada um dos Sistemas. Na linguagem usada no âmbito do SUAS, “judicialização” expressa a ideia de tratamento das questões sociais como jurídicas. Refere-se, portanto, a uma interlocução que não necessariamente vincula-se a uma ação judicial. Já para o Sistema de Justiça, o ato de judicializar está atrelado à existência de um processo judicial que pleiteie o reconhecimento de um direito por meio de uma sentença. Consta-se que na maioria das situações relatadas como problema não há judicialização, mas sim diligências administrativas para viabilizar direitos, enquanto interlocuções extra processuais.

Para os profissionais do SUAS, estas requisições do Ministério Público e do Poder Judiciário configuram a “judicialização do SUAS”, uma vez que estas instituições colocam para a Política a necessidade de atender às suas demandas. Assim, promotores, juizes e defensores públicos acabam por ditar, em alguma medida, o andamento da política e a escala de prioridades, por meio das requisições, que não só possuem conteúdo, mas uma forma problemática.

A seguinte cena foi então mapeada: a falta de decisões judiciais em segunda instância nos tribunais estaduais explica-se em função das demandas entre os dois Sistemas estarem alocadas, principalmente, no âmbito da extra processualidade. Cabe, portanto, analisar porque os direitos socioassistenciais estão percorrendo esta outra via e não a via judicial convencional, quais os riscos desta situação e as possibilidades a serem percorridas na busca pela maior efetividade da política e, conseqüentemente, destes direitos.

No primeiro eixo de análise, exploraram-se os aspectos históricos que envolvem ambos os Sistemas e suas significativas diferenças estruturais. Comparada ao Sistema de Justiça, o qual não deve ser considerado um Sistema tal qual o SUAS, este é ainda muito recente, e, em certa medida, desconhecido. O seu objeto - os direitos socioassistenciais - também são, se comparado aos direitos individuais, bastante tenros no ordenamento jurídico.

Identifica-se, portanto, a invisibilidade dos direitos socioassistenciais, enquanto direitos juridicamente reclamáveis, por parte dos órgãos do Sistema de Justiça. Estes direitos parecem ainda não serem reconhecidos, tais como o direito à saúde e à educação, enquanto um direito fundamental. A Assistência Social, historicamente vinculada à filantropia de patronos, eclesiais ou leigos, empresários e benfeitores, ainda não adquiriu materialmente o status formal que a Constituição lhe confere. Leciona Aldaíza Sposati:

A aceitação de que uma área de serviço público pertença à função de seguridade social, e nela se ocupe da proteção social a riscos e vulnerabilidades individuais e sociais de forma não contributiva, **já é admitida para a política de saúde, inclusive pela saúde coletiva**. Todavia, existem ainda resistências em incorporar, sob o mesmo conceito e justificativa, serviços sócioassistenciais sob caráter público não contributivo como atribuição estatal de seguridade social, portanto, assegurado de direitos. (SPOSATI, 2007, pp. 440 e 441)

Conforme apresentado no tópico sobre a análise histórico-cultural do direito à Assistência Social no Brasil, o percurso do Direito à Assistência Social no País, enquanto política pública, é permeado por entraves e lutas sociais, e relativamente recente no seu tempo histórico. Pode-se dizer, portanto, que não há uma cultura de direitos em torno dos direitos socioassistenciais.

Não são apenas os fatores históricos e culturais que contribuem para a invisibilidade desse direito. A definição pouco concreta do que é a Assistência Social e do que ela faz, afinal, dificultam o reconhecimento desta política enquanto um direito da população. Diferentemente da saúde, em que é possível contabilizar e quantificar a política por meio do número de medicamentos, cirurgias, internações, transplantes etc, ao SUAS compete a prestação de serviços que não se quantificam da mesma forma.

Sua definição exige explicações mais complexas a respeito de seguridade social, riscos e vulnerabilidades. Tanto é assim, que atualmente o SUAS está muito mais vinculado aos programas de transferência de renda - o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada - do que aos demais serviços prestados à população. Para definir o que constitui



os direitos socioassistenciais e a Política de Assistência Social exige-se a compreensão destes direitos a partir de outra dimensão, não tão objetiva e palpável como os outros direitos sociais.

O que se pode concluir é que a baixa incidência de pleito judicial por direitos socioassistenciais, em caráter coletivo, reproduz aquilo que está posto socialmente: o desconhecimento generalizado sobre o SUAS e sua não compreensão enquanto direito. A falta de conhecimento a respeito da política, do que lhe constitui, de sua função e seus objetivos explica, em alguma medida, porque estes direitos não estão sendo pleiteados nos tribunais. Não há uma cultura de direito à Assistência Social, nem entre a população, nem no âmbito jurídico.

A invisibilidade da Assistência Social, enquanto um direito constitucionalmente garantido, e do SUAS enquanto uma política que possui um escopo próprio, é um dos elementos que conduz a interlocução entre os Sistemas ao plano da extraprocessualidade. Ou seja, o tratamento extraprocessual individualizado revela a concepção que os atores sociais nutrem acerca do conteúdo de tal direito. Assim, o Sistema de Justiça tem recorrido à política com um amplo leque de objetivos, que nem sempre está ligado à efetivação de um direito. Há solicitações de atendimentos e vagas em serviços – sem judicializar a demanda – até solicitação de perícias, de averiguação de denúncias e de relatórios com as mais diversas finalidades. Ou seja, compõem as requisições extraprocessuais tanto demandas atinentes à efetivação de direitos socioassistenciais, como a solicitação de vagas em abrigos e de atendimento em serviços, quanto demandas que não coadunam com a função da Política de Assistência Social.

Torna-se, necessário, pois, analisar os riscos que a existência desta “interlocução” extraprocessual – nos volumes já referidos no Eixo 2 de análise – pode acarretar à Política de Assistência Social e à efetividade dos direitos socioassistenciais. A relação entre os Sistemas tem posicionado cada um da seguinte forma, conforme discutido nos encontros: o Sistema de Justiça dita ao SUAS o que fazer, como fazer e em quanto tempo fazer, e “dialoga” com ele a partir do lugar de cumpridor de tarefas. Ademais, destaca-se o caráter estritamente individual destes encaminhamentos, os quais estão voltados ao atendimento de demandas pessoalizadas, que não contemplam uma situação coletiva.

A constituição da relação entre os Sistemas a partir destas requisições individuais implica a possível “autofagia”³³ deste Sistema de Garantia de Direitos, do qual ambos participam. A visão estritamente individual dos problemas e das soluções está historicamente atrelada ao Sistema de Justiça e confronta o funcionamento do SUAS e de seus princípios. Esta situação está acarretando o esgotamento, em certa medida, desta política.

As requisições advindas dos diversos órgãos do Sistema de Justiça chegam em regra, como já mencionado, de forma individual, sob um aspecto autoritário, com ordens de cumprimento a prazos muito curtos. Assim, estas demandas sobrepõem-se ao trabalho que compete essencialmente ao SUAS, principalmente porque não há um fluxo estabelecido entre os Sistemas que operacionalize o cumprimento destas tarefas e que não prejudique o andamento da execução da política. Em um número cada vez maior, somam-se ao trabalho dos profissionais “da ponta” e às demandas próprias da política. Acumula-se, portanto, uma sobrecarga de trabalho até o momento que se torna insustentável corresponder a todos os encaminhamentos. Nos encontros regionais esta situação foi intitulada como “esgotamento do SUAS”. Impossibilita-se, diante de tantas demandas, e dos escassos recursos – financeiros e humanos – a execução de um trabalho de qualidade.

Assim, pode-se dizer que se completa um ciclo autofágico: as pessoas que buscam a política de Assistência Social, muitas vezes, não conseguem ser atendidas porque não há suficientes recursos na oferta de serviços. Por esta razão, ou por outras circunstâncias variadas, buscam os órgãos do Sistema de Justiça para serem atendidas suas necessidades. Os órgãos do Sistema de Justiça, em especial o Ministério Público – salvo experiências isoladas de boas iniciativas de atuação em demandas coletivas – atende o caso individual e requisita informações ao SUAS sobre o usuário, ou diretamente a prestação de serviço de que necessitaria. A requisição de tal atendimento ou informação chega ao SUAS acrescentando mais demanda ao trabalho que já conta com limitações infraestruturais. A procura excessiva e a ausência da compreensão de que há limites institucionais para o atendimento de tais casos individuais gera falta de credibilidade ao SUAS, esgota-

33 A referência à ideia de “autofagia” do SUAS, a partir da intensificação do processo de intervenção por parte do Sistema de Justiça e suas consequências, foi uma contribuição a esta pesquisa trazida pelo Prof. Marcus Aurélio de Freitas Barros, Promotor de Justiça do Rio Grande do Norte e Professor da Universidade Federal de RN, durante o II Seminário Direito e Assistência Social, realizado nos dias 2 e 3 de 2014, em Brasília.

mento da relação entre os Sistemas, sobrecarga dos trabalhadores e falta de efetividade. Diante da falta de atendimento adequado, retoma-se o ciclo de busca ao Sistema de Justiça para atendimento das demandas individuais.

Torna-se evidente, sob tal ponto de vista, que a forma de quebra do referido ciclo é a ampliação da estrutura do SUAS para o atendimento dos direitos de que os usuários são titulares. A intervenção do Sistema de Justiça nessa direção – ao contrário de individual e reprodutora do ciclo autofágico – deve e pode ser para viabilização da ampliação da política pública de Assistência Social, sua qualificação e melhor planejamento, por meio de procedimentos voltados à efetivação de direitos coletivos.

Um trabalho coerente e qualificado do Sistema de Justiça na busca de efetivação e direitos coletivos necessita de conhecimento da realidade, interlocução constante com o SUAS, planejamento conjunto, disponibilidade de “construção” e não de “desconstituição autofágica”. Ou seja, requer outro conteúdo qualitativo na atuação dos operadores do Sistema de Justiça, que decorre da compreensão acerca da complexidade que o contexto possui.

Como apontado no primeiro eixo de análise, a materialização do conflito entre os Sistemas, do ponto de vista dos operadores do Sistema de Justiça, é a ineficiência da política pública. As instituições envolvidas não percebem, no entanto, que elas próprias contribuem negativamente para eficiência da política, encaminhando a ela ininterruptamente o cumprimento de requisições, que como já foi demonstrado, em grande medida nem mesmo lhe competem. Ou seja, a autofagia do sistema consiste justamente neste ciclo de encaminhamentos individuais pelo Sistema de Justiça que impossibilita o SUAS de executar a política pública que é sua finalidade. A demanda, que é tratada de forma individual, na verdade, corresponde a problemas coletivos, que atingem segmentos da população.

Assim sendo, corre-se o risco da Assistência Social estar sendo utilizada enquanto um instrumento de gestão informal da pobreza. A persistência do Sistema de Justiça no tratamento individual dos problemas pode caracterizar uma espécie de controle social informal sobre esta população pobre, o que significa gerar e reproduzir mais intensamente as desigualdades sociais.

Apesar do conceito de controle social ser atribuído mais recorrentemente às teorias do direito penal e especialmente à criminologia, afirma Eugênio Zaffaroni que aquele que pretende analisar um modelo de sociedade sem, contudo, problematizar a pluridimensionalidade do fenômeno de controle, cairá em um simplismo ilusório (ZAFFARONI, 2004, p. 62). Ou seja, o controle social não diz respeito unicamente ao Direito Penal. O autor afirma que toda sociedade tem uma estrutura de poder com grupos mais próximos e grupos mais marginalizados do poder, e esta “centralização-marginalização” tece um emaranhado de múltiplas e protéticas formas de “controle social”.

Para Muñoz Conde e Winfred Hassemer “o controle social é uma condição básica irrenunciável da vida social. Com ele se assegura a todo grupo, a qualquer sociedade, as normas, as expectativas de conduta sem as quais não poderia seguir existindo como grupo ou sociedade” (2008, p. 249). Ele é exercido, portanto, por diversas formas alternativas, as quais se diferenciam em grau de formalização com a qual se impõem. O que diferencia o Direito Penal das demais formas de controle social é seu alto nível de formalização, porém não é ele o responsável por criar um sistema de valores, apenas compete-lhe estabilizá-lo e confirmá-lo (HASSEMER; CONDE, 2008).

O controle social se vale, pois, desde meios mais ou menos “difusos” e encobertos, até meios específicos e explícitos, como é o sistema penal (polícia, juízes, agentes penitenciários, etc). A enorme extensão e complexidade do fenômeno do controle social demonstra que uma sociedade é mais ou menos autoritária ou mais ou menos democráticas, segundo se oriente em um ou outro sentido a totalidade do fenômeno e não unicamente a parte do controle social institucionalizado ou explícito. (ZAFFARONI, 2004, p. 61)

Faz-se necessário perceber de que forma as instituições que compõem o tecido social comportam-se, uma vez que toda e qualquer instituição social possui em seu cerne um elemento de controle social inerente à sua essência. No entanto,



dependendo do seu funcionamento, elas podem ser instrumentalizadas no sentido de potencializar este controle para muito além do que corresponde essa essência.

Nota-se, assim, que há em todas as instituições sociais um espaço de constante disputa, em que se concorre por mais ou menos controle social. De um lado, a Assistência Social fundamenta-se como política pública como uma possibilidade prestacional de direitos, os quais, como já abordado neste texto, têm função de acolhimento, garantias e emancipação social. Ainda que seja um espaço social de controle informal, seu conteúdo de intervenção pode e deve ter um viés de emancipação social.

De outro lado, a política de Assistência Social pode acabar constituindo-se em um mero espaço instrumental de controle social da população mais pobre. A intervenção individualizada que o Sistema de Justiça tem despendido em relação às demandas da Política de Assistência Social revela que sua atuação é estritamente nos efeitos do problema, sem, no entanto, preocupar-se com seu processo gerador Para Robert Castel:

Esta tentação de deslocar o tratamento social para as margens, não é nova. Corresponde a uma espécie de princípio de economia no qual se podem encontrar justificativas: parece mais fácil e mais realista intervir sobre os efeitos de um disfuncionamento social que controlar os processos que o acionam, porque a tomada de responsabilidade desses efeitos pode se efetuar sobre um modo técnico, enquanto que o controle do processo exige um tratamento político. (CASTEL, 1997, p. 30)

Clareia-se a seguinte situação: ao intervir a partir de demandas individuais, sem contextualizá-las, como se elas decorressem de situações isoladas, o Sistema de Justiça contribui para a manutenção do *status quo* e das deficiências da política pública. Necessário, pois, deslocar este olhar técnico, individual, sob o qual estão as lentes do Sistema de Justiça, para um tratamento político dessas demandas, uma vez que se trata de um problema social. O foco deve passar a ser a solução dos processos que acionam estas demandas, e não a intervenção isolada sobre elas, de forma estritamente técnica e individual. As demandas que envolvem os direitos socioassistenciais e que acionam o Sistema de Justiça exigem um tratamento político.

A insistência, e porque não, a opção, por resolver os problemas individualmente, como se isolados fossem, impossibilita a real efetivação dos direitos socioassistenciais. Dessa forma, o Sistema de Justiça acaba por reproduzir velhas práticas de exclusão, agravando ainda mais os problemas já vivenciados por este segmento da população. Ao pretender solucionar, a conta gotas, o problema do acesso à Política de Assistência Social, as instituições que compõem o Sistema de Justiça acabam, na realidade, realizando um controle social da pobreza e interrompendo a execução da política, a qual pretende, ou deveria pretender, o acesso a direitos coletivos.

As reflexões realizadas no âmbito da presente pesquisa apontam que para avançar-se na resolução do referido conflito é necessário realocar a concepção individual do problema, e, conseqüentemente, do direito, para uma perspectiva coletiva. A contribuição deste participante de um dos encontros regionais é justamente neste sentido:

(...) quando tu verificas que é coletivo, bom, então o problema é de política pública, então não é eu atender aquele caso pontual, não é a rede atender aquele caso pontual, é uma política pública necessária para trabalhar naquela região com aquele foco. (...) E me parece também, importante registrar isso, porque na medida, muitas situações os problemas se repetem, se repetem, se repetem e nada se faz para atacar problema, o problema como um todo, e não apenas o problema pontual. (Participante do Encontro Região Sul)

Ou seja, diante do diagnóstico de que as requisições extraprocessuais configuram um problema coletivo, a resposta lógica a ser dada pelo Sistema de Justiça deve permear caminhos que atinjam a coletividade, e não mais casos pontuais,

como se eles estivessem ocorrendo isoladamente. Faz-se necessário, portanto, uma maior concretização à instrumentalidade da judicialização destes direitos coletivos. As soluções que objetivem resolver o problema das requisições a partir da perspectiva coletiva revelam maior potencial frente ao risco de autofagia em que o SUAS encontra-se no atual estágio.

Propõem-se diante de tal contexto a criação de varas e promotorias especializadas em demandas coletivas de direitos socioassistenciais. O enfoque nesta atuação por parte do Poder Judiciário e do Ministério Público pode garantir uma maior efetividade aos pleitos, uma vez que estaria também sob a responsabilidade de tais instituições a realização de um diagnóstico das demandas. Cabe chamar a atenção para a possibilidade de interlocução que poderia ser construída entre os Sistemas, a partir do princípio de territorialização – pelo qual o SUAS é regido. O gerenciamento das demandas a partir de uma leitura do território aproximaria os Sistemas por meio de um canal de diálogo em comum, inclusive a partir da utilização de linguagens convergentes.

Nessa mesma linha, ao comentar a lista dos dez direitos socioassistenciais, aprovada na V Conferência Nacional de Assistência Social, que tem como objetivo a orientação da política como direitos do cidadão, Aldaíza Sposati afirma que “sua passagem para o corpo de lei, e mais do que isso, a processualidade desses direitos suporão ouvidorias, defensorias e até mesmo, por que não, uma promotoria específica” (SPOSATI, 2007, p. 457). Ou seja, a autora também visualiza a existência de uma promotoria específica como instrumento possível de garantir maior efetividade à política de Assistência Social.³⁴

Na mesma direção de busca pela concretização da resolução dos problemas pela via coletiva, a realização de audiências concentradas apresenta-se como alternativa importante na realização desta ponte de interlocução entre os Sistemas. Interlocução essa que pressupõe um diálogo horizontal a partir da compreensão da realidade, diferentemente da abordagem configurada pelas requisições extraprocessuais. As audiências têm representado³⁵ um espaço de aproximação e de diálogo entre a Rede e o Sistema de Justiça, em que se torna possível uma relação mais direta entre os atores. Regulamentar e normatizar a realização de audiências concentradas é um caminho a ser percorrido no sentido de garanti-las, enquanto um ambiente em comum entre os dois Sistemas. Mais do que isso, as audiências concentradas podem romper a paralisia de muitos dos operadores do Direito, e induzi-los à realização concreta do diálogo.

Recorrente também nos cinco encontros regionais foi a percepção de que as boas iniciativas restringem-se àquelas boas relações construídas no plano da personalidade dos profissionais. Assim, identifica-se a existência de comarcas com bons fluxos compactuados, com espaços de encontro e discussão entre os atores de ambos os Sistemas. No entanto, esse não é o diagnóstico da maioria dos municípios. Identifica-se, portanto, a necessidade de instrumentalizar a interlocução de forma mais institucional, sem depender exclusivamente da boa vontade dos profissionais que ocupam determinados cargos. Trata-se, portanto, da proposição de estratégias que induzam a um diálogo interinstitucional produtivo.

A seguinte fala valoriza a existência destes espaços enquanto um momento que ambos os Sistemas atuam conjuntamente:

Mas assim, o que a gente, acho que teriam que ser propostas de interlocução, porque isso de construir a Rede lá em Santa Maria, constrói aqui em Porto Alegre, eu trabalhei em Novo Hamburgo no abrigo, a gente fazia as audiências concentradas com o Juiz, poxa, **o Juiz estava lá junto, na nossa salinha lá, de atendimento, estava o Juiz, a Promotora, a Assistente do Juizado, sai já as Atas, quando a gente via já estava a sentença, quer dizer, isso também movimenta e nos faz trabalhar muito mais, enfim.** (Encontro Região Sul)

O trecho acima expressa a importância desta interlocução direta com os operadores do Sistema de Justiça. A presença deles “na nossa salinha”, ou seja, num espaço do SUAS, reflete que um trabalho verdadeiramente integrado, ou seja, que

34 Cabe aqui referir que durante o desenvolvimento da pesquisa tomou-se conhecimento de que no Rio Grande do Norte já existe uma promotoria especializada em demandas coletivas. Assistência Social. Trata-se de uma experiência a ser observada e, quem sabe, expandida em todo o País.

35 Experiências relatadas nos encontros regionais por profissionais que atuam em audiências concentradas junto aos Juizados da Infância e da Juventude, especialmente como a pauta prevista de abordagem conjunta de situações processuais de crianças com medida protetiva de acolhimento institucional, entre outras.



não ocorre puramente por meio de ofícios, potencializa as ações, ao mesmo tempo que demonstra respeito pelo trabalho dos operadores da Assistência Social.

As possibilidades para superar o conflito entre os Sistemas, problema central da presente pesquisa, caminham na direção do envolvimento dos atores de ambos os Sistemas. Exige-se, portanto, uma ação intersetorial e integrada da Política de Assistência Social com o Sistema de Justiça, e uma interlocução também com as demais políticas sociais.

Destaca-se, assim, a função do Ministério Público de fomento às políticas públicas, de fiscalização delas e as possibilidades que esta instituição dispõe para contribuir no fortalecimento do SUAS. Levantou-se, nos encontros regionais, a possibilidade e a necessidade do Ministério Público apresentar-se enquanto “promotor da política pública” e não mais detentor da maior parte do número de requisições. Ao invés da relação com o SUAS ocorrer por meio de demandas estritamente individuais, que interferem no transcurso da política e dificultam a sua execução, a interlocução deve passar a ocorrer em outro patamar. É no plano das ações coletivas, da atuação integrada e do diagnóstico da realidade vivenciada pela política, que a atuação do Ministério Público deveria estar fundamentada.

A atuação integrada exige, no entanto, que ambos os “lados” estejam dispostos a trabalhar em conjunto. Assim como o Ministério Público necessita de uma mudança na concepção a respeito do funcionamento da Política, é tarefa dos gestores articularem com os operadores do Direito uma melhor interlocução. Um dos aspectos mais delicados vivenciados pelos profissionais “da ponta” em relação às requisições é que muitas delas chegam ao SUAS endereçadas diretamente ao profissional, e não ao gestor. Situações como essas foram relatadas em todos os encontros regionais.

Estabelecer um patamar de interlocução, em que, seja responsabilidade do Gestor a representação do SUAS, além de proteger os trabalhadores, é uma forma de gerir melhor a política e estabelecer relações, no plano institucional, entre os Sistemas. Cabe, portanto, afirmar que não é só função do Ministério Público articular com a política, estas mediações institucionais exigem mudanças inclusive dos órgãos gestores, uma vez que “estes são os *locus* de exercício da responsabilidade pública. Exige ação de agentes públicos que passam a ser responsáveis por resultados”. (SPOSATI, 2007, p. 443)

5.3.3 Uma nova articulação é possível rumo à efetividade dos direitos socioassistenciais

Este eixo de análise teve como objetivo contrapor as duas situações encontradas em relação à “judicialização do SUAS” e analisá-las a partir de suas especificidades, e dos riscos e possibilidades que cada uma representa. Por um lado, a demanda crescente de ações judiciais cujo pleito é o acesso ao Benefício de Prestação Continuada. Por outro, a inexistência de dados significativos relacionados a ações judiciais no plano da Justiça Comum, contrapondo-se à identificação de uma quantidade de demanda extraprocessual significativa.

A partir deste pano de fundo encontrado ao longo das três etapas de pesquisa, o papel do Direito é constantemente posto à prova, uma vez que na tradição liberal, o Sistema de Justiça não se preocupou em resolver problemas relacionados à Política Pública. Por consequência, essa matéria também não foi percebida como relevante para os operadores do Direito. Contribui a seguinte reflexão:

(...) um grande número de operadores do direito encaram os desafios suscitados pelos direitos sociais a partir dessa transposição da seguinte maneira: visto que a constituição garante, por exemplo, um direito à saúde, se uma pessoa não tem acesso a um determinado tratamento médico ou a um determinado medicamento, então é tarefa do Judiciário garantir que essa pessoa receba o tratamento e o medicamento necessários. (SILVA, 2010).

Diante da novidade que os direitos sociais significam – comparados com os direitos civis, por exemplo –, o Sistema de Justiça tende a responder da mesma forma que tradicionalmente o faz em relação aos direitos individuais. No entanto, os direitos socioassistenciais, enquanto direitos da coletividade, exigem um tratamento diferenciado. A existência de

políticas públicas deve ser um aspecto considerado pelo Sistema de Justiça na discussão a respeito dos direitos sociais. Se por um lado não é possível que não haja nenhuma consequência jurídica concreta para a previsão destes direitos, também não se pode conceber uma atuação irracional e individualista que concede medicamentos, vagas em salas de aula ou em abrigos a todo aquele que recorrer às instituições jurídicas (SILVA, 2010, p. 598).

A grande dificuldade reside, portanto, em enfrentar essa dicotomia aparentemente irreconciliável, e encontrar caminhos possíveis na efetivação de direitos sociais (SILVA, 2010). Desta forma:

“[...] levar o direito a sério é levar a sério o problema da escassez”, conforme refere Ingo Sarlet, ou seja, é preciso levar a sérios os limites da realidade social e institucional para a efetivação dos direitos que, para além de estarem postos no ordenamento jurídico, precisam ser efetivados na realidade em concreto. (SARLET; FIGUEIREDO, 2008, p. 32)

Sendo assim, a reserva do possível, como limite do poder do Estado de concretizar efetivamente direitos fundamentais à prestação, não necessariamente é falaciosa. Falacioso, eventualmente, tem sido a sua utilização como argumento definitivo no afastamento de direitos fundamentais, ou na oposição entre direitos fundamentais (SARLET; FIGUEIREDO, 2008, p. 32). Parte-se do pressuposto que existe um limite de recursos. No entanto, frente a tal limite é preciso fazer escolhas e motivá-las (FREITAS, 2007, p. 127 e 128).

Diante de tal panorama, a intervenção do Sistema de Justiça no intuito de efetivar direitos socioassistenciais não necessariamente deva ser excluída, porém ressignificada. O reconhecimento destes direitos no âmbito dos tribunais simboliza uma conquista bastante relevante, uma vez que lhes coloca em patamar de igualdade com outros direitos sociais e cria uma cultura de direito à Assistência Social. O contexto do Benefício de Prestação Continuada, por exemplo, exemplifica uma atuação importante do Poder Judiciário no sentido de reinterpretar um direito à luz da Constituição Federal. Por outro lado, a atual situação das demandas extraprocessuais revela um panorama que ameaça o funcionamento da política pública.

“[...] o fenômeno da judicialização constitui-se numa nova tendência da democracia contemporânea, na qual o poder judiciário aproxima-se da agenda pública e dos atores sociais e políticos, transformando-se em instituição central à democracia, tanto no que se refere à sua intervenção no âmbito social, como também no político. (IVO; SILVA, 2011, p. 37)

De fato, a judicialização do Benefício de Prestação Continuada na esfera Federal de jurisdição tem contribuído para a ampliação do direito, sendo o Poder Judiciário instituição essencial na adoção de uma nova concepção acerca do que significa uma miserabilidade na contemporaneidade. Outrossim, os encontros regionais registraram que esta aproximação do Judiciário, e do Sistema de Justiça de forma geral, às agendas públicas e aos atores sociais e políticos não tem ocorrido de forma saudável. Indubitavelmente esta aproximação é essencial para pensar estratégias de efetivação de direitos, porém ela não pode ocorrer no plano da subordinação de um Sistema em relação ao outro.

Necessita-se, portanto, ressignificar a “judicialização do SUAS” a partir da percepção dos problemas de forma coletiva, enquanto problemas que atingem a coletividade e identificam-se enquanto problemas sociais. O Sistema de Justiça deve instrumentalizar-se no sentido de

“[...] canalizar as demandas individuais em uma espécie de diálogo constitucional, exigindo explicações objetivas e transparentes sobre a alocação de recursos públicos por meio das políticas governamentais, de forma a estar apto para questionar tais alocações com os poderes políticos sempre que for necessário. (SILVA, 2010, p. 598)



Nesse sentido, o Sistema de Justiça, especialmente por meio do Ministério Público, deve exercer seu papel enquanto controlador das políticas públicas já existentes, rompendo o ciclo autofágico que vem se configurando. O *Parquet* possui instrumentos próprios de fiscalização e de promoção da política pública, o que falta é vontade política para trabalhar neste sentido. É a concepção política do problema e das demandas que deve guiar não só a judicialização dos direitos socioassistenciais, mas a relação entre os Sistemas.

A separação dos poderes, importante conquista, não pode ser fundamento para um não diálogo entre as instituições e as políticas sociais. O encaminhamento desenfreado de requisições extraprocessuais ao SUAS certamente não irá resolver o problema de nenhuma parcela da população. A real implementação dos direitos socioassistenciais no País só irá ocorrer quando todos os atores destes Sistemas enxergarem-se enquanto Sistema uno, responsável pela efetivação de direitos coletivos que garantam a proteção social da população.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Depois de concluída a presente pesquisa e tendo-se cumprido o cronograma previsto quanto à realização da primeira, segunda e terceira etapas propostas na metodologia integrante do projeto, apresentam-se as principais reflexões sistematizadas pelo grupo de trabalho:

1. Constatou-se certa obscuridade das informações sobre o tratamento dos direitos socioassistenciais por parte do Sistema de Justiça, na medida em que há dificuldade significativa na identificação do tratamento aferido ao tema da Assistência Social junto aos dados publicados pelos Tribunais de Justiça dos estados, Tribunais Regionais Federais e Tribunais Superiores. Os dados de jurisprudência não se encontram disponíveis, em grande medida, pois as nomenclaturas utilizadas nos diferentes Tribunais do País são várias, os critérios adotados para a tomada de decisões são diversos e as informações obtidas (com dificuldade durante a pesquisa) permitem poucas generalizações. Compreende-se que esta “obscuridade” constatada é um dado de pesquisa significativo.

2. A invisibilidade dos direitos socioassistenciais revela o quanto é incipiente o conhecimento acerca da temática da Assistência Social por parte o Sistema de Justiça e expressa um tratamento secundarizado, ou, de certa forma, inferiorizante em relação à forma como são abordados outros direitos mais tradicionais. Revela, em alguma medida, o não reconhecimento de um efetivo direito fundamental das pessoas. Considera-se, portanto, que tal dado de pesquisa é revelador da concepção que ainda nutre o Sistema de Justiça acerca do que seja a Assistência Social: um não direito, um direito ainda invisibilizado, sem uma importância maior.

3. Existe um amplo leque normativo vigente voltado à regulação do SUAS e afirmação da Assistência Social enquanto política pública. Além disso, entram em contato com esse Sistema outras normas utilizadas pelas demais instituições que com ele relacionam-se. O problema observado não se restringe à quantidade de normas, nem mesmo a necessidade de revogação expressa de algumas, para que a compreensão e interpretação fossem mais facilitadas. A questão central observada é que o excesso de normativas acaba por constituir-se em um dos pontos de conflito entre o SUAS e o Sistema de Justiça, objeto central da Pesquisa. Diferentes normas foram produzidas ao longo do tempo, definindo competências e atribuições, sem o devido diálogo interinstitucional. Unilaterais, portanto.

4. As normativas de origem diversa caracterizam-se por linguagens diferentes, lógicas normativas diversas e resultados esperados também distintos. Os operadores de cada um dos Sistemas - ainda com a heterogeneidade que os caracteriza - aplicam tais normas a partir de suas respectivas culturas hermenêuticas, interpretam as normas, portanto, desde o seu lugar institucional e cultural, sem considerar os efeitos produzidos junto às outras instituições que têm interface com a mesma problemática, nas quais a aplicação da norma realizada incide. Embora sem diálogo, tais práticas produzem efeitos recíprocos em cada um dos Sistemas, e, em consequência, configuram conflitos de natureza variada.

5. A temática que responde pela maior judicialização em todo o País, no campo dos direitos socioassistenciais, é a busca por concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC), seja para idosos, ou para pessoas portadoras de



deficiência. Os outros direitos socioassistenciais, correspondentes a prestações do Estado relacionadas a serviços ou a benefícios com menor volume de usuários, dificilmente são demandados ao Poder Judiciário por parte de seus titulares.

6. Porém, a judicialização do BPC não é apenas porque este benefício, de natureza constitucional, regulamentado pela LOAS, é mais visível e concreto para uma parcela importante da população. A busca da Justiça ocorre porque existe clara, e cada vez mais explícita, diferença de critérios para a concessão do benefício por parte do órgão administrativo – INSS e o Poder Judiciário, cuja posição jurisprudencial encontra-se em processo de consolidação nos Tribunais Regionais Federais. Ou seja, os benefícios pleiteados administrativamente, quando negados – por não atender aos critérios administrativos –, em parte são buscados junto ao Poder Judiciário, que utiliza outros critérios para sua concessão. Tal diferença de posição gera falta de isonomia na concessão do benefício, na medida em que há negação de uma parte de pedidos na via administrativa e uma parcela dos usuários destes benefícios negados busca o acesso à Justiça, alcançando, ou não, seu pleito. Outra parcela de pessoas não faz este caminho, provavelmente os usuários com maior dificuldade de acesso à Justiça. É urgente que sejam tomadas providências no sentido de unificar critérios, a fim de evitar não apenas a judicialização desnecessária, mas também permitir o efetivo acesso ao direito de forma mais isonômica e equitativa.

7. Nesse campo referido, da busca judicial de concessão do BPC, compreende-se que o conteúdo principal da divergência situa-se no conceito de pobreza, ou de vulnerabilidade dos usuários, titulares ou não do direito, embora o volume maior de judicialização seja no caso das pessoas portadoras de deficiência, em que a negativa administrativa pode ser em razão da avaliação da situação de pobreza, ou em face da perícia médica negativa. Porém, fica claro, a partir da análise qualitativa das decisões judiciais, que os critérios objetivos antes expressos na Lei (art. 20 da LOAS), ainda utilizados pelo INSS, não são mais aplicados pelo Judiciário, que entende que a realidade social do País mudou, novas leis passaram a definir tal critério de vulnerabilidade e deve-se buscar novos parâmetros, sejam objetivos, ainda não positivados em nova lei, ou a partir da avaliação dos casos concretos. A tal ponto está consolidada a divergência de entendimento sobre o tema, que o Supremo Tribunal Federal posicionou-se sobre a temática – como foi demonstrado ao longo das análises realizadas – e essa jurisprudência vem sendo seguida pela Justiça Federal de forma hegemônica.

8. A divergência de concepção sobre a pobreza, a vulnerabilidade ou a miséria, revela muitos elementos no campo das concepções em disputa, como preconceitos, estágios diversos de entendimento sobre as necessidades da população, compreensões maiores ou mais tímidas acerca de qual o papel que deve assumir a Seguridade Social em um País como o Brasil. Essa situação não é de fácil solução, porém entende-se que a unificação de critérios, por meio do Poder Legislativo é um dos meios de minimizar o problema. Da mesma forma, como possibilidade de redução dos conflitos e custos empregados na judicialização de demandas do BPC, propôs-se que a situação de pobreza não seja mais medida por meio de perícia, mas sim declarada diretamente pelos usuários, em especial os idosos.

9. No início da execução da presente pesquisa contava-se com a hipótese de haver um grande contingente de processos judiciais buscando efetivar direitos, notadamente por meio de ações civis públicas, com pleitos de direitos coletivos ou difusos. Este tipo de contingente existe, porém – embora também com dados obscuros e não generalizáveis – pode-se dizer que não no volume que se imaginava inicialmente, enquanto um processo em curso de judicialização da Assistência Social.

10. De outra parte, a efetiva compreensão do conteúdo do conflito identificado entre o Sistema de Justiça e o SUAS no campo referido diz respeito ao que se denominou “requisições individuais por demandas”. Neste campo está a principal fonte de conflito entre os dois Sistemas, conforme observou-se durante a terceira etapa de pesquisa e pode ser constatado com a leitura dos relatórios dos encontros regionais. O acesso aos serviços do SUAS dá-se, em regra, pela busca espontânea dos usuários, ou por encaminhamentos de outros serviços da rede de políticas públicas de atendimento à população, nas diferentes realidades, com diferentes possibilidades efetivas de acesso e atendimento. Porém, é crescente a busca pelo Sistema de Justiça para atender a tais direitos e o meio operado, em especial pelo Ministério Público, mas também Juízes e Defensorias Públicas, é a requisição de serviços de forma individualizada. No que se refere às requisições de serviços ao SUAS, observou-se na pesquisa quatro tipos de requisições: a) requisições de perícias, na busca de subsidiar decisões que serão tomadas no âmbito judicial sobre a vida dos sujeitos; b) requisições tipo averiguação de denúncias, com o objetivo de esclarecer o que possa estar acontecendo no local denunciado, como no caso das denúncias por

meio do “Disque 100”; c) requisições de atendimentos diretos em serviços respectivos, como vaga em instituições de acolhimento, em programas de apoio à família, entre outros; e d) requisições de informações sobre atendimentos que vêm sendo realizados pelo respectivo equipamento do SUAS. Muitas vezes estas requisições não seguem fluxos institucionais e são voltadas diretamente para o profissional que presta atendimento “na ponta”, ou no serviço do SUAS, o que faz com que a demanda direcionada acabe por intervir diretamente na organização de seu trabalho. Ou seja, deixa-se de fazer os trabalhos que são de sua atribuição no respectivo serviço, para atender demandas de relatórios externos.

11. Verificou-se ao longo da reflexão sobre os dados coletados que uma das formas de incidir nessa problemática é a delimitação mais clara de quais são as competências do SUAS. Isso pode ser feito de forma genérica por meio de materiais didáticos produzidos, capacitações voltadas para operadores de ambos os sistemas e fluxos estabelecidos em âmbito nacional, com repercussão e desdobramentos locais. A relação entre o Sistema de Justiça e o Sistema Único de Assistência Social será mais tranquila se as respectivas competências estiverem mais claras para (e entre) as várias instituições. E, certamente, as tensões serão menores se existirem mais espaços para diálogo e menos uso do poder requisitório.

12. Enquanto conteúdo a ser definido como competência do SUAS, constata-se que não pode ser considerada sua atribuição a realização e de tarefas que colidam com a competência precípua de atender e acolher às famílias e usuários, na perspectiva de garantir seus direitos. Assim, demandas de perícias e de verificação e denúncias não são compatíveis com as atribuições do SUAS. De outra parte, podem ser atribuição do SUAS o atendimento a requisições de atendimentos diretos em serviços respectivos e requisições de informações sobre atendimentos que vêm sendo realizados pelo respectivo equipamento social.

13. Como meio de indução ao diálogo entre os dois Sistemas, de modo continuado e permanente, propõe-se que sejam instituídas instâncias formais de interlocução, cuja coordenação e representação não sejam facultativas aos operadores dos Sistemas. Nessa linha duas propostas foram aqui formuladas: implementação, por norma conjunta, de “comissões gestoras de direitos entre Sistemas”, instituídas nos três níveis (nacional, estaduais e municipais), com competência específica de diagnosticar os respectivos territórios, planejar etapas de ampliação dos serviços a serem prestados, definir fluxos e redimir dificuldades. Por outro lado, propõe-se de modo alternativo ou complementar, o estabelecimento de normativa que determine a realização de audiências concentradas sobre o SUAS nas comarcas do País.

14. O melhoramento da relação entre os Sistemas está ligado à qualificação do seu conteúdo. Tal qualificação avança da delimitação da competência e necessita do melhor aproveitamento dos instrumentos jurídicos, do reconhecimento da complexidade da política pública e da sistematização permanente e acessível de dados do SUAS. Além de definir melhor competências e dar visibilidade a elas, o diálogo sistemático permitirá os avanços desejados.

15. Seguindo-se a orientação contemporânea de tratamento de direitos sociais - que embora tenham uma dimensão individual, de direitos fundamentais, são também, ou em primeiro lugar, direitos coletivos, ou difusos - na ausência de atendimento aos direitos por parte das políticas públicas, a legislação oferece mecanismos para que as instituições legitimadas busquem judicializar demandas para viabilizar a expansão de tal acesso. Esta lógica ocorre em alguma medida, mais em alguns Estados do que em outros, como demonstraram os dados coletados. Porém ocorre em muito menor volume do que poderia esperar-se. Nessa direção, entende-se oportuno - com possibilidade de trazer resultados significativos na relação entre os dois Sistemas - a instituição de políticas de incentivo a atuação em direitos coletivos, especialmente no caso do Ministério Público, com a criação de Promotorias especializadas em direitos coletivos socioassistenciais, ou, quanto ao Poder Judiciário, a criação de varas especializadas.

16. Em última instância, conclui-se, quanto ao problema de pesquisa proposto, que no campo da relação entre o Sistema de Justiça e o SUAS trata-se de um encontro no tempo contemporâneo de duas tradições culturais, normativas e operacionais, que partem de linguagens, concepções, pressupostos diversos e, algumas vezes, opostos. A busca da superação das dificuldades inerentes deste processo não se resume à presente pesquisa, no entanto, seus resultados apontam a necessidade de que sejam realizados esforços institucionais significativos na direção de “unificação de linguagem”. Isso pode ser feito por meio da incidência em espaços institucionais de capacitação e formação, ou por meio de outras políticas de valorização institucional de práticas diferenciadas na solução dos problemas aqui referidos.



17. O Estado Democrático de Direito, no qual está fundada a República Federativa do Brasil, tem em seus fundamentos a garantia da Dignidade da Pessoa Humana, princípio do qual derivam os direitos fundamentais, entre os quais, o direito à Assistência Social. De outra parte, um Estado Democrático de Direito pressupõe limitação de poder, divisão de competências, definições de atribuições e de fluxos. Nosso esforço está em apontar caminhos para a construção conjunta de tais parâmetros de convivência.





REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMOVICH, Victor; COURTIS, Christian. **Direitos sociais são exigíveis**. Porto Alegre: Dom Quixote., 2011.
- BAPTISTA, Myrian Veras. Algumas Reflexões Sobre o Sistema de Garantia de Direitos. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 109, Mar. 2012. Disponível em: < <http://migre.me/p2l3Q>>. Acesso em: 08/mar/2015.
- BAPTISTA, Myrian Veras. Algumas Reflexões Sobre o Sistema de Garantia de Direitos. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 109, Mar. 2012. Disponível em: < <http://migre.me/p2l1l>>. Acesso em: 08/mar/2015.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1979.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.
- BORGIANI, Elisabete. Para entender o serviço social na área sociojurídica. **Serv. Soc. Soc.**, n. 155, p. 407-442. São Paulo, jul./set. 2013.
- BRANDÃO, Carlos Rodrigues. **Pesquisa Participante**. São Paulo: Brasiliense, 1985.
- BRASIL. Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 15 fev. 1993. Seção 1, p. 1.997.
- BRASIL. Lei Complementar nº 75 de 1993. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 21 maio 1993, p. 6845.
- BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. Lei nº 5.896, de 5 de julho de 1973. Altera o artigo 11 da Lei 4.284, de 20 de novembro de 1963. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 jul. 1973, p. 6489.
- BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 25 jul. 1985, p. 10649.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social PNAS/2004, Brasília**, 2004.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**: Brasília: MDS, 2009.
- CASTEL, Robert; Luiz Eduardo W; WANDERLEY, Mariangela Belfiore. **Desigualdade e a Questão Social**. São Paulo: Educ, 1997.
- CONDE, Francisco Muñoz; HASSEMER, Winfried. **Introdução à Criminologia**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.
- CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL (Org.). **O estudo social em perícias, laudos e pareceres técnicos**: debates atuais no Judiciário, no Penitenciário e na Previdência Social. 11 ed. São Paulo: Cortez, 2014.



CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL (Org.). **Atuação de assistentes sociais no sociojurídico: subsídios para reflexão.** Brasília: [s.n.], 2014.

COSTA, Ana Paula Motta; SILVA, Jaqueline Mielke. O princípio da reserva do possível, o financiamento de políticas públicas e o papel do Poder Judiciário na realização de Direitos Fundamentais mínimos, a partir do modelo substancialista. **Direitos Fundamentais & Justiça**, ano 8, n. 27, p. 151-173, abr./jun. 2014.

FREITAS, Juarez. **Discrecionalidade administrativo e o direito fundamental à boa administração pública.** 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais.** 4. ed, refundida e ampl.

GRINOVER, Ana Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel; CINTRA, Antonio Carlos de Araújo. **Teoria Geral do Processo.** 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

HERRERA FLORES, Joaquín. Hacia una vision Compleja de los Derechos Humanos. In: **El Vuelo de Anteo: Derechos Humanos y Crítica de la Razón Liberal.** Bilbao: Desclee de Brouwer, 2000.

HESSE, Konrad. **A Força Normativa da Constituição.** Porto Alegre: SAFE, 1991.

IVO, Anete Brito Leal; SILVA, Alessandra Buarque de A. O hiato do direito dentro do direito: os excluídos do BPC. **R. Kátal**, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 32-40, jan./jun. 2011.

MARCONI, M. de A; LAKATOS, Eva M. **Técnicas de Pesquisa.** 3. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MATHIAS, Carlos Fernando. **Notas para uma História do Judiciário no Brasil.** Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

MATUS, Carlos. **Estratégias Políticas.** São Paulo: Fundap, 1996,

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. **Introdução à administração.** 6. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional.** 8. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013.

MORIN, Edgar. **Entrevistas do Le Monde.** São Paulo: Ática, 1989.

OLIVEIRA, Iris Maria de. Direitos, cultura de direitos e Assistência Social. **Serv. Soc. Soc.,** ano XXVII, n. 89, 2007.

PISARELLO, Gerardo. **Los Derechos Sociales y sus garantías:** elementos para una reconstrucción. Madrid: Trotta, 2007.

PORTO, Pedro Rui da Fontoura. **Direitos fundamentais sociais:** considerações acerca da legitimidade política e processual do Ministério Público e do Sistema de Justiça para sua tutela. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

PRATES, Jane C. O planejamento da pesquisa. **Rev. Temporalis**, ABEPESS, Porto Alegre, n. 7, 2003.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para uma Concepção Multicultural de Direitos Humanos. **Contexto Internacional.** Rio de Janeiro, vol. 23, n. 1, janeiro/junho 2001. p. 7-34.

SANTOS, Boaventura de Sousa; MARQUES, Maria Manuel Leitão; PEDROSO, João; FERREIRA, Pedro Lopes. **Os Tribunais nas sociedades contemporâneas:** o caso Português. Porto: Edições Afrontamento, 1996.

SANTOS, Boaventura de Sousa; MARQUES, Maria Manuel Leitão; PEDROSO, João; FERREIRA, Pedro Lopes. **Os Tribunais nas sociedades contemporâneas:** o caso Português. Porto: Edições Afrontamento, 1996.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós modernidade.** 14. ed. São Paulo: Cortez, 2013.

SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos Fundamentais Sociais, Mínimo Existencial e Direito Privado. **Rev. de Direito do Consumidor**, ano 16, n. 61, jan./mar. 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang. e FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Reserva do possível, mínimo existencial e direito á saúde:



algumas aproximações. In: SARLET, Ingo; TIMM, Luciano Benetti. **Direitos Fundamentais, orçamento e reserva do possível**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 11-53.

SILVA, Vírgilio Afonso da. O Judiciário e as Políticas Públicas: entre transformação social e obstáculo à realização dos direitos sociais. In: **Direitos Sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira, SARMENTO, Daniel (coord.). **Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

SPOSATI, Aldaíza. Assistência Social: de Ação Individual a Direito Social. **RBDC**, n. 10, jul./dez. 2007.

_____. **Proteção social de cidadania: inclusão dos idosos e pessoas com deficiência no Brasil, França e Portugal**. São Paulo: Cortez, 2004.

TAVARES DOS SANTOS, J.V. O Paradigma da planificação modernista. In: **Humanas, Porto Alegre**, v.24, n.1/2, p.163-185, 2001.

THEODORO JUNIOR, Humberto. **Curso de direito processual civil**. v. 1, 52. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

TRIVINÕS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

VIEIRA, Evaldo. O Estado e a sociedade civil perante o ECA e a LOAS. **Serv. Soc. Soc.** São Paulo, ano 19, n. 56, 1998.

WOLKMER, Antônio Carlos. Direitos Políticos, Cidadania e a Teoria das Necessidades. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, ano 31, maio/jul. 1994.

ZAFFARONI, Eugenio Raul; PIERANGELI, José Henrique. **Manual de Direito Penal Brasileiro: parte geral**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos**. 2005. 290 f. Tese (Doutorado em Direito). – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. 2001. Disponível em: <<http://migre.me/p2Hue.pdf>>. Acesso em: 8 mar. 2015.



CONHEÇA OUTROS TÍTULOS DA SÉRIE “PENSANDO O DIREITO”

Por meio da Série “Pensando o Direito” são divulgados os resultados das pesquisas promovidas pelo Projeto. Já foram publicados mais de 55 volumes que tratam das temáticas mais diversas na área do Direito:

- 01** Tráfico de Drogas e Constituição
- 02** Pena Mínima
- 03** Propriedade Intelectual
- 04** Tratados Internacionais de Direitos Humanos
- 05** Direitos Humanos
- 06** Penas Alternativas
- 07** Conflitos coletivos sobre a posse e a propriedade de bens imóveis
- 08** Grupos de Interesse (Lobby)
- 09** Direito Urbanístico
- 10** As Resoluções do CONAMA no âmbito do Estado Sócioambiental Brasileiro
- 11** Igualdade de direitos entre mulheres e homens
- 12** Balanço do Código de Defesa do Consumidor e o necessário diálogo das fontes
- 13** Federalismo
- 14** Separação de Poderes – Vício de Iniciativa
- 15** Observatório do Judiciário
- 16** Estado Democrático de Direito e Terceiro Setor
- 17** Pena Mínima
- 18** Responsabilidade Penal da Pessoa Jurídica
- 19** Estatuto dos Povos Indígenas
- 20** Reforma Política e Direito Eleitoral
- 21** Agências Reguladoras e Tutela dos Consumidores
- 22** Análise da nova Lei de Falências
- 23** Os novos procedimentos penais
- 24** O Papel da Vítima no Processo Penal
- 25** Medidas Assecuratórias no Processo Penal
- 26** ECA: apuração do ato infracional atribuído a adolescentes
- 27** Conferências Nacionais, Participação Social e Processo Legislativo
- 28** Junta Comercial
- 29** Desconsideração da Personalidade Jurídica
- 30** Controle de Constitucionalidade dos Atos do Poder Executivo
- 31** Processo Legislativo e Controle de Constitucionalidade

***Acesse o Portal do Projeto Pensando
o Direito para ler as publicações e
participar dos debates.***

- 32** Análise das justificativas para a produção de normas penais
- 33** Coordenação do Sistema de Controle da Administração Pública Federal
- 34** Improbidade Administrativa
- 35** Medidas de Segurança
- 36** Propriedade intelectual e conhecimentos tradicionais
- 37** Dano moral no Brasil
- 38** O desenho de sistemas de resolução alternativa de disputas para conflitos de interesse público
- 39** Regime Jurídico dos bens da União
- 40** Repercussão Geral e o Sistema Brasileiro de Precedentes
- 41** Modernização do Sistema de Convênio da Administração Pública com a Sociedade Civil
- 42** Por um Sistema Nacional de Ouvidorias Públicas
- 43** Bancos de perfis genéticos para fins de persecução criminal
- 44** Prisão: para quê e para quem?
- 45** Internalização das normas do MERCOSUL
- 46** Regime Jurídico das cooperativas populares e empreendimentos em economia solidária
- 47** Crime de cartel e a reparação de danos no poder judiciário brasileiro
- 48** Registros públicos e recuperação de terras públicas
- 49** Mecanismos jurídicos para a modernização e transparência da gestão pública
- 50** O papel da pesquisa na política legislativa
- 51** Dar à Luz na Sombra
- 52** Violência contra a mulher e as práticas institucionais
- 53** A tributação das organizações da sociedade civil
- 54** Excesso de prisão provisória no Brasil
- 55** Panaceia universal ou remédio constitucional? *Habeas Corpus* nos Tribunais Superiores
- 56** Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo: regulamentação e aplicação
- 57** Migrantes, Apátridas e Refugiados: subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas públicas no Brasil

www.pensandoodireito.mj.gov.br



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Secretaria de
Assuntos Legislativos

Ministério da
Justiça

