

Dossiê Temático

A IMPLEMENTAÇÃO DO SUAS E O MPRJ

(coletânea de artigos)

CAO
CIDADANIA
MPRJ

IERB
Escola de Governo MPRJ

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE EDUCAÇÃO ROBERTO BERNARDES BARROSO
CAO CIDADANIA

DOSSIÊ TEMÁTICO: A IMPLEMENTAÇÃO DO SUAS E MPRJ

(Versão Digital)

Organização

Dra. Marcela do Amaral Barreto de Jesus Amado

Meimei Alessandra de Oliveira

Rio de Janeiro

2022

**DOSSIÊ TEMÁTICO:
A IMPLEMENTAÇÃO DO SUAS E O MPRJ**

ORGANIZAÇÃO

Dra. Marcela do Amaral Barreto de Jesus Amado (Coordenadora do CAO Cidadania/MPRJ)
Meimei Alessandra de Oliveira (CAO Cidadania/MPRJ)

DIREÇÃO DO IERBB/MPRJ

Dr. Leandro Silva Navega

ASSESSORIA

Meimei Alessandra de Oliveira (CAO Cidadania/MPRJ)
Marta Teixeira do Amaral Montes (Gerente de Ensino e Pesquisa – IERBB/MPRJ)
Luzineide Santos Novais (IERBB/MPRJ)
Andréa Lopes Barbosa (IERBB/MPRJ)
Júlia Mara Fontoura Alves (Biblioteca – IERBB/MPRJ)

REVISÃO DE TEXTOS

Thais Ribeiro Costa Abbês (IERBB/MPRJ)

NORMALIZAÇÃO DE TEXTOS E FICHA CATALOGRÁFICA

Júlia Mara Fontoura Alves (Biblioteca – IERBB/MPRJ)

DIAGRAMAÇÃO

Daniel de Souza Barboza (IERBB/MPRJ)

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Biblioteca Procurador-Geral de Justiça Clóvis Paulo da Rocha – IERBB/MPRJ

D724 Dossiê Temático: A implementação do SUAS e o MPRJ.
[versão digital] / Marcela do Amaral Barreto de Jesus
Amado, Meimei Alessandra de Oliveira (org.). – Rio de
Janeiro, RJ: CAO Cidadania/MPRJ, IERBB/MPRJ, 2022.
165 p.

ISBN: 978-65-00-54157-1

1. Sistema Único de Assistência Social – SUAS. 2.
Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. I. CAO
Cidadania/MPRJ. II. IERBB/MPRJ. III. Título.

CDD 341.413

Os conceitos e opiniões expressos nos trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.
É permitida a reprodução total ou parcial dos artigos desta obra, desde que citada a fonte.
Todos os direitos são reservados ao IERBB e ao CAO Cidadania do MPRJ.

APRESENTAÇÃO

É com imensa alegria que recebi o convite para fazer uma breve apresentação dessa importante obra!

A assistência social pode ser definida como a política pública destinada a atender a parte mais vulnerável da sociedade em seus momentos mais críticos, seja para prevenir o rompimento de vínculos ou para atuar em sua reconstituição. Compreender o funcionamento em rede do Sistema Único de Assistência Social, as interseccionalidades e qual o papel de cada ator nesse contexto mostra-se essencial para garantir a plena garantia do acesso à direitos fundamentais.

Como esse espírito, a presente obra, iniciativa pioneira e original no âmbito do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, teve como inspiração os cursos realizados pelo Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva de Defesa da Cidadania – CAO Cidadania, em parceria com o Instituto de Educação Roberto Bernardes Barroso – IERBB, que abordaram diversos temas pertinentes à área da assistência social, com a finalidade de apresentar e trabalhar os temas aos membros do MPRJ, gestores públicos, técnicos e estudiosos do assunto.

Nesse sentido, este E-book tem o mérito de compilar importantes tópicos da Tutela Coletiva da Assistência Social, a partir de um olhar multifacetado e transdisciplinar, que municiará, não tenho a menor dúvida, todos os envolvidos na aplicação e fiscalização dessa destacada política pública.

Boa leitura!

Patricia Leite Carvão

Procuradora de Justiça

Coordenadora-Geral de Promoção da Dignidade da Pessoa Humana

SUMÁRIO

POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO DE RETRAÇÃO DE DIREITOS: DESAFIOS POSTOS AO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	07
<i>Silvia da Silva Tejedas</i>	
O SISTEMA DE JUSTIÇA E O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS): UM DIÁLOGO NECESSÁRIO.....	33
<i>Luiz Cláudio Carvalho de Almeida</i>	
TEXTOS E CONTEXTOS: FINANCIAMENTO NO E DO SUAS: UM OLHAR PARA O ESTADO DO RIO DE JANEIRO.....	46
<i>Isabel Cavalcante Godinho</i>	
A VIGILÂNCIA SOCIO ASSISTENCIAL E O APRIMORAMENTO DA GESTÃO DO SUAS.....	65
<i>Isabel Cavalcante Godinho</i> <i>Monique Melo de Sousa Pinheiro</i>	
A ASSISTÊNCIA SOCIAL E O CONTROLE SOCIAL NA PERSPECTIVA DEMOCRÁTICA: DESAFIO PARA AGENTES E ATORES SOCIAIS PARA GARANTIA DE DIREITOS.....	78
<i>Heloisa Helena Mesquita Maciel</i>	
POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA GESTÃO DE RISCOS E DESASTRES EM CONTEXTOS DE EMERGÊNCIA E CALAMIDADES PÚBLICAS: CONTRIBUIÇÕES PARA ATUAÇÃO DO MPRJ.....	94
<i>Meimei Alessandra de Oliveira</i> <i>Marcela do Amaral Barreto de Jesus Amado</i>	
POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA E SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: QUESTÕES PARA DEBATE.....	109
<i>Mônica de Castro Maia Senna</i> <i>Giovanna Bueno Cinacchi</i> <i>Tamires Marinho Caldas</i>	

**PESSOAS TRANS EM SITUAÇÃO DE RUA: EXPRESSÕES DE MÚLTIPLAS
VIOLÊNCIAS E VIOLAÇÕES.....** **128**

*Nilza Rogéria de Andrade Nunes
Ricardo William Guimarães Machado*

**ASSISTÊNCIA SOCIAL E O ATENDIMENTO AOS MIGRANTES INTERNA-
CIONAIS NO SUAS.....** **140**

Ariane Rego de Paiva

**COMUNIDADES TERAPÊUTICAS E O SUAS: UM ESTUDO DO MUNICÍPIO
DO RIO DE JANEIRO.....** **155**

Giulia de Castro Lopes de Araujo

POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO DE RETRAÇÃO DE DIREITOS: DESAFIOS POSTOS AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Silvia da Silva Tejadas¹

O Bicho
Vi ontem um bicho
Na imundície do pátio
Catando comida entre os detritos.
Quando achava alguma coisa,
Não examinava nem cheirava:
Engolia com voracidade.
O bicho não era um cão,
Não era um gato,
Não era um rato.
O bicho, meu Deus, era um homem.

Manoel Bandeira (1947).

RESUMO: O artigo trata da Política de Assistência Social situada no processo histórico de conformação das políticas públicas no Brasil, sendo a Constituição Federal de 1988 marco de sua estruturação como dever do Estado e direito do cidadão. São trazidos tanto os componentes da sua regulamentação quanto os desafios para a implementação. No fio da história, analisa o contexto contemporâneo, de retração das políticas sociais, dado o modelo ultraneoliberal adotado para condução do Estado brasileiro, com matizes conservadores na concepção da vida social, quadro agravado com a pandemia da Covid-19. Nele, aborda os novos públicos que demandam a Assistência Social e as tensões postas entre as necessidades sociais e a desidratação da Política. Ao conceber a Assistência Social como direito exigível, discute as possibilidades da atuação do Ministério Público, tanto no fomento quanto na fiscalização, com o foco nas consequências do desfinanciamento da Política, da sua refilantropização, com a perda de expertise estatal e das ameaças ao controle social e a participação popular. Traz a pertinência do investimento na intersectorialidade, considerando a Assistência Social como política de travessia e da contribuição ministerial quanto à oferta da infraestrutura necessária, especialmente, no tangente aos recursos humanos, dimensão sensível com o desfinanciamento.

Palavras-chave: política pública; assistência social; Ministério Público.

ABSTRAT: The article deals with the Social Assistance Policy situated in the historical process of constitution of public policies in Brazil, the Federal Constitution of 1988 being the landmark of its structuring as a duty of the State and a right of the citizen. Both the components of its regulation and the challenges for implementation are brought up. In the course of history, it analyzes the contemporary context of retraction in Brazil's social policies, given the ultra-neoliberal model adopted to conduct the Brazilian State, with conservative nuances in the conception of social life, a situation aggravated by the Covid-19 pandemic. In it, it addresses the new publics that demand Social Assistance and the tensions between social needs and the

¹ Assistente Social do Ministério Público do Rio Grande do Sul. Doutora em Serviço Social. E-mail: silviastejadas@gmail.com.

dehydration of the Policy. By conceiving Social Assistance as a demandable right, it discusses the possibilities of the Public Ministry's performance, both in terms of promotion and inspection, with a focus on the consequences of underfunding the Policy, its rephilanthropization, with the loss of state expertise and the threats to social control and popular participation. It brings the relevance of investment in intersectorality, considering Social Assistance as a “crossing” policy and the ministerial contribution regarding the provision of the necessary infrastructure, especially related to human resources, a sensitive dimension with underfunding.

Key words: public policy; social assistance; Public Ministry.

1 INTRODUÇÃO

A Política de Assistência Social galgou o lugar de Política Pública afiançadora de direitos a partir da Constituição Federal de 1988. Nas três décadas que distam da sua inserção nos artigos 203 e 204 da Carta Magna, como direito do cidadão e dever do Estado, um caminho vem sendo percorrido. Inicialmente, a Política de Assistência Social viveu a inércia prática da década de 1990, quando, dada a política econômica e social adotada, os preceitos constitucionais pouco avançaram na materialização. O marco do período foi a consolidação da Lei Orgânica da Assistência Social, Lei 8.742/1993. A partir dos anos 2000, a Política se expandiu, culminando com regulações importantes como a Política Nacional de Assistência Social (PNAS); a Norma Operacional Básica (NOB/SUAS, 2005) e a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB-RH/SUAS, 2006) e, posteriormente, com a consolidação do Sistema Único de Assistência Social, por meio da Lei 12.435/2011.

Essa história, todavia, não se esgota na edição de normatizações. Em verdade, toma corpo a partir dos movimentos da sociedade, de determinadas categorias profissionais, principalmente dos assistentes sociais, dos movimentos sociais e de outras organizações da sociedade, que buscaram a garantia da Assistência Social como política pública a ser assegurada pelo Estado, componente da proteção social e, mais especificamente, do sistema de Seguridade Social brasileiro. De 1988 até 2022, quando se escreve este artigo, longo trajeto foi percorrido, perpassando desde os fundamentos legais e a visibilidade no escopo da proteção social brasileira, sua expansão e robustez, até sua desidratação nos tempos hodiernos.

O presente artigo visa abordar, inicialmente, o significado e relevância da Assistência Social como política pública da proteção social brasileira, o que é tratado na primeira sessão. Sendo a segunda, destinada à abordagem do contexto atual da Política de Assistência Social em meio à pandemia da Covid-19, ao incremento da perspectiva econômica ultraneoliberal, caracterizada pela focalização das políticas públicas e o encolhimento do fundo público para o

atendimento aos direitos sociais e nos matizes conservadores que permeiam a sociedade brasileira. Na terceira sessão, são trazidos elementos que podem contribuir para a atuação do Ministério Público na defesa e asseguramentos dos chamados mínimos sociais.

2 A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO HISTÓRICO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS

Para compreender a Assistência Social como política pública, é preciso apreendê-la interconectada à discussão dos direitos humanos. Os direitos prefiguram as políticas públicas, que correspondem à sua materialização. Os direitos humanos, quer sejam civis, políticos, sociais, ambientais, culturais, estão articulados e, dada a sua indivisibilidade, requererão sempre políticas públicas integradas que os tornem concretos.

É mister observar, do ponto de vista histórico, o modo como o Estado brasileiro vem se relacionando com as políticas públicas. Nesse caso, é preciso, de partida, superar qualquer visão evolucionista destas, pois os processos históricos são dinâmicos e alinhados com as forças e os projetos em disputa na sociedade. Assim, os direitos estão sempre em questão, e a sua concretude, por meio das políticas públicas, também.

O Brasil é um país marcado por desigualdades, as quais têm sua gênese no passado. Então, conhecer as políticas públicas brasileiras implica descortinar as desigualdades constituídas ao longo da história e a respectiva resposta estatal. A exemplo, a passagem do Brasil de Colônia de Portugal a país independente pouco alterou seu cenário político, econômico e social. Por certo, Portugal deixou legados importantes, como a unidade territorial, linguística, cultural e religiosa do país. Em contrapartida, alicerçou as desigualdades nacionais por meio de uma população analfabeta, uma sociedade escravocrata e uma economia baseada na monocultura e no latifúndio (CARVALHO, 2004).

Até aquele momento da história brasileira, não havia políticas públicas ou mesmo um poder que pudesse ser chamado de público, já que as funções públicas eram exercidas pelos capitães-mores, que representavam os grandes proprietários, bem como pela Igreja Católica. O trabalhador, na época, recorria à proteção do proprietário, dono das terras (CARVALHO, 2004).

A igreja católica apostólica romana, sob a inspeção das metrópoles espanhola e portuguesa, em meio à atuação em diversas funções religiosas como, por exemplo, a catequese, a liturgia e o oferecimento dos sacramentos, igualmente geria e financiava (por meio de dízimos e taxas) escolas, hospitais, cemitérios, serviços notariais etc.

Buscava desse modo, simultaneamente, a fé em Deus e a fidelidade aos Estados colonizadores (VIEIRA, 2007, p. 67).

Desse modo, a gênese da Assistência Social foi marcada pelo patrimonialismo e assistencialismo, com ações caracterizadas como benesse ou favor, portanto, distantes da noção de direito. A breve retrospectiva desse período demonstra as **raízes da concentração de renda no Brasil, além do uso da escravidão de população de origem africana e o paulatino extermínio da população indígena**. Além disso, sinaliza o lugar do Brasil na economia mundial, como um país periférico que não participou dos avanços tecnológicos oriundos da revolução industrial. Associado a este processo econômico e político, tem-se um baixo investimento do Estado em políticas públicas. **As ações voltadas à proteção de alguns segmentos da população estiveram concentradas, especialmente, nas mãos da Igreja Católica.**

O Brasil somente passa a ter alguma referência de política pública a partir da década de 1930, quando é desencadeado o processo de industrialização, de substituição das importações pela produção local, de migração das populações rurais para o perímetro urbano. Do ponto de vista político, Getúlio Vargas assume o poder ao longo de quinze anos, alternando eleições e ditadura. As características do Estado brasileiro mudam para um modelo interventor, na economia e nas políticas públicas sociais.

No campo dos direitos sociais, têm destaque os trabalhistas, especialmente com a elaboração da Consolidação das Leis Trabalhistas (1943) e outros dispositivos. As legislações e os aparatos públicos do período não podem ser vistos apenas como concessões do governo para criar as condições para a industrialização, pois, ao mesmo tempo, responderam às lutas e mobilizações dos trabalhadores.

Uma das respostas estatais ocorreu no campo da Seguridade Social, em 1933, no qual a política previdenciária, contributiva, para os segmentos de trabalhadores urbanos, da indústria, do comércio, dos bancos, entre outros, deslocou-se das Caixas (por empresas) para os Institutos, deixando um conjunto de trabalhadores à margem desse sistema (CARVALHO, 2004). Nessa fase, também foram instituídos programas voltados para crianças carentes, abandonadas e jovens infratores, sendo criada a Legião Brasileira de Assistência (LBA) que comandou as ações assistenciais até 1995, quando foi extinta. Assim, no regime ditatorial militar, que vai de 1964 até início da década de 1980, a LBA conduziu as ações na área, juntamente com a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor, criada em 1964, e suas congêneres estaduais.

A marca do intervalo que se estende de 1930 a 1980, em termos de direitos sociais, é o amparo ao trabalhador assalariado e formal. Aos demais, periféricos a essa estrutura,

pois desempregados, trabalhadores informais ou incapacitados para o trabalho, eram ofertadas ações pontuais, calcadas na meritocracia, planejadas e executadas pelo ente federado.

A história da Assistência Social, de modo geral, foi marcada por ações clientelistas, fisiológicas e situadas de modo secundário nas prioridades governamentais. As primeiras-damas, no âmbito dos executivos, coordenavam a área, atribuindo-lhe um caráter de benesse, ou seja, de um favor dirigido àqueles que merecessem. Além disso, muitas vezes, foi utilizada como forma de incidir no processo eleitoral, por meio da compra de votos, ou melhor, da sua troca por cestas básicas, vestuário, aterros, entre outras formas conhecidas. Todas essas práticas estavam a serviço do obscurecimento e controle da questão social². Nesse processo histórico, as instituições assistenciais privadas sem fins lucrativos tiveram acesso ao fundo público sem qualquer controle social, o que possibilitou manipulações clientelistas e personalistas no uso do recurso público.

Na contracorrente da conjuntura mundial e nacional, o Brasil, em paralelo à abertura política, elegeu um congresso específico com a tarefa de elaborar a nova **Constituição brasileira, promulgada em 1988**. Esta, em razão dos avanços, em especial nos direitos humanos, foi considerada a “Constituição Cidadã”, pois ampliou os direitos sociais. Fixou o salário-mínimo como limite inferior para as aposentadorias e pensões; instituiu o benefício de prestação continuada (BPC) para pessoas com deficiência e idosos com mais de 65 anos; introduziu a licença-paternidade; instituiu a Educação e a Seguridade Social como direitos, sendo compreendidas na Seguridade as políticas de Saúde, Previdência e Assistência Social; definiu, por meio da Emenda Constitucional nº 26, a moradia como direito social. É nesse movimento que a Assistência Social é alçada a direito social, nos artigos 203 e 204 da Constituição Federal.

Nesse marco histórico é criada a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), fruto da mobilização de diversos setores atuantes na área. Em linhas gerais, a Política de Assistência Social caracteriza-se pela **não contributividade, ou seja, todos os seus serviços são isentos de contrapartida pecuniária pelo usuário**; destina-se a quem dela necessitar, por isso é uma política destinada a público-alvo específico, aqueles que, em qualquer momento da vida, venham a necessitar de aporte para os mínimo sociais – tudo o que se relaciona à reprodução da vida em condições dignas³; **objetiva a proteção social à família, à maternidade, à infância,**

² Questão social aqui é entendida como as desigualdades produzidas pelo capitalismo e suas expressões, bem como as formas de resistência engendradas pela classe trabalhadora.

³ A população usuária do SUAS caracteriza-se pelas seguintes situações de vulnerabilidade e riscos: “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;

à adolescência, à velhice; promoção de integração no mercado de trabalho; habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência; benefício de prestação continuada a idosos e pessoas com deficiência; a vigilância socioassistencial (análise das condições protetivas em cada território) e a defesa de direitos. Está pautada nas **diretrizes** constitucionais da descentralização político-administrativa e da participação popular.

Como mencionado, a Assistência Social compõe o tripé da Seguridade Social brasileira, juntamente com a Saúde e a Previdência, tendo alçado o patamar de política pública, como **direito do cidadão e dever do Estado**. Situa-se nesse enunciado a principal mudança introduzida pela Constituição e pela legislação infraconstitucional: passa de objeto de bem-estar e clientelismo, a direito de cidadania, **exigível pelo cidadão**.

Seguindo a orientação geral da Constituição Federal, a LOAS instituiu um sistema que prevê composição paritária, entre representantes do governo e da sociedade civil, nas instâncias deliberativas, como no Conselho Nacional de Assistência Social, nos Conselhos Estaduais e nos Conselhos Municipais. Estes são responsáveis pela normatização da Política nos seus distintos níveis, devem aprovar os Planos de Assistência Social, convocar as Conferências da área, acompanhar e avaliar a gestão dos recursos, entre outras funções. Quanto ao financiamento da Política, foi prevista a criação dos Fundos da Assistência Social, nas distintas esferas de governo, para os quais devem ser repassados os recursos destinados à área, dessa maneira, as transferências entre os entes passam a ser realizadas no sistema fundo a fundo. Ainda, foi instituído o comando único nas diferentes instâncias deliberativas, havendo primazia da responsabilidade do Estado na condução da política pública.

Os avanços normativos não se refletiram na imediata implementação da política de Assistência Social, ao contrário, dada a orientação econômica e de direcionamento das políticas sociais entre os governos de José Sarney e Fernando Henrique Cardoso. Nesse contexto, o período de 1980 a 2003 foi pródigo na concentração de renda, o que é observável nos indicadores sobre salário e renda (POCHMANN, 2005). Tendo em vista as políticas de ajuste fiscal do período, ancoradas na ascensão do referencial neoliberal, os avanços foram tímidos na materialização dos direitos sociais preceituados na Carta Magna.

Na sequência, o governo Lula (2003-2010), calcado no modelo desenvolvimentista, implementou um conjunto de medidas político-administrativas que podem ser agrupadas do

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” (BRASIL, 2005, p. 33).

seguinte modo: a) estruturação de novas políticas alicerçadas em novas instituições, como a política de segurança alimentar e nutricional; a política de promoção da igualdade racial; a promoção da igualdade de gênero e a política de desenvolvimento urbano, que visava acesso à moradia digna, à terra urbanizada, à água potável, ao ambiente saudável, à mobilidade sustentável; b) racionalização de recursos públicos, a exemplo da unificação dos programas de transferência de renda (remanescentes do período de Fernando Henrique Cardoso); c) multiplicação dos fóruns democráticos e deliberativos (conferências, Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, Fórum Nacional do Trabalho, Fóruns estaduais para debater o Plano Plurianual 2004/2007); 4) reformas estruturais, como a previdenciária e tributária (oriundas da agenda anterior) (CASTRO, 2009).

O período Dilma, de um mandato e meio, de 2011 a 2016, caracterizou-se pela continuidade do Governo Lula quanto ao desenho das políticas sociais. Alguns exemplos dos programas da época: na Habitação, Minha Casa, Minha Vida, Minha Casa Melhor; na área da Educação, o Prouni, o Fies, o Pronatec, manutenção do Reuni; na área da Saúde, o Mais Médicos. O Programa Brasil sem Miséria, lançado em 2011, tinha como objetivo superar a extrema miséria até 2014, com três núcleos, quais sejam: garantia de renda, acesso a serviços como saúde, educação e aqueles em prol da cidadania e inclusão produtiva, para aumento da renda das famílias (PINHO, 2016).

A Política de Assistência Social, nesse contexto, alcançou níveis de estruturação inexistentes até então. Sua organização partiu dos programas Fome Zero, que articulava distribuição de alimentos de modo sintônico a cadeias produtivas locais e regionais, com foco no desenvolvimento econômico, e do Programa Bolsa Família (2003), que unificou iniciativas do governo anterior, ampliando-as e conjugando transferência de renda e condicionalidades (manutenção das crianças e adolescente na escola, vacinação, pré e pós-natal). A concepção do Programa Bolsa Família foi calcada em robusta intersectorialidade, buscando articular o acesso às demais políticas, em especial, saúde e educação.

Nesse contexto, a Política de Assistência Social passou a ser gerida, em 2003, pelo Ministério da Assistência Social, elaborando seu primeiro Plano Plurianual de 2004-2007. Esse momento inicial, foi permeado por ajustes e disputas de projeto para a Assistência Social, vindo a desencadear a estruturação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), visando unificar Bolsa Família, Fome Zero e a Política de Assistência Social de modo amplo (MENDOSA, 2012).

A partir de então, a Política de Assistência Social passou a patamares elevados de institucionalização e expansão no Brasil. Do ponto de vista normativo, além do amparo

constitucional, da LOAS e da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), foi instituído, pela Lei 12.435/2011, o Sistema Único de Assistência Social, inspirado no Sistema Único de Saúde. A Política de Assistência Social passou a elevada organicidade entre todos os dispositivos e pontas do Sistema, fortalecendo o comando único. As Normas Operacionais Básicas, geral (NOB/SUAS) e de recursos humanos (NOB-RH/SUAS) detalharam o desenho da política pública, inclusive com relação à sua maior tecnologia que são os recursos humanos, ou seja, os profissionais que, em cada unidade do sistema, realizam a interface com a população destinatária.

O Sistema tem como foco a reorganização da Política de Assistência Social, visando unificar conceito, procedimentos e gestão em todo território nacional. Estabelece padrões dos serviços e de qualidade no atendimento, indicadores de avaliação e de resultados, padronização da nomenclatura dos serviços e da rede socioassistencial, sendo sua organização baseada na divisão por territórios⁴.

O SUAS tem o objetivo de identificar os problemas sociais, focando as necessidades de cada município, ampliando a eficiência dos recursos financeiros e da cobertura social. Também, visa se constituir em um modelo democrático de gestão descentralizada, que tem a missão de ampliar a rede de Assistência Social brasileira. Os serviços, programas, projetos e benefícios têm como **eixo prioritário a atenção às famílias** e o **território** como base de organização, sendo definidos pelas funções que desempenham, o número de pessoas a que se direcionam e a sua complexidade. O SUAS prevê que os serviços socioassistenciais desenvolvam ações continuadas e por tempo indeterminado voltadas à proteção social da população usuária da rede da Assistência Social. Organiza-se por meio de duas modalidades de proteção: a **proteção social básica**⁵ e a **proteção social especial, de média e alta complexidade**⁶.

⁴ Definição de território: “[...] recortes territoriais que identifiquem conjuntos populacionais em situações similares” (BRASIL, 2004, p. 38).

⁵ Proteção Social Básica: atua na perspectiva preventiva a agravos por meio dos seguintes serviços: Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas, bem como benefícios eventuais e benefício de prestação continuada (BPC).

⁶ Proteção Social de Especial (Média e Alta Complexidade): cada situação tem um nível de agravamento, cabendo atendimentos mais específicos. A Média Complexidade, por meio dos CREAS, desenvolve os seguintes serviços: Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias Indivíduos (PAEFI), Serviço Especializado em Abordagem Social, Serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC), Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias, Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias. A Alta Complexidade oferece o atendimento de forma integral, para famílias ou indivíduos que necessitam de segurança de acolhida, afastamento temporário do grupo familiar ou da sua comunidade de origem, devido a situação de ameaça ou sem referência social e que demandam por alimentação, moradia segura e condições dignas para higiene.

Destaca-se que os serviços do SUAS estão organizados, a partir da matricialidade sociofamiliar e da territorialização, conforme o número de famílias referenciadas nos territórios de abrangência dos serviços socioassistenciais, nas áreas de vulnerabilidade e de risco social dos municípios. Note-se que a NOB SUAS (2005), em sintonia com a Política Nacional de Assistência Social (2004), previa parâmetros mínimos de equipamentos, conforme o porte dos municípios (porte I, porte II, médio porte, grande porte, metrópole). Estavam previstos desde uma rede simplificada com um CRAS, com capacidade variável de famílias conforme as situações de vulnerabilidade, para porte I e II; até redes que se ampliavam da proteção social básica à especial de média e alta complexidade.

A partir da NOB SUAS (2012), dado o alcance pelos municípios dos patamares mínimos previstos na Política, por meio do Pacto de Aprimoramento, ajustado na Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e aprovado pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), ocorreu o incentivo à implantação e aprimoramento da rede socioassistencial, realizado com base no diagnóstico socioterritorial, ou seja, a partir das necessidades concretas existentes no território. A referida rede articula prestações públicas e das organizações da sociedade civil credenciadas junto aos conselhos da Assistência Social, as quais são regidas pelo regramento público. Ao mesmo tempo, o Sistema definiu criteriosamente todos os seus serviços, descritos no documento Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2009a).

Jaccoud, Bichir e Mesquita (2017, p. 42-43) realizam síntese apropriada sobre o propósito universalista da política de Assistência Social na sua expansão.

A construção normativa do Suas recusou uma perspectiva restritiva de gestão da pobreza. Na atenção básica, a regulação da expansão da oferta pública de serviços volta-se às vulnerabilidades do ciclo de vida, de arranjos familiares, de deficiências ou de falta de acesso a direitos e oportunidades. Na atenção especial, direciona-se à proteção de situações relacionadas à violência, abandono e isolamento, além de contextos de violação de direitos entre outros, trabalho infantil, exploração sexual ou situação de rua. Essas vulnerabilidades, por não serem identificadas com a situação de pobreza, mas sendo por ela agravadas, devem ser objeto de serviços públicos de escopo universal. Assim, e como deixa claro a PNAS, a assistência social opera com benefícios monetários voltados a situações de pobreza, mas seus serviços não são dirigidos restritivamente para a população identificada ou classificada como pobre. Reconhecendo que a pobreza e seus agravos fazem parte de um conjunto de vulnerabilidades, a oferta de serviços dialoga com a perspectiva da universalidade de direitos e do enfrentamento de situações que podem atingir a todos.

Esse direcionamento sofreu revezes a partir do *impeachment* da presidenta Dilma, tomando corpo, desde a gestão de Michel Temer até a de Bolsonaro, as chamadas contrarreformas: a reforma trabalhista, a lei das terceirizações, a Emenda Constitucional 95/2016, a reforma da Previdência, a reforma sindical, culminando na reforma administrativa em discussão desde outubro de 2021. Destaca-se a Emenda Constitucional 95/2016, dado seu

impacto nas políticas públicas, pois engessa o orçamento público nos patamares existentes, considerando apenas a inflação do período, o que implicará a ausência de investimentos e o definhamento dos patamares das políticas. O processo de esvaziamento das políticas públicas e redirecionamento do fundo público para outros interesses foi agravado com o advento da pandemia da Covid-19 em março de 2020. Os desafios impostos por este cenário serão objeto do próximo item, seguidos, após, das possibilidades de contribuição do Ministério Público na exigibilidade do direito à assistência social.

3 APROXIMAÇÕES COM O CENÁRIO DE RETRAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Situado brevemente o contexto histórico, em termos conceituais, **a política pública visa materializar direitos**, os quais são fruto das lutas sociais e da necessidade do capitalismo em manter a coesão do sistema, prefigurados no plano do Direito. Os direitos, por seu turno, previstos no plano legal, são apenas um horizonte, podendo se constituir em ferramenta na luta pela sua efetivação.

Nessa contextura, uma função primeira da política pública é materializar os direitos humanos expressos na lei e distribuir bens/riqueza socialmente produzidos. Estes devem, pois, ser: **indivisíveis**, na medida em que se espera que sejam usufruídos por todos os membros de uma sociedade, daí a universalidade das políticas; **públicos, visando o interesse geral**, para além das condições individuais e da lógica do mercado; **estar disponíveis aos cidadãos**. O que caracteriza a política pública é o fato de estar sob a responsabilidade de uma autoridade pública, com o devido controle da sociedade; materializa direitos sociais, referenciados pela lei e que serão operacionalizados em programas, projetos e serviços; tem como orientação o interesse comum; deve satisfazer necessidades sociais e não do capital (PEREIRA, 2008).

As políticas públicas devem estar conectadas às necessidades da população, ou seja, às **necessidades humanas**. Pereira (2006) discute que esta categoria se presta a múltiplas interpretações, algumas delas subjetivistas e relativistas. No sentido oposto, há correntes que defendem um conceito objetivo e universal de necessidades humanas básicas, que contemple a dimensão natural e social dos seres humanos, com a manutenção da vida física e da autonomia. A autora, com base nos estudos de Doyal e Gough, enumera necessidades humanas intermediárias, quais sejam:

[...] a. alimentação nutritiva e água potável; b. habitação adequada; c. ambiente de trabalho desprovido de riscos; d. ambiente físico saudável; e. cuidados de saúde apropriados; f. proteção à infância; g. relações primárias significativas; h. segurança física; i. segurança econômica; j. educação apropriada; l. segurança no planejamento familiar, na gestação e no parto (PEREIRA, 2008, p. 76).

Além daquelas que poderiam ser tidas como necessidades humanas que permeiam a vida de todos os seres humanos, há as vinculadas a determinado ciclo de vida, por isso a um segmento particular, como mulheres, crianças, jovens, pessoas com deficiência, idosos, pessoas submetidas à discriminação racial, sexual, de gênero, de orientação sexual, entre outras.

Nota-se que o advento da pandemia da Covid-19, associado ao modo como o Governo Federal administrou a crise sanitária, com forte tendência negacionista e com reduzidos aportes à sustentação da renda da população, tiveram impactos severos no empobrecimento da população brasileira e no aviltamento geral das condições de vida. A seguir alguns dados que evidenciam esse quadro a partir dos indicadores de segurança alimentar e emprego.

A Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede PENSSAN) realizou dois Inquéritos Nacionais sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil, por amostragem, contemplando as cinco regiões brasileiras, com entrevistas face a face. Os resultados são acachapantes, no primeiro levantamento “do total de 211,7 milhões de brasileiros(as), **116,8 milhões conviviam com algum grau de Insegurança Alimentar e, destes, 43,4 milhões não tinham alimentos em quantidade suficiente e 19 milhões de brasileiros(as) enfrentavam a fome**” (PENSSAN, 2021, p. 10, grifo nosso). O **II Inquérito**, publicado no mês de junho/2022, indicou o recrudescimento do quadro, com **33 milhões de brasileiros em situação de fome** (PENSSAN, 2022, grifo nosso). O inquérito da Rede PENSSAN também evidencia que se agravou a desigualdade seguindo os recortes regionais e de marcadores sociais como raça/cor e sexo. Ao mesmo tempo, demonstra as repercussões das desproteções no âmbito do trabalho e da seguridade social. Nas palavras dos pesquisadores:

[...] **a pandemia da Covid-19 afetou negativamente as condições de renda e trabalho da população em todas as regiões do país.** Entretanto, nas regiões Norte e Nordeste foram observados os maiores percentuais de perda de emprego, redução dos rendimentos familiares, endividamento e corte nas despesas de itens considerados essenciais: todas essas condições referidas como consequência da pandemia [...]. Considerando-se o perfil da pessoa referência da família, a IA grave foi seis vezes maior quando esta pessoa estava desempregada, e quatro vezes maior entre aquelas com trabalho informal, quando comparadas com as que contavam com algum tipo de trabalho formal [...] IA grave das famílias foi maior quando esta pessoa era do sexo feminino, ou de raça/cor da pele autodeclarada preta/parda ou com menor escolaridade (PENSSAN, 2021, p. 10;30, grifo nosso).

Do ponto de vista do acesso ao trabalho, dados do Instituto Brasileiro de Economia e Estatística (IBGE) informam os impactos da queda do Produto Interno Bruto e da dinâmica de consumo das famílias, ambos *per capita*. Nesse caso, os dois indicadores com taxa de crescimento acumulado, entre 2010 e 2014, de 12,9% e 16,6%, respectivamente, deram lugar, em 2020, a quedas de 10,8% no PIB/*per capita* e 10,6% no consumo das famílias/*per capita* (BRASIL, 2021). Assim, a conjuntura de retração econômica e a condição de reprodução das famílias, após 2014, sofreram forte agravamento em 2020.

A retração no mercado de trabalho em curso, com a crise de 2015-2016, foi ampliada com a pandemia, ficando em 2020, em 13,8% e 28,3%, respectivamente, as taxas de desocupação e de subutilização; em contrapartida, a taxa de ocupação declinou substancialmente a nível próximo a 50%, o que significa que quase metade da população brasileira em idade laboral estava desocupada ou fora da força de trabalho (BRASIL, 2021).

Os resultados mostram o particular efeito da crise de 2020, uma vez que, ao contrário de crises anteriores, o trabalho sem carteira e por conta própria não foram capazes de absorver a força de trabalho ociosa. Ao contrário, a natureza da crise atual fez com que essas categorias fossem relativamente mais prejudicadas, com, respectivamente, perdas de 18,2% e de 8,7% de pessoal ocupado, enquanto o pessoal ocupado com vínculo formal de trabalho reduziu-se em 5,2% (BRASIL, 2021, p. 18).

O estudo do IBGE demonstra que o setor de serviços foi incapaz de absorver, como em outras crises, os desocupados, bem como os efeitos da ausência de trabalho por sexo e cor ou raça. Os jovens de 14 a 29 anos foram os mais afetados, a faixa etária teve ocupação de 53,7% em 2012, 49,4% em 2019 e apenas 42,8% em 2020. O mesmo ocorreu com as mulheres, que embora com escolaridade superior, tiveram nível de ocupação de 41,2%, enquanto o dos homens foi de 61,4%, em 2020. Do ponto de vista da raça ou cor, havia 45,6% das pessoas de raça ou cor branca ocupadas; 53,5% de pretas ou pardas, todavia, estas estavam nas ocupações de menor remuneração, como na agropecuária, com 60,7%, na construção, com 64,1% e nos serviços domésticos, com 65,3%. O estudo aponta, em síntese, que:

[...] os contingentes de mulheres (-10,9%) e de pretos ou pardos (-10,5%) sofreram as maiores reduções nas ocupações, acima da média geral, considerando todos os níveis de instrução (-8,7%). Houve também forte queda de pessoas ocupadas sem instrução ou com o ensino fundamental incompleto (-19,0%) e com ensino fundamental completo ou médio incompleto (-16,9%), enquanto os demais níveis de escolaridade seguintes tiveram reduções menores ou estabilidade (BRASIL, 2021, p. 25-26).

O Auxílio Brasil⁷ teve impacto no período em que foi distribuído, em especial nas Regiões com indicadores sociais mais baixos, como Norte e Nordeste (BRASIL, 2021). Todavia, o benefício teve característica sazonal, de modo que na ausência de desenvolvimento econômico, seus efeitos tendem a ser pontuais.

Tendo em vista os limites deste artigo, inviável explorar todas as dimensões da crise sanitária, econômica, política e social. Os indicadores trazidos, contudo, ilustram a irrefutabilidade do cenário de empobrecimento da população brasileira. Desse modo, é esperado que as tensões decorrentes do esgarçamento do tecido social desemboquem na Política de Assistência Social.

São correntes os relatos dos profissionais da Assistência Social quanto à emergência de novos públicos para os serviços da Política, ou seja, famílias que tinham alguma renda e a perderam durante a crise sanitária, necessitando do suporte estatal. Além disso, o Brasil vive um novo ciclo migratório, com populações provenientes da América Latina e da África, que também aportam aos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) especialmente em busca de orientação e acesso aos serviços. Ainda, a ausência ou a insuficiência da política de Segurança Alimentar levou a Assistência Social a retroceder em suas ações em direção à distribuição das cestas básicas durante a pandemia, atividade que tomou o lugar, em muitos CRAS, das demais frentes como as do carro-chefe, o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF).

O recrudescimento da pobreza e da sua condição extrema tem levado à porta de entrada da Assistência Social fluxos contínuos de população, assim como aos Centros de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS) são direcionadas demandas também em crescimento, haja vista possível incremento das violências no contexto pandêmico. A população brasileira que recorre à Assistência Social em busca dos mínimos sociais encontra esta Política em ampla retração.

O Sistema Único de Assistência Social (Suas) brasileiro passa por um processo de desmonte “dramático e violento”, deixando sob ameaça anos de trabalho baseado na noção de direitos – e não de ajuda –, na atenção às populações vulneráveis, conforme estabelece a Constituição de 1988. Os ataques configuram-se, por exemplo, pelo fechamento dos Centros de Referência em Assistência Social (Cras) por todo o país; pelo esvaziamento do papel dos municípios no cadastramento de novos beneficiários de programas sociais como o Bolsa Família, para centralizar esse processo na instância federal; e na busca por se substituir o Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) – porta de entrada humanizada na Assistência – pelo auto cadastramento dos beneficiários via aplicativo para celular (hoje, as famílias são incluídas nos

⁷ Programa de transferência de renda criado por Medida Provisória 1.076/2021, para fins de mitigar os efeitos da pandemia; depois, pela Lei 14.342 de 2022, para fins de repasse de recursos para famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza, passando então a substituir o Programa Bolsa Família.

programas a partir dos Cras e unidades de saúde, entre outros equipamentos públicos). (FIOCRUZ, 2021).

Paradoxalmente, quanto mais demandada é a Política de Assistência Social, mais fragilizada se encontra. Aos usuários conhecidos pelos CRAS e CREAS se somam outros, envergonhados, que ainda não tinham aportado às suas portas. São os/as “novos vulneráveis”, trabalhadores/as de aplicativos, informais, os/as que desistiram de procurar emprego. Nesse caso, a pandemia da Covid-19 encontra outro aliado destrutivo, ou seja, o aviltamento do trabalho - desregulamentado e desprotegido em larga escala -, correspondendo às conformações contemporâneas do capitalismo na cena ultraneoliberal brasileira. Neste, convivem trabalho mediado pelas tecnologias da comunicação e da informação (TICs) e o análogo à escravidão. Ao par dessa morfologia do capital, desencadeiam-se repercussões na vida da população com relação à precarização da moradia. São visíveis, nas marquises e ruas dos grandes municípios brasileiros, famílias inteiras vivendo nas ruas, vendendo e pedindo nos semáforos; não menos importantes as consequências na saúde da população, alimentada deficitariamente ou com fome, sem acesso adequado à água, ao saneamento, à luz. Tudo isso produz além das consequências objetivas, outras, no âmbito da subjetividade, na autopercepção de fracasso, de incompetência, de impotência, o que corrói relações e pertencimentos.

O trabalho profissional com a população foi frontalmente prejudicado durante a pandemia, tendo em vista que a Política de Assistência Social foi uma das mais afetadas pelas diretrizes do governo federal, o que, em parte, ocasionou agravamento na situação de (des)proteção à população, tendo em vista que os cortes nos recursos, anterior à pandemia, já havia sido promovido pelo governo central e a precarização da política por meio da terceirização dos serviços ofertados à população (PINI; TEIXEIRA; SANTOS, 2022, p. 205).

Além da desidratação da Política de Assistência Social, com o fechamento de equipamentos, demissão de profissionais, contratações precarizadas e por tempo determinado, há o ressurgimento do assistencialismo e do primeiro-damismo, e, não menos importante, a absorção no âmago da Política dos veios conservadores presentes na conjuntura atual. Estes desembocam em posturas profissionais de criminalização e culpabilização de comportamentos considerados inadequados, desenraizando-os do social que os determina.

Essa atuação traz em si muitas contradições, desde **um retorno ao tecnicismo na intervenção profissional, reduzindo muitas vezes o trabalho em si a uma atuação focalizada e imediatista para suprir necessidades urgentes**, ao aumento das horas de trabalho, visto que, muitas vezes, os profissionais ao fazer o atendimento remoto (com seu telefone e computador/notebook pessoal) atendem até fora de seu expediente, e a relação distante com a população usuária. Esse atendimento, por vezes, não assegura a garantia da qualidade necessária, tendo em vista não só o modo remoto, mas a ausência de habilidade para operar determinadas tecnologias e pacote de dados

de internet, por parte da população (PINI; TEIXEIRA; SANTOS, 2022, p. 208, grifo nosso).

Além das contradições mencionadas pelas autoras, não menos importante considerar que a tensão pelo alimento e a elevada procura por cestas básicas pode gerar nos trabalhadores e gestores da Assistência Social tendência a negar essa forma de atenção, já que a política havia galgado meios mais condizentes de suporte econômico às famílias, ou seja, a partir da renda mínima como direito. Isso, aliado à ausência de uma política de segurança alimentar, favorece a fragmentação e a tentativa de expurgar esse “benefício” da Assistência, o que pode acarretar, na ausência de outras políticas e serviços, a desatenção imediata à necessidade de alimentos pela população.

4 AS POSSIBILIDADES DE O MINISTÉRIO PÚBLICO CONTRIBUIR PARA A EXIGIBILIDADE DO DIREITO À ASSISTÊNCIA SOCIAL EM CONTEXTO DE RETRAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS

Os direitos humanos, materializados por meio de políticas públicas, não cumprem trajetórias lineares, ao contrário, estão imersos em disputas em torno de diferentes projetos societários. Nesse momento da história, os avanços constituídos na e a partir da Constituição Federal de 1988 estão sendo vilipendiados. A opção governamental por projeto ultraneoliberal conservador traz como consequências a redução da intervenção estatal no âmbito das políticas sociais, seu subfinanciamento; com isso, limitando as possibilidades de compartilhamento da riqueza socialmente produzida.

Concomitantemente, o Ministério Público, no mesmo texto constitucional, foi incumbido da defesa do regime democrático, dos direitos individuais indisponíveis e sociais. Na esteira da ampliação de suas atribuições, é uma instituição, hoje, capilarizada no território nacional, por meio de suas unidades estaduais, com presença em todas as comarcas do Brasil, capaz de influenciar a ação estatal na seara dos direitos sociais.

A título de aventar possibilidades de intervenção ministerial, sem a pretensão de esgotar o tema, são explorados, a seguir, alguns eixos de análise e atuação da Instituição, no âmbito do fomento e da fiscalização da política de Assistência Social. O Ministério Público conta com dispositivos constitucionais e infraconstitucionais para atuar na **exigibilidade de direitos**. Em perspectiva concorrencial com outras instituições do Sistema de Justiça e do controle social e considerando que os direitos sociais são exigíveis, a instituição ministerial pode contribuir, na esfera judicial e, principalmente, na extrajudicial. Seu campo de ação está na indução ou

fomento da política pública e na avaliação sistemática do seu desenvolvimento, visto que não a formula ou implementa (TEJADAS, 2020).

A atuação ministerial, nesse sentido, ocorre por meio das relações estabelecidas pela Instituição na esfera pública, podendo mobilizar mecanismos jurídicos, como as recomendações e termos de ajustamento de conduta, ou por meio da pactuação, espécie de consenso em torno dos elementos indispensáveis à política pública em determinado contexto. Para tanto, podem ser mobilizados meios dialógicos, como audiência pública, participação em plenária dos conselhos de direitos, encontros, reuniões com gestores, técnicos e usuários da política de Assistência Social.

O reconhecimento dos diferentes interesses e a capacidade de negociação sem perda da autonomia, a construção do **interesse público**, a **participação na formulação de políticas públicas** que efetivamente expressem esse interesse são algumas das dimensões que constituem essa novidade. Assim, os difíceis aprendizados que ela envolve têm que ser levados em consideração na análise e avaliação do funcionamento desses espaços (DAGNINO, 2002, p. 283, grifo nosso).

O caminho expresso por Dagnino (2002) dialoga com a perspectiva na qual se assenta o Ministério Público, ou seja, o Estado Democrático de Direito. O fortalecimento do caminho democrático, para que a política pública seja espaço de debate franco e consolidação de escolhas técnico-políticas que dialoguem com as necessidades sociais, é esteira profícua para a atuação do Ministério Público.

Esse movimento requer o reconhecimento dos interesses e projetos societários que estão em disputa na Assistência Social nos dias de hoje, pois membros e assessores técnicos da Instituição transitarão em meio a estes. Nesse caso, há um evidente projeto privatista em curso, que na Assistência Social em particular, ocorre por meio de sua **refilantropização**, ou seja, da crescente substituição da prestação pública estatal, por serviços de organizações da sociedade civil. Estas, hoje, fornecem a execução direta e completa do Serviço, como no caso do acolhimento para crianças e adolescentes, idosos, entre outros públicos, até o fornecimento de recursos humanos para atuarem dentro do equipamento público, conformando mescla de equipes com múltiplos vínculos e prejudicadas identidades coletivas. Disto, também decorre a perda de expertise estatal. Indaga-se, como poderá o poder público exercer o comando único se incapaz de executar a política? Há em jogo, portanto, o conhecimento que é gerado no processo de elaboração e execução da política, essencial para que a Assistência Social construa níveis de maturidade e institucionalidade pública.

Importante situar que as políticas públicas, para se constituírem, trilham um complexo caminho. Silva (2001) o esquematiza do seguinte modo: a) constituição do problema ou agenda

governamental, quando pela visibilidade/pressão da sociedade em determinado aspecto da questão social se torna agenda pública; b) formulação de alternativas de política, momento de pré-decisão no qual são definidos os conteúdos, os recursos, as responsabilidades, havendo forte protagonismo do corpo técnico; c) adoção da política, momento de apresentação da política e seus programas ao legislativo; d) **implementação ou execução de programas sociais, fase mais abrangente e complexa do processo, quando assumida por unidades administrativas que irão mobilizar recursos humanos, financeiros e materiais**. Este último momento é crucial e complexo, pois se destina à implementação, podendo haver alterações de rotas.

Observa-se na engrenagem exposta por Silva (2001) que o momento da implementação é o mais significativo, pois é dedicado à materialização do direito, da entrega do serviço para a população. Desse modo, a refilantropização corrói por dentro da política a noção de direito e de coisa pública, pois embora haja organizações da sociedade civil plenamente sintonizadas com os fundamentos dos direitos humanos, estas formam um grupo heterogêneo, com ideologias e entendimentos variados da política pública, de modo que, não raro, suas missões particulares se sobrepõem à pactuação na esfera pública.

Assim sendo, uma das linhas de ação essenciais ao Mistério Público é o asseguramento do comando e da execução pública dos serviços previstos nas Tipificações Socioassistenciais (BRASIL, 2009a), bem como a atenção para o equilíbrio entre execução estatal e as parcerias. Evidentemente que na totalidade da realidade social, o tema da refilantropização está correlacionado com o fundo público e a contratação dos recursos humanos, sua principal tecnologia. O poder público, ameaçado pelo desfinanciamento da Política, recorre às organizações da sociedade civil, como meio para a oferta dos serviços com custeio menor. Estas, por sua vez, praticam valores de contratação de seus recursos humanos, em geral, inferiores ao serviço público, construindo ciclos de rotatividade de pessoal, que incidem na descontinuidade dos serviços, na perda dos esforços de educação continuada das equipes e da consolidação de um corpo de conhecimento na base da política pública, necessário para sua qualidade.

Destarte, a atuação do Ministério Público no âmbito da exigibilidade de direitos requer o reconhecimento de tais movimentos e a leitura da conjuntura e dos interesses postos no espaço público, buscando vislumbrar o papel do Estado. Imprescindível, também, que os agentes ministeriais conheçam os eixos que compõem as políticas públicas, como seu arcabouço conceitual, o campo metodológico e a infraestrutura, esta composta por seus recursos humanos, formas de contratação, processos de educação no trabalho, prédios e mobiliários.

Nessa toada, o **financiamento** da política pública é central. Os processos de fomento e fiscalização carecem de conhecimento pelos agentes institucionais acerca das peças orçamentárias, bem como dos sistemas de transferência entre os entes federados. A política de Assistência Social, diferentemente da Saúde e da Educação, não possui percentual orçamentário pré-definido. Esta tem sido uma pauta nas conferências da política e dos atores que em torno dela se movimentam, sendo discutida a possibilidade de atingimento, ao menos, do patamar de 5% do orçamento público. Para Salvador (2012), não havendo regulação orçamentária, este é expressão da correlação de forças entre os interesses envolvidos e a importância de cada política no contexto.

Assim, é desejável que a conexão entre os processos avaliativos e o aspecto orçamentário, que é fulcral para a absorção de um serviço ou sua manutenção, ocorra no trabalho cotidiano de assessores técnicos e promotores/as de Justiça. Esse movimento também favorecerá a que a Política de Assistência Social tenha maior visibilidade na gestão pública municipal, estadual ou federal, qualquer que seja a esfera de atuação da unidade do Ministério Público. É estratégico reconhecer, hoje, o desfinanciamento da Política de Assistência Social.

No âmbito da gestão pública, a Carta Magna e as legislações infraconstitucionais criaram competências comuns e concorrentes entre os entes federados, o chamado federalismo cooperativo, ancorado no princípio da **descentralização político-administrativa**. Interessante observar que nesse arranjo cooperativo, cabe à União papel de destaque, como normatizadora das políticas; aos municípios, o *locus* da execução; restando aos estados lugar secundarizado, já que, comumente, ocorre a relação direta entre o ente federado e o município, sendo o financiamento, em tese, compartilhado entre os entes.

As competências comuns entre as três esferas estabelecidas pela Constituição passaram a caracterizar as mais consolidadas áreas sociais: saúde, assistência social, educação, habitação e saneamento. Contudo coube à legislação infraconstitucional a regulação desse processo em cada política, permitindo que a descentralização assumisse significados e conteúdos distintos, que variavam no que diz respeito à distribuição de responsabilidades e ao padrão de financiamento, transferência e do controle de recursos (JACCOUD, 2009, p. 76).

Considerando esse desenho de relação entre os entes, o Fórum Nacional de Secretários/as de Estado de Assistência Social (FONSEAS) publicou pesquisa que traz um quadro do desfinanciamento da política de Assistência Social, estabelecendo como ação estratégica em seu planejamento a incidência sobre o seu orçamento. O quadro da Assistência Social se situa no contexto da Emenda Constitucional 95/2016 que vem mostrando seus efeitos, bem como da pandemia. A situação reportada pelo FONSEAS (2021) é dramática:

O orçamento aprovado pelo Conselho Nacional de Assistência Social para o exercício de 2021, destinado ao custeio dos serviços e ações socioassistenciais, totaliza R\$ 2.669.952.606 (2,6 bi), mas teve uma aprovação de apenas R\$ 1.107.469.541 (1 bi). **A PLOA 2021 apresenta uma redução nas despesas discricionárias de 59,34%.** Importante observar que, em 2017, houve um déficit de 21,76%, em 2018 de 37,52%, em 2019 de 29,16% e, em 2020 de 35,47%, o que tem ocasionado grandes sobrecarga aos municípios e estados que pactuaram com a União sua participação no cofinanciamento das ofertas em âmbito local e regional (FONSEAS, 2021, p. 6, grifo nosso).

O SUAS se propõe a constituir um sistema que oferta serviços continuados à população, portanto, com despesas de custeio que se mantêm ao longo do tempo. Inclusive, destaca-se, na proteção social especial e nos serviços de alta complexidade, que a lógica de financiamento, com o SUAS, foi modificada, não mais por meta, mas por capacidade instalada, compreendendo que o equipamento, uma vez instituído, precisa manter as despesas continuadas com recursos humanos, prediais, entre outras, independente de uso da capacidade plena. O desfinanciamento provoca, então, a inanição destes serviços. O FONSEAS (2021) ilustra os recursos federais ofertados no período da pandemia e os recursos ordinários, em 2020, sendo os primeiros na ordem de R\$ 605.883.742,40 e os ordinários de 38.977.429,58. Observa-se o volume dos recursos extraordinários, ocorre que estes foram pontuais, desconsiderando as demandas concretas, urgentes e continuadas na oferta de serviços, como por exemplo, o apontado anteriormente quanto à ampliação do público-alvo da Política no contexto pandêmico. Ainda, os gestores destacam como dificuldades vividas a insuficiência de recursos humanos, ausência de sistema de informação, monitoramento e avaliação, receita e repasses federais escassos.

Nesse cenário, observa-se importante espaço para atuação do Ministério Público, em todas as esferas, conforme suas competências, com a finalidade de fomentar o papel de cada ente no cofinanciamento da rede SUAS, prevendo a continuidade e ampliação das proteções afiançadas. Tarefa ainda mais premente quando se vislumbra a desproteção e empobrecimento de camadas expressivas da sociedade brasileira. Ainda, importante lembrar que o Plano Decenal (2016-2026) - Assistência Social Acessível a Todos - prevê a universalização plena da Política. A subordinação do orçamento da política de Assistência Social no âmbito federal ao ajuste macroeconômico e cumprimento de metas fiscais vem arrastando a política para a involução.

O desenho contemporâneo de políticas públicas no Brasil persegue, ainda, o caminho da **intersectorialidade** e da participação popular. A primeira se volta para uma visão integrada e transversal de políticas públicas capazes de atuar de modo cooperativo em torno de programas comuns. Todavia, essa diretriz enseja verdadeiro desafio para as políticas públicas, pois o sistema brasileiro se caracteriza por ampla heterogeneidade institucional, sendo ainda

inconsistente maior identidade como sistema. Assim, as políticas, de modo geral, não se percebem como parceiras institucionais.

Almeja-se uma política de **travessia**, ou seja, que oportunize o acesso da população às demais políticas, que conduza à universalização dos direitos sociais e ao acesso real a direitos. Para que a travessia ocorra é necessária estreita articulação com as demais Políticas Públicas, bem como integração dos trabalhos, no campo conceitual e operacional. Nessa direção, se faz necessário reconhecer as fatias assistenciais existentes nas demais políticas, introduzindo novas estratégias de articulação e gestão e retirando a assistência social de seu isolacionismo e secundarização, construindo ações transectoriais e multisetoriais.

Nesse diapasão, precisamente, as atuações do Ministério Público quanto ao fomento e a avaliação da Política de Assistência Social potencializarão a perspectiva intersectorial se tiverem em perspectiva a sua importância, explorando sempre o modo como se realiza, no cotidiano, a interface com as demais políticas e internamente à rede socioassistencial. A superação da lógica fragmentada da administração pública está presente também no Ministério Público, entre suas promotorias de Justiça, organizadas por segmentos ou por políticas setoriais. Assim, o trabalho da rede interna, com diálogos entre as Promotorias de Justiça interfaciadas com a Política de Assistência Social, concederá maior potência à atuação Institucional, alinhando em conjunto o trabalho.

Outro aspecto primaz na condução da atuação do Ministério Público é a observância da **participação popular**, a qual se assenta na perspectiva do Estado Democrático de Direito, sendo essencial na definição da agenda pública e na sua operacionalização. A participação irá se consubstanciar nas estruturas paritárias dos conselhos de políticas e de segmentos.

No período após a Constituição Federal, houve movimento importante de democratização da esfera pública, com inovações políticas e institucionais, com a experiência de implementação dos conselhos de políticas públicas e de defesa de direitos. Tais espaços são favoráveis à construção de propostas que podem beneficiar coletividades, entretanto, há, também, dificuldades de consolidá-los como arenas do exercício democrático (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

Especialmente na quadra recente da história brasileira, os conselhos das políticas públicas estão sob ataque. Rodrigues (2020), em estudo sobre o tema, conclui que a partir do Decreto nº 9.759/2019, que revogou a Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social (Decreto nº 8.243/2014), se estabeleceram diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal, implicando em redução do número de instituições destinadas à participação política e mitigando o potencial democrático da

participação popular na definição e execução de políticas públicas. Essa posição tem ensejado tentativas de cancelamento de conferências, espaço máximo de deliberação sobre a política, barreiras para que delegados participem e, no âmbito do Conselho Nacional da Assistência Social, gerou alterações limitadoras em seu regimento interno e no trabalho das comissões permanentes. Nessa linha, a legitimidade do Ministério Público no apoio e fortalecimento do controle social tem o condão de unir esforços com outros atores da sociedade política e civil, na perspectiva Gramsciana, para fazer frente à corrosão do princípio da participação popular em curso.

Ainda, não menos importante, os processos de fomento e fiscalização precisarão atentar para dois grandes blocos temáticos dialeticamente articulados: a **infraestrutura da política (recursos humanos e físicos) e a metodologia do trabalho**. A infraestrutura, como mencionado, guarda relação com o financiamento e é essencial para o desenvolvimento da profissionalização da Assistência Social e para a entrega de serviços com qualidade. Nesse caso, a Política desenvolveu nas duas últimas décadas um conjunto de normativas que descrevem detalhadamente as necessidades de pessoal, sua formação, carga horária e processos interventivos. Do mesmo modo, os requisitos de funcionalidade dos imóveis aos serviços prestados também estão definidos. Na atuação de fomento ou controle da política, tais elementos são balizadores importantes, associados à atenta observação às necessidades da população destinatária dos serviços.

No tocante à metodologia do trabalho, igualmente, a Política de Assistência Social dispõe de orientações bastante completas sobre cada um dos seus serviços. Todavia, essa dimensão é complexa e, com facilidade, associada a outros determinantes, resvala para o mecanicismo ou tecnicismo que se afasta daquilo que a população traz como suas necessidades. Desse modo, a atuação ministerial pautada no diálogo com amplos setores envolvidos com a política pública, inclusive e principalmente seus usuários, favorecerá transitar em meio às contradições que se colocam nesse campo. As tensões que aportam no momento presente à política de Assistência Social tendem a produzir movimentos reativos de gestores e profissionais, buscando adequar a demanda às suas capacidades, combatidas com a retração da Política, no que membros e assessores do Ministério Público podem ter papel relevante favorecendo novas mediações que dialoguem com os direitos afiançados pela Política.

5 PALAVRAS FINAIS

A passagem da Assistência Social de benesse, caridade e assistencialismo para a noção de direito de cidadania está em questão enquanto se escreve este texto. Sujeitada pela corrente ultraneoliberal que conduz o Estado brasileiro, pode-se afirmar que a Política de Assistência Social vive período de intenso retrocesso, o que foi incrementado pela crise sanitária.

Os prejuízos da Assistência Social residem no seu desfinanciamento, com repercussões no encerramento de atividades de seus equipamentos, na subcontratação de pessoal, na demissão, sem substituições, resultando na insuficiência dos recursos humanos ou rotatividade. A precarização dos recursos humanos repercute na possibilidade de constituição de vínculos, essencial para o atendimento a sujeitos e famílias que vivem situações com rebatimentos na baixa autoestima, em violências, não-acesso a bens e serviços essenciais para a garantia dos mínimos sociais. Além disso, resulta na redução dos equipamentos e serviços disponíveis à população.

O Ministério Público, dado à missão constitucional de defesa do regime democrático, dos direitos individuais indisponíveis e sociais, tem a possibilidade de atuar, por meio do fomento e da fiscalização, no sentido de conter o processo de desmonte da Política de Assistência Social, para que esta volte a se expandir em consonância com as demandas sociais, agravadas pela pandemia. Tal atuação ocorre na relação do Ministério Público com interesses e projetos societários em disputa, portanto, essencial seu desvendamento nos movimentos do real. Também, não ocorre pela simples vontade do agente ministerial, sendo necessária sua construção no jogo de forças presentes na esfera pública e com alianças com atores e segmentos que compartilham da perspectiva da materialização dos direitos humanos.

REFERÊNCIAS

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. *Política social: fundamentos e história*. São Paulo: Cortez, 2007. v. 2.

BRASIL. [(Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 05 jun. 2022.

BRASIL. *Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014*. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm. Acesso em: 05 jun. 2022.

BRASIL. *Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019*. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm. Acesso em: 05 jun. 2022.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000*. Altera a redação do art. 6º da Constituição Federal. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Senado Federal, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm. Acesso em: 05 jun. 2022.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016*. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Senado Federal, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 05 jun. 2022.

BRASIL. *Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993*. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em: 05 jun. 2022.

BRASIL. *Lei nº 12.435, de 06 de julho de 2011*. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12435.htm. Acesso em: 05 jun. 2022.

BRASIL. *Lei nº 14.342, de 18 de maio de 2022*. Institui o benefício extraordinário destinado às famílias beneficiárias do Programa Auxílio Brasil, de que trata a Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021; e altera a Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/1504460366/lei-14342-22#:~:text=Institui%20o%20benef%C3%ADcio%20extraordin%C3%A1rio%20destinado,25%20de%20novembro%20de%202003>. Acesso em: 05 jun. 2022.

BRASIL. *Medida Provisória nº 1.076, de 2021*. Institui o Benefício Extraordinário destinado às famílias beneficiárias do Programa Auxílio Brasil, de que trata a Medida Provisória nº 1.061, de 9 de agosto de 2021. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/151187>. Acesso em: 05 jun. 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS NOB/RH-SUAS*. Brasília, DF: SNAS, 2006.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *II Plano Decenal da Assistência Social (2016/2026)*: “Proteção Social para todos/as os/as brasileiros/as”. Brasília, DF: SNAS, 2009b. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/II_Planos_Decenal_AssistenciaSocial.pdf. Acesso em: 08 jun. 2022.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Política Nacional de Assistência Social PNAS 2004*. Brasília, DF: SNAS, 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Política Nacional de Assistência Social PNAS 2004*: Norma Operacional Básica NOB/SUAS. Brasília, DF: SNAS, 2005.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. *Resolução nº 33, de 12 de dezembro de 2012*. Aprova a Norma Operacional Básica NOB/SUAS. Brasília, DF: CNAS, 2012.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais*. Brasília, DF: SNAS, 2009a.

CASTRO, Jorge Abrahão de. Política social: alguns aspectos relevantes para discussão. In: BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009. p. 87-132.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 279-302.

DESMONTE do Sistema de Assistência Social: ‘ajuda’ ou direitos? *Fiocruz*, Rio de Janeiro, 17 mar. 2021. Disponível em: <https://informe.ensp.fiocruz.br/noticias/51005>. Acesso em: 08 jun. 2022.

FÓRUM NACIONAL DE SECRETÁRIOS/AS DE ESTADO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL (FONSEAS). *Pesquisa sobre orçamento e gestão financeira do Sistema Único de Assistência Social nos Estados e Distrito Federal*. Brasília, DF: FONSEAS, 2021. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/18JMd6aaBYxhyJ0A9YK0DxoLsovmp_dUH/view. Acesso em: 05 jun. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira*. Rio de Janeiro: IBGE, 2021.

JACCOUD, Luciana. Proteção social no Brasil: debates e desafios. In: BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009. p. 57-86.

JACCOUD, Luciana; BICHIR, Renata; MESQUITA, Cleusa. O SUAS na Proteção Social Brasileira: transformações recentes e perspectivas. *Novos estudos CEBRAP*, São Paulo, v. 36, n. 02. jul./out. 2017.

MENDOSA, Douglas. *Gênese da política de assistência social do governo Lula*. 2012. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-14012013-142845/publico/2012_DouglasMendosa.pdf. Acesso em: 04 jun. 2022.

PEREIRA, Potyara. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: BOSCHETTI, Ivanete *et al* (org.). *Política social no capitalismo: tendências contemporâneas*. São Paulo: Cortez, 2008.

PEREIRA, Potyara. *Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais*. São Paulo: Cortez, 2006.

PINHO, Carlos Eduardo Santos. Emergência e declínio do Governo Dilma Rousseff à luz das capacidades do Estado brasileiro (2010-2016). *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento* (RBPO), Brasília, DF, v. 6, n. 1, p. 94-121, 2016.

PINI, Francisca Rodrigues de Oliveira; TEIXEIRA, Idalina Costa Sandra; SANTOS, Regina dos. Trabalho Profissional do/a Assistente Social na Política de Assistência Social e as Expressões da Questão Social no Contexto Pandêmico. In: NOZABIELLI, Sônia Regina; VAZQUEZ, Daniel Arias; NOGUEIRA, Cláudia Mazzei (org.). *Questão social em tempos de pandemia*. Assis, SP: Gráfica & Editora Triunfal, 2022. p. 197-212.

POCHMANN, Márcio. Ciclos do valor do salário-mínimo e seus efeitos redistributivos no Brasil. In: BALTAR, Paulo; DEDECCA, Cláudio; KREIN, José Dari. *Salário-mínimo e desenvolvimento*. Campinas, SP: UNICAMP, 2005. p. 137-146.

REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR (PENSSAN). *Insegurança alimentar e Covid-10 no Brasil: inquérito nacional sobre insegurança alimentar no contexto da pandemia da Covid-19 no Brasil: I VIGISAN: relatório final*. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert: Rede PENSSAN, 2021.

REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR (PENSSAN). *Insegurança alimentar e Covid-10 no Brasil: inquérito nacional sobre insegurança alimentar no contexto da pandemia da Covid-19 no Brasil: II VIGISAN: relatório final*. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert: Rede PENSSAN, 2022.

RODRIGUES, Lilian Segnini. Instituições Participativas Em Crise: uma Análise da Democracia Brasileira Pós a Vigência do Decreto nº 9.759/2019. In: SEMINÁRIO DISCENTE DE CIÊNCIA POLÍTICA, 1., 2020, Curitiba. *Anais [...]*. Curitiba: UFPR, 2020. Disponível em: <https://eventos.ufpr.br/SDCP/SDCP2020/paper/viewFile/3120/924>. Acesso em: 05 jun. 2022.

SILVA, Maria Ozanira da Silva (org.). *Avaliação de políticas e programas sociais: teoria e prática*. São Paulo: Veras Editora, 2001.

SALVADOR, Evilasio. Fundo Público e Financiamento das Políticas Sociais no Brasil. *Serviço Social em Revista*, Londrina, PR, v. 14, n. 2, p. 4-22, jan./jun. 2012.

TEJADAS, Silvia da Silva. *Avaliação de políticas públicas e garantia de direitos*. São Paulo: Cortez, 2020. (Coleção Temas Sociojurídicos).

VIEIRA, Evaldo. *Os direitos e a política social*. São Paulo: Cortez, 2007.

O SISTEMA DE JUSTIÇA E O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS): UM DIÁLOGO NECESSÁRIO

Luiz Cláudio Carvalho de Almeida¹

RESUMO: A interação entre o Sistema de Justiça e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) tem se revelado problemática em razão de metodologias de trabalho às vezes conflitantes e da colidência de formas de atuação. Os pontos de desgaste desta relação são causados pela falta de conhecimento recíproco da forma de atuação de ambos os sistemas e, portanto, demandam para sua solução não só um permanente intercâmbio de informações por meio de capacitações como também a criação de protocolos de trabalho conjunto.

Palavras-chave: Direito; Sistema de Justiça; Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

ABSTRACT: The interaction between the System of Justice and the Unified System of Social Welfare (SUAS) has proved to be problematic due to sometimes conflicting work methodologies and the collision of forms of action. The wear points of this relationship are caused by a lack of reciprocal knowledge of the way both systems work and, therefore, demand for their solution not only a permanent exchange of information through training as well as the creation of work protocols.

Keywords: Law; System of Justice; Unified System of Social Welfare (SUAS).

1 INTRODUÇÃO

Tem-se como cada vez mais comum a judicialização de temas ligados ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS), o que, inobstante esta constatação, não tem tido como contrapartida a proliferação de estudos sobre os efeitos desse fenômeno tal qual se observa em relação a outros cenários análogos como no caso da judicialização da saúde, por exemplo.

O presente texto pretende analisar brevemente como o Sistema de Justiça, e dentro desse universo mais especificamente o Poder Judiciário e o Ministério Público, tem enfrentado as questões ligadas ao direito, à assistência social e, como a rede do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) tem reagido a decisões provenientes de processos judiciais e requisições feitas pelo MP.

Também será analisado o contexto em que as demandas ligadas à assistência social

¹ Membro do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Titular da Promotoria de Justiça de Proteção ao Idoso e à Pessoa com Deficiência do Núcleo Campos dos Goytacazes. Doutor pelo programa de pós-graduação em Cognição e Linguagem da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF). Diretor da Associação Nacional do Ministério Público de Defesa dos Direitos dos Idosos e Pessoas com Deficiência (AMPID).

chegam ao Ministério Público e como são tratadas internamente e trabalhadas na busca de soluções extrajudiciais em interlocução com a rede de assistência social.

Por fim, pretende-se a apresentação de algumas sugestões que permitam a melhoria dos fluxos de trabalho que conectam os profissionais que trabalham em ambos os sistemas visando à otimização e melhoria da qualidade do serviço prestado, tendo em vista a efetivação de direitos do usuário.

2 ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO DIREITO

Antes de tudo, cumpre ser analisada a conformação constitucional da Assistência Social.

A Constituição Federal situa a assistência social, juntamente com a saúde e a previdência social, como um dos três direitos atrelados à seguridade social. Consoante previsto pelo art. 194, da Constituição Federal “a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”, sendo regida pelos seguintes princípios²: a) universalidade da cobertura e do atendimento; b) uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; c) seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; d) irredutibilidade do valor dos benefícios; e) equidade na forma de participação no custeio; f) diversidade da base de financiamento; g) diversidade da base de financiamento, identificando-se, em rubricas contábeis específicas para cada área, as receitas e as despesas vinculadas a ações de saúde, previdência e assistência social, preservado o caráter contributivo da previdência social; h) caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados; i) caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

Portanto, a assistência social é um dos pilares da seguridade social, merecendo tratamento específico na Constituição Federal a partir de seu art. 203. Os objetivos constitucionalmente expressos da assistência social são os seguintes: a) a proteção à família, à

² Vale aqui a observação de Marcus Orione Gonçalves Correa, segundo a qual muito embora o texto constitucional faça menção a objetivos, o rol previsto no art. 194, parágrafo único, da Constituição Federal consubstanciaria uma relação de princípios do sistema de seguridade social, ainda que em relação aos três últimos possa haver certa dificuldade em qualificação nessa categoria jurídica, à luz dos contornos conceituais adotados por Alexy e Dworkin. Cf. CANOTILHO, José Joaquim Gomes *et al* (coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 1904.

maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; b) o amparo às crianças e adolescentes carentes; c) a promoção da integração ao mercado de trabalho; d) a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e) a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei; f) a redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza.

É importante salientar que a assistência social se trata de um direito. Por mais óbvia que pareça tal informação, a atuação política nessa área possui um legado histórico deletério de práticas assistencialistas que transformaram o direito em “favor”, fazendo transparecer a ideia de que a assistência social seria oferecida ao sabor da discricionariedade do administrador.

Ao enfatizar a importância da Constituição de 1988 na consagração da assistência social como direito, Simões (2009, p. 181) enfatiza essa quebra de paradigma em relação ao viés assistencialista que historicamente marcou o tema:

A assistência social, pela primeira vez em sua história, foi erigida como uma das três instituições políticas fundamentais da seguridade social, ao lado da saúde e da previdência social. Esse fato expressa a superação do conceito de assistencialismo, da filantropia e da benemerência social, para a profissionalização da atividade pública não somente no atendimento às necessidades básicas da população, como e sobretudo junto à população em situação de risco e vulnerabilidade social, pela reconstituição das relações familiares, habilitação e reabilitação profissional e por programas e projetos de enfrentamento da pobreza.

Assim, é preciso demarcar que o direito à assistência social, diferentemente dos demais pilares da seguridade social, é o que mais necessita de diuturna reafirmação de sua natureza e da delimitação de seus contornos.

Partindo-se do pressuposto da necessidade do mínimo existencial, a assistência social afigura-se como elemento essencial ao exercício da cidadania, na medida em que representa a forma de acesso aos serviços que permitirão às pessoas em condições de vulnerabilidade social meios para superarem as barreiras que as impedem de uma plena participação na sociedade.

No caminho para a melhor definição da natureza dos serviços de assistência social tem especial importância a Lei n. 8.742, de 07 de dezembro de 1993, conhecida como Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que foi especialmente importante na definição dos benefícios, serviços, programas e projetos de assistência social, afastando, por vez, a ideia de que a assistência social poderia ser oferecida sem critério e apenas respaldada na benevolência do gestor, com o permanente risco de ser descontinuada a qualquer momento e oferecida seletivamente a um público que interessasse politicamente ao administrador do momento.

Nesse sentido, a legislação de regência prevê benefícios, serviços e programas que são contínuos e que não dependem da vontade do gestor local para a oferta, consubstanciando verdadeiro direito subjetivo da pessoa que se enquadre nos critérios de elegibilidade legalmente previstos para tanto. Destacam-se o benefício de prestação continuada (art. 20), o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI) e o auxílio-inclusão (art. 26-A).

Além disso, os serviços socioassistenciais eventualmente criados pelos entes federados deverão se submeter aos princípios da Lei Orgânica da Assistência Social, devendo ser contínuos (vide art. 23). Já os programas devem ter “objetivos, tempo e área de abrangência definidos para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais” (art. 24).

A Lei Orgânica da Assistência Social também organiza o serviço em dois níveis de proteção (conforme art. 6º-A), que são a proteção social básica e a proteção social especial, sendo o primeiro mais voltado para a prevenção das situações de risco social e o segundo para a restauração de direitos violados

A publicação “As relações entre o Sistema Único de Assistência Social – SUAS e o sistema de justiça”³, editada pelo Ministério da Justiça, assim descreve os eixos de atuação do SUAS⁴:

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.

Por fim, merece destaque ainda que, na esteira da linha de ação no caminho do fortalecimento da assistência social como direito, conferindo-lhe transparência e concretude, foi editada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) a Resolução n. 109, de 11 de novembro de 2009, que tipificou os serviços socioassistenciais. Os serviços tipificados são os seguintes:

- I - Serviços de Proteção Social Básica:
 - a) Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família - PAIF;
 - b) Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos;
 - c) Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com

³ BRASIL. Ministério da Justiça. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *As relações entre o Sistema Único de Assistência Social – SUAS e o Sistema de Justiça*. Brasília, DF: IPEA, 2015. p. 19. (Pensando o Direito, 58).

deficiência e idosas.

II - Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade:

- a) Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos - PAEFI;
- b) Serviço Especializado em Abordagem Social;
- c) Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida - LA, e de Prestação de Serviços à Comunidade - PSC;
- d) Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosos(as) e suas Famílias;
- e) Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.

III – Serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade:

- a) Serviço de Acolhimento Institucional, nas seguintes modalidades:
 - Abrigo institucional;
 - Casa-Lar;
 - Casa de Passagem;
 - Residência Inclusiva.
- b) Serviço de Acolhimento em República;
- c) Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora;
- d) Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências.

Além da tipificação, a Resolução CNAS 109/09 descreve detalhadamente os serviços, o que se presta à identificação do direito correlato no caso de a pessoa preencher os requisitos de elegibilidade previstos, permitindo-se em contrapartida uma melhor atuação do Sistema de Justiça em eventuais demandas que indiquem falhas na prestação do serviço do SUAS.

3 EVENTUAIS CONFLITOS ENTRE A METODOLOGIA DE TRABALHO DO SISTEMA DE JUSTIÇA E DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS)

A despeito do tempo decorrido desde o advento da Constituição Federal em vigor e da Lei Orgânica da Assistência Social, o Sistema de Justiça parece não ter ainda incorporado em suas rotinas a metodologia de trabalho que norteia a atuação do SUAS, o que tem gerado pontos de tensão entre os dois lados dessa relação institucional.

Algumas iniciativas já foram adotadas no sentido de mitigar eventuais conflitos, merecendo destaque a nota técnica SNAS/MDS nº 02/2016, de 11 de maio de 2016, e o acordo de cooperação técnica celebrado entre o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e a Secretaria Nacional de Assistência Social, do Ministério do Desenvolvimento Social (SNAS), tendo como objeto a conjugação de esforços e o intercâmbio de informações visando o aperfeiçoamento do SUAS e das ações do MP e a melhor articulação entre o Ministério Público e os gestores da Assistência Social⁵.

⁵ CNMP e Ministério do Desenvolvimento Social celebram acordo para aperfeiçoar o Sistema Único de Assistência Social. *CNMP*, Brasília. DF, 18 dez. 2018. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/11818-cnmp-e-ministerio-do-desenvolvimento-social-celebram-acordo-para-aperfeiçoar-o-sistema-unico-de-assistencia-social>. Acesso em: 09 jul. 2022.

Cumprir ressaltar ainda que o aperfeiçoamento da relação do SUAS com o Sistema de Justiça consta no II Plano Decenal da Assistência Social (2016/2026)⁶ como um dos objetivos estratégicos e como meta do plano nacional de assistência social.

Em especial a Nota Técnica SNAS/MDS nº 02/2016, de 11 de maio de 2016, teve o mérito de chamar a atenção sobre vários pontos de atrito envolvendo o SUAS e o Sistema de Justiça.

Em linhas gerais, destacou os seguintes: a) requisições de cunho investigatório; b) desvirtuamento das atribuições da equipe SUAS; c) desconhecimento do próprio sistema único de assistência social; d) falta de familiaridade com o linguajar técnico; e) requisições feitas diretamente a integrantes da equipe técnica; f) confusão entre a atuação no SUAS e a função de perito judicial.

Nesse sentido, a publicação “As relações entre o Sistema Único de Assistência Social – SUAS e o sistema de justiça”⁷, já citada anteriormente nesse texto, destaca que:

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.

Cumprir que se aprofundem os motivos para a alegada falta de sintonia que há entre a dinâmica do Sistema de Justiça e a dinâmica do SUAS. Permite-se dizer, inclusive, que muitas vezes se percebe um choque de visões sobre o que é o direito à assistência social. O Sistema de Justiça funciona muitas vezes com base em uma lógica que pode ser, inclusive, conflitante com a lógica de trabalho do SUAS.

Um primeiro ponto que merece destaque é que os provimentos judiciais têm caráter compulsório ao contrário da natureza dos serviços oferecidos pelo SUAS. Ou seja, pela lógica do SUAS, a inclusão do usuário em determinado serviço depende da adesão voluntária que pressupõe um trabalho de convencimento que reconhece no usuário do serviço o protagonista de suas escolhas.

Nesse sentido, decisões que determinem a profissionais do SUAS a inclusão de

⁶ BRASIL. Ministério da Justiça. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *As relações entre o Sistema Único de Assistência Social – SUAS e o Sistema de Justiça*. Brasília, DF: IPEA, 2015. p. 17. (Pensando o Direito, 58).

⁷ Ibid, p. 17.

determinada pessoa em algum serviço socioassistencial podem ser potencialmente deletérias ao próprio direito que pretende preservar.

A título de exemplo permite-se citar a inclusão de pessoa idosa em instituição de longa permanência.

A Resolução CNAS 109/09 prevê o acolhimento institucional de pessoas idosas como um dos serviços socioassistenciais de alta complexidade tipificados. Consta do seu anexo a seguinte descrição do serviço:

Acolhimento para idosos (as) com 60 anos ou mais, de ambos os sexos, independentes e/ou com diversos graus de dependência. A natureza do acolhimento deverá ser provisória e, excepcionalmente, de longa permanência quando esgotadas todas as possibilidades de auto-sustento e convívio com os familiares. É previsto para idosos (as) que não dispõem de condições para permanecer com a família, com vivência de situações de violência e negligência, em situação de rua e de abandono, com vínculos familiares fragilizados ou rompidos.

As condições e formas de acesso ao serviço pressupõem a elegibilidade do serviço para a situação específica identificada bem como a adesão voluntária do usuário. Nesse sentido, um provimento judicial que determine a inclusão do serviço sem verificar a elegibilidade da pessoa para o serviço e ou sua anuência ao serviço socioassistencial oferecido pode impor à equipe técnica do SUAS o ônus de desobediência das regras que norteiam o próprio sistema onde desenvolvem o seu serviço.

Ressalta-se que não se pretende afirmar que o gestor não possa ser compelido a assegurar o direito do usuário. Porém, nessas situações pressupõe-se que a elegibilidade da pessoa para o serviço já tenha sido demonstrada nos autos e que haja um conflito de interesses entre o usuário, que entende o serviço socioassistencial vindicado como direito seu, e o responsável pelo serviço que estaria resistindo à pretensão deduzida em Juízo.

Em muitas hipóteses o que se observa é que não foram verificados os pressupostos acima elencados para o provimento judicial, sem embargo de que em muitas ocasiões tais decisões são proferidas em processos em que o gestor, na maioria das vezes o Município, sequer integra a relação processual. Não é incomum a que a ordem judicial seja direcionada diretamente ao profissional integrante da equipe técnica, sem observar a hierarquia interna da rede local.

Outro recorte importante desse conflito institucional, trata-se da dificuldade de compreensão do Sistema de Justiça sobre a lógica de trabalho da rede de assistência social. Alguns aspectos são importantes ressaltar. O primeiro deles é o de que o trabalho da equipe técnica, seja ao nível da atenção básica ou ao nível da atenção especial, tem um tempo próprio, sobretudo porque busca criar uma rede de confiança entre o profissional de referência e o usuário. Em situações de vulnerabilidade social na qual os vínculos familiares estão rompidos

e muitas vezes há histórico de violência, é natural que esse processo ocorra de maneira lenta, com avanços e retrocessos.

No entanto, muitas vezes o tempo do trabalho da rede de assistência social não é o tempo do Sistema de Justiça, que exige respostas rápidas com diagnósticos precisos. Portanto, uma ordem para que o CRAS acompanhe uma família para o fortalecimento de vínculos pressupõe uma resposta no tempo fixado para o cumprimento do comando judicial. Todavia, o plano de trabalho a ser elaborado pela equipe técnica pode pressupor muito mais tempo do que o magistrado está disposto a esperar.

Por outro lado, o diagnóstico feito pela equipe técnica pode ser diverso do que foi determinado no comando judicial, estabelecendo-se um conflito que pode colidir com a ética profissional dos integrantes da equipe. Ou seja, a equipe técnica do SUAS pode concluir que o serviço mais adequado em determinada situação não é o mesmo serviço determinado na ordem judicial. Isso pode ser especialmente delicado em comandos judiciais oriundos de processos em que o gestor sequer figura como parte.

Outro ponto relevante é o de que na construção da relação de confiança com o usuário é altamente prejudicial o fato de que todo o relato por ele feito possa ser reportado à autoridade judicial podendo, potencialmente, servir de prova contra seus interesses.

Nesse ponto é que deve ser marcada de forma bem clara a diferença da atuação de um assistente social como integrante da equipe da rede SUAS e o trabalho do mesmo profissional como perito judicial.

A indicação de profissionais da área de serviço social na condição de peritos já se encontra bastante difundida no Brasil, ainda que exista grande variação no que tange ao quantitativo desses profissionais integrados ao quadro de servidores dos Tribunais de Justiça e dos Ministérios Públicos. Contudo, é necessário pontuar que a atuação desses profissionais como peritos não se confunde com a sua atuação no SUAS.

O perito indica, por meio da aplicação de sua expertise, o retrato do serviço que deveria ser prestado ao usuário em determinada situação fática que lhe é submetida à análise. Portanto, o perito não oferece nenhum serviço socioassistencial, ao revés indica o que a rede deveria fazer ou não em determinada situação. O perito pode indicar, inclusive uma falha na rede SUAS, seja em decorrência de carências estruturais ou mesmo por falha no diagnóstico da equipe. Mas definitivamente o perito não vai atender o usuário no intuito de oferecer o serviço a que ele faz jus.

Por outro lado, a atuação do assistente social ou de outro profissional integrante do SUAS busca a identificação da elegibilidade do usuário para oferta de determinado serviço

socioassistencial típico, adotando as ferramentas previstas para acolhida e pactuação de plano de trabalho. Contrariamente ao que acontece no trabalho pericial, o servidor do SUAS não se limita ao mero diagnóstico, mas deve atuar no sentido de garantir o efetivo acesso do usuário ao serviço a que faz jus.

Nesse sentido, não cabe exigir da equipe que atua no SUAS fazer diagnósticos com o intuito de nortear a autoridade judicial a tomar sua decisão. Em rigor, a comunicação entre a autoridade judiciária e o SUAS deveria ocorrer por meio do gestor e não por meio de integrante da equipe técnica.

Cabe aqui um parêntese para registrar que, em Tribunais de Justiça ou Ministérios Públicos com dificuldade de contratação de peritos, nada impede a celebração de algum acordo de cooperação com Municípios para a cessão de profissionais para o exercício dessa função. Mas nesses casos os assistentes sociais cedidos teriam funções que não se confundem com a atuação no SUAS, obviamente.

Ressalte-se que essa confusão de funções pode gerar inclusive grave violação ao direito de defesa do usuário, caso forneça informação que o comprometa ao assistente social que supõe integrar o SUAS quando na verdade está agindo em cumprimento de ordem judicial como se perito fosse.

O item 26 da Nota Técnica SNAS/MDS nº 02/2016, de 11 de maio de 2016, registra essa preocupação:

O caráter protetivo do SUAS pode ser fragilizado ou inviabilizado quando os relatórios dos profissionais das equipes de referência das unidades da Assistência Social, que se constituem em instrumentos técnico-operativos fundamentais em sua prática cotidiana, são confundidos com documentos de caráter investigativo e fiscalizador. Ressalta-se que não compete às equipes de referência dos serviços do SUAS atestar veracidade dos fatos e produzir provas de acusação. Pois tais condutas extrapolam o escopo de atuação da política de Assistência Social, além das implicações éticas supramencionadas.

Outra faceta dessa preocupação refere-se à utilização da estrutura do SUAS para apuração de fatos que podem tangenciar a esfera criminal, criando-se uma espécie de atividade sucedânea da investigação policial.

Essa preocupação origina-se no fato de que muitas vezes e, nesses casos com maior frequência pelo Ministério Público, são encaminhadas demandas sem dados mínimos que permitam às equipes técnicas do SUAS identificar qual a ação é esperada delas dentro de sua área de conhecimento.

Nem todo fato relatado ao Sistema de Justiça que narre violação de direitos tem relação com algum serviço socioassistencial não ofertado ou guarda relação com o SUAS. Nesse sentido,

muitas notícias de fato encaminhadas à rede de assistência não demandam atuação nenhuma nessa seara e, portanto, ocupam os profissionais com um trabalho que não deveria ser absorvido pela rede.

Nesses casos, a equipe acaba trabalhando na investigação do caso para ao final perceber que não há nenhuma medida socioassistencial necessária.

Outro ponto que deve ser ressaltado no que se refere à diferença dos sistemas diz respeito ao recorte que o Sistema de Justiça faz dos interesses tutelados. No mais das vezes as demandas são encaminhadas ao Poder Judiciário com base em microssistemas legais que possuem como objetivo a proteção de segmentos populacionais específicos e eleitos constitucionalmente como especialmente vulneráveis.

Assim, o Sistema de Justiça trabalha de forma separada os direitos das crianças e adolescentes e o direito de pessoas idosas por exemplo. No entanto, a abordagem feita pelo SUAS leva em consideração a família como um todo⁸ e nesse sentido, determinações advindas do Poder Judiciário ou do Ministério Público, que têm como foco um dos integrantes da família, pode colidir com o plano de ação elaborado pela equipe técnica da rede.

É bom que se consigne também que nessa relação não é só a partir do Sistema de Justiça que se identificam alguns equívocos metodológicos. Do mesmo modo que os operadores do Direito desconhecem peculiaridades técnicas do SUAS, os profissionais da rede muitas vezes desconhecem estruturas básicas do Sistema de Justiça, o que gera encaminhamentos para destinatários errados.

De todas essas falhas destaca-se o encaminhamento de expedientes ao Ministério Público informando situações que demandam a atuação da própria rede. Não é incomum, relatórios encaminhados pelo CREAS indicando, por exemplo, a necessidade de abrigamento de um idoso, que é um serviço típico socioassistencial que deveria ser oferecido pelo SUAS diretamente sem a necessidade de qualquer ordem de agente externo.

Nesses casos, instala-se um fluxo de trabalho contraproducente em que a rede oficia ao Ministério Público para que obtenha uma vaga para a pessoa idosa numa ILPI, o qual oficia de volta para o próprio noticiante requisitando a vaga, cuja oferta é seu dever como contraprestação ao direito ao acolhimento da população idosa em situação de risco, direito este que se traduz num serviço socioassistencial típico previsto na Resolução CNAS 109/09.

É necessário salientar ainda que nem sempre os profissionais da rede SUAS compreendem bem a diferença entre o Poder Judiciário e o Ministério Público. Nos temas que

⁸ Conforme estabelece a Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS) um dos eixos estruturantes da gestão do SUAS é a matricialidade familiar.

tangenciam o direito à assistência social tem sido bem marcante a atuação extrajudicial do Ministério Público, evitando muitas vezes a judicialização da demanda. Não é rara a instauração de procedimentos administrativos no bojo dos quais é feita a interlocução com a rede e a construção de soluções para as demandas do usuário, cujos direitos cabe ao Ministério Público tutelar por força de comando constitucional.

Normalmente, o desenlace das questões levadas ao conhecimento do Ministério Público, que é feito a contento, é diretamente proporcional aos esforços institucionais levados a cabo no sentido da aproximação com gestores e com a rede de assistência social. Ou seja, quanto mais articulado for o membro do Ministério Público para criação de fórum de debates e protocolos de ação conjunta com as estruturas do SUAS, maior será a chance do encaminhamento da demanda de forma correta e da construção de uma solução eficaz para o problema investigado, tendo como resultado a efetivação de direitos.

4 CONCLUSÃO

Diante do quadro analisado até então, qual seria a proposta de atuação que tenderia a otimizar a interlocução do Sistema de Justiça com o SUAS?

Antes de tudo, é fundamental a difusão de conhecimento por meio de capacitações breves com os atores envolvidos nessa dinâmica. Tanto é importante para os operadores do Direito que compreendam com clareza o que é o SUAS e os serviços oferecidos pela rede como também é para os integrantes da equipe técnica conhecer o funcionamento do Sistema de Justiça e identificar corretamente suas estruturas.

Cumprida a premissa da capacitação, é imperioso que os fluxos de trabalho sejam estabelecidos demandando de cada participante do processo a atuação dentro de sua expertise. Assim, o ideal é que ao determinar à rede a efetivação de um serviço socioassistencial, o provimento judicial já indique efetivamente qual dentre os serviços típicos seria o exigível da rede. No caso do Ministério Público, vigoraria a mesma regra, com os ajustes necessários tendo em vista a atuação extrajudicial.

Não é menos importante dizer que também permite-se determinar que a rede avalie qual serviço socioassistencial seria aplicável ao caso concreto. Nesse caso, não se deve confundir com a perícia, pois trata-se de exigir da rede não um diagnóstico para avaliação judicial, mas sim uma abordagem mais ampla para verificar a elegibilidade do usuário para determinado serviço socioassistencial, dentre os vários disponíveis, que deverá ser oferecido caso identificado o direito ao mesmo.

Também deve ser cada vez mais estimulada a consciência de que os serviços socioassistenciais devem ser oferecidos e acompanhados na perspectiva da efetiva participação do usuário na elaboração de plano de trabalho. Ou seja, a vontade do usuário deve ser considerada a não ser em casos excepcionais em que essa adesão não é possível, como nos casos de incapacidade civil do usuário⁹.

É necessário ainda que seja permanentemente fomentada a articulação de ações entre as instituições de modo que o fluxo de trabalho entre o Sistema de Justiça e o SUAS seja tecnicamente estruturado e permanentemente aperfeiçoado. Essa aproximação é essencial para o conhecimento recíproco dos limites e potencialidades de ambos os sistemas, gerando, via de consequência, a melhoria do serviço e, em última análise, a efetivação do direito do usuário.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [(Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 09 jul. 2022.

BRASIL. *Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993*. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm. Acesso em: 09 jul. 2022.

BRASIL. *Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015*. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113146.htm. Acesso em: 09 jul. 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *As relações entre o Sistema Único de Assistência Social – SUAS e o Sistema de Justiça*. Brasília, DF: IPEA, 2015. p. 19. (Pensando o Direito, 58).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. *Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009*. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Brasília, DF: CNAS, 2009. Disponível em: <https://www.sedes.df.gov.br/normativas-legais/>. Acesso em: 09 jul. 2022.

⁹ Mesmo assim, deve ser lembrado que o advento da Lei 13.146/15 (Estatuto de Pessoa com Deficiência ou Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência) alterou sobremaneira o regime das incapacidades, sendo certo que mesmo em relação a adultos sob o regime de curatela deve ser garantida a máxima participação em decisões atinentes a direitos não patrimoniais.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Nota Técnica nº 2, de 11 de maio de 2016*. Nota Técnica sobre a relação entre o Sistema Único de Assistência Social- SUAS e os órgãos do Sistema de Justiça. Brasília, DF: MDS: SNAS, 2016. Disponível em: <https://tamirespsi.wordpress.com/2018/10/11/nota-tecnica-n-o-02-2016-snas-mds-sobre-a-relacao-entre-o-sistema-unico-de-assistencia-social-suas-e-os-orgaos-do-sistema-de-justica/>. Acesso em: 09 jul. 2022.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes *et al* (coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2013.

CNMP e Ministério do Desenvolvimento Social celebram acordo para aperfeiçoar o Sistema Único de Assistência Social. *CNMP*, Brasília. DF, 18 dez. 2018. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/11818-cnmp-e-ministerio-do-desenvolvimento-social-celebram-acordo-para-aperfeicoar-o-sistema-unico-de-assistencia-social>. Acesso em: 09 jul. 2022.

OLIVINDO, Karoline Aires Ferreira; ALVES, Sandra Mara Campos; ALBUQUERQUE, Simone Aparecida (org.). *Olhares sobre o Direito à Assistência Social*. Brasília, DF: Fiocruz: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2015. (Série Direito e Assistência Social).

SIMÕES, Carlos. *Curso de Direito do Serviço Social*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

TEXTOS E CONTEXTOS: FINANCIAMENTO NO E DO SUAS: UM OLHAR PARA O ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Isabel Cavalcante Godinho¹

RESUMO: Este artigo revisita o arranjo legal e institucional definido para o SUAS, especialmente nos mecanismos de financiamento desta política e das responsabilidades públicas neste quesito; e, considerando as corresponsabilidades previstas para os entes federados, aponta algumas fragilidades da esfera estadual no caso Rio de Janeiro que interferem e enfraquecem a sua capacidade de gestão da Assistência Social na perspectiva republicana, ética e legal de garantia de direitos no presente contexto.

Palavras-chave: SUAS; financiamento; institucionalidade; Estado.

ABSTRACT: This article revisits the legal and institutional arrangement defined for the SUAS, especially in the mechanisms for financing this policy and public responsibilities in this regard; and considering the co-responsibilities foreseen for the federated entities, it points out some weaknesses of the state sphere in the Rio de Janeiro case that interfere and weaken its capacity to manage Social Assistance in the republican, ethical and legal perspective of guaranteeing rights in the present context.

Keywords: SUAS; financing; institutionally; State.

1 INTRODUÇÃO

A Assistência Social, política de seguridade social, garantidora de direitos, transformada em um Sistema Público Nacional, tem, em sua estrutura de gestão, o financiamento com base constitucional e definições normatizadas, reguladas nacionalmente para operacionalizar os serviços públicos, programas, projetos e benefícios de sua responsabilidade em todo o território brasileiro.

Para materializar esse arcabouço institucional, responsabilidade de Estado, ela conta em suas diretrizes legais com o princípio da descentralização, atendendo e considerando o pacto

¹ Assistente Social/UFRJ. Mestre em Política Social/UFF. Especialista em Administração Pública/CEPER/UERJ. Especialista em Saúde Mental e Serviço Social/UFRJ. Com experiência nas Proteções e Gestão da Política de Assistência Social na esfera municipal e estadual. Docente no CapacitaSuas (Plano Nacional de Educação Permanente do SUAS) desde 2014 em todas as temáticas e em diferentes etapas do PNEP/SUAS em 9 Estados brasileiros, por diferentes Universidades e modalidades de ensino (UFRJ, UERJ, UEMS, UNIS/MG, UNILINS, UNIASSEVI, Escola de Gestão do SUAS/MS). Membro da Frente Estadual em Defesa do SUAS e da Seguridade Social do Rio de Janeiro. E-mail: isabelgodinho.rj@gmail.com.

federativo e as corresponsabilidades de cada ente federado, tratado em um primeiro momento aqui.

Apontando-se a importância do Sistema Público de Assistência Social e a responsabilidade de cada ente federado para ofertá-lo, trata-se, a seguir, do desenho legal e institucional previsto na e para a gestão financeira desta Política, considerando sua prerrogativa intergovernamental.

E num terceiro momento provoca-se, então, uma breve reflexão sobre os rumos da Assistência Social no estado do Rio de Janeiro ao se trazerem exemplos de como vem se configurando a gestão da Assistência Social estadual em sua estrutura político-administrativa nas mãos de diferentes projetos político-ideológicos que comprometem a capacidade de gestão da Política de Assistência Social estadual e sua condução na perspectiva republicana, ética e legal no presente contexto em território fluminense.

2 FINANCIAMENTO NO SUAS: CONFIGURAÇÃO INSTITUCIONAL

A partir da Constituição Federal de 1988 a Assistência Social é reconhecida como política pública de proteção social não contributiva, direito de cidadania e dever do Estado.

“O SUAS é uma conquista civilizatória da sociedade brasileira que tem bases regulatórias e diretrizes operacionais baseadas em éticas e garantias sociais” (OLIVEIRA, 2022)².

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS), cujos preceitos legais, objetivos e diretrizes encontram-se nos Arts. 203 e 204 da CF 1988 e, cujo modelo de gestão é descentralizado e participativo, constitui-se na regulação e organização em todo o território nacional das ações socioassistenciais, inaugurando uma nova referência de gestão pública da política de assistência social, buscando romper com práticas históricas de “ação social”, marcadas por ações fragmentadas, muitas vezes, tuteladoras, subalternizantes, antiprofissionais, segmentadas, dispersas e descontínuas de órgãos públicos e de entidades assistenciais.

Os princípios organizativos do SUAS são: a universalidade, a gratuidade, a integralidade da proteção social e a equidade. Suas diretrizes garantem a primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social; a descentralização político-administrativa, o comando único das ações em cada esfera de governo, o financiamento partilhado entre os

² Elias Oliveira, Presidente do Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social no Encontro Regional do Congemas Sudeste – maio/2022).

entes federativos, a matricialidade sociofamiliar; a territorialização e o controle social que garante a participação da sociedade civil na formulação e deliberação desta política.

A Norma Operacional Básica (NOB/SUAS 2005), atualizada pela NOB/SUAS 2012, altera as referências conceituais, a lógica de gestão, a estrutura organizativa e o controle das ações da Política de Assistência Social brasileira. Aborda, entre outras questões, a divisão de competências e corresponsabilidades entre as esferas de governo; os níveis de gestão de cada um; as instâncias que compõem o processo de gestão e como elas se relacionam; os principais instrumentos de gestão a serem utilizados, o caráter, a função, os objetivos e responsabilidades da Política de Assistência social, a rede socioassistencial, a gestão compartilhada de serviços, os níveis, tipos e instrumentos de gestão do SUAS (inicial, básica e/ou plena), as instâncias³ de articulação, pactuação e deliberação que compõem o processo democrático de construção e funcionamento do SUAS e o financiamento, considerando a transferência de recursos, seu mecanismo fundo a fundo, seus critérios de partilha e de execução, parâmetros orçamentários, a responsabilidade compartilhada do cofinanciamento e sua gestão no SUAS em cada esfera.

Configura-se assim um Sistema Único Nacional que participa do processo de reforma do Estado, na contramão de ações neoliberais, residuais e assistencialistas⁴.

O trabalho da gestão pública no campo da assistência social não se limita à administração das responsabilidades dos serviços socioassistenciais, é também um trabalho de dimensão técnica, política e ética, na parcela que lhe compete de materializar a capacidade de Proteção do Estado Brasileiro.

Grandes desafios foram vencidos por esta Política Pública: suprir dentro de padrões pré-definidos as demandas socioassistenciais e desenvolver as capacidades para obtenção de autonomias. Estruturar um campo político-administrativo nas dimensões continentais e a garantia do acesso a serviços públicos sociais por cidadãos que foram por tanto tempo invisíveis para o Estado brasileiro.

Tais tarefas se viram diante de necessidade de ressignificação dos papéis do Estado, do mercado e da sociedade civil, da administração pública e das relações intergovernamentais a fim de dar cumprimento aos princípios e diretrizes da Assistência Social, enquanto política de

³ CIT – Comitê Intergestor Tripartite e CIB – Comitê Intergestor Bipartite são instâncias de pactuação que, junto com os Conselhos e Conferências de Assistência Social, definiram até 2016 de forma coletiva a condução e construção desta política.

⁴ Ações conservadoras, clientelistas e patrimonialistas insistem em voltar na atualidade, em pleno século 21, com um projeto societário e administrativo que afirma que políticas sociais não são direito do povo e do cidadão como está descrito na CF 88, trabalhando com afincos no desmonte do estado brasileiro.

Seguridade social do Estado Brasileiro, sobretudo na perspectiva da descentralização político-administrativa, materializando a capilaridade desta Política com o fortalecimento do ente municipal.

As diretrizes constitucionais expressam as bases políticas que propõem mudanças estruturais, por isso significativas para o desenho da operacionalização das políticas públicas a partir de 1988, pautado sob um pacto federativo que, segundo Lima (2002, p. 495), esse modelo federalista caracteriza-se por grande flexibilidade institucional, que consiste na “busca pela cooperação intergovernamental para alcançar fins comuns, tanto em matéria econômica, social e cultural, através de programas e financiamentos comuns”.

Todos esses procedimentos para operacionalizar a descentralização se concretizaram a partir das relações intergovernamentais (RIGs), dependendo primeiramente da adesão dos municípios e estados, respeitando o princípio da autonomia e da democracia. No entanto, em se tratando de contexto político, há que se considerar uma arena de negociações, barganhas, coalizões, induções e necessários incentivos financeiros, fiscais e tributários, que ficam a cargo das mais altas esferas de poder (ABRUCIO, 2005).

A descentralização⁵ na perspectiva cooperativada, corresponsabilizada e compartilhada, como a proposta na Constituição Federal de 1988, não foi e não tem sido uma tarefa fácil, embora devidamente regulada, normatizada; exigindo uma revisão de todos os atores no exercício de seus papéis, funções e relações político-institucionais, principalmente nas políticas específicas.

Para a Política Pública de Assistência Social não foi diferente, a fim de operacionalizar um modelo político-administrativo descentralizado, com primazia da responsabilidade do estado em cada esfera de governo e a participação da sociedade, materializaram-se estruturas de gestão, de cofinanciamento e as de instâncias de pactuação (CITs e CIBs)⁶ e deliberação (nos Conselhos e Conferências de Assistência Social em cada ente federado) que vieram construindo de forma democrática entre os anos de 2003 a 2014 o aparelhamento e a institucionalidade do SUAS com uma considerável indução do governo central.

Tratar da Política de Assistência Social na atualidade se torna premente, uma vez que apesar da institucionalidade prevista e conquistada para a mesma, em seu complexo arranjo político-administrativo, existem dados de realidade a serem considerados e enfrentados para que se alcancem, na prática, os objetivos constitucionais previstos.

⁵ Bibliografia de referência para este assunto: Arretche (2000), Souza (2002) e Lima (2002).

⁶ CIT – Comitê Intergestor Bipartite e CIB – Comitê Intergestor Bipartite são instâncias de pactuação.

Avanços foram conquistados conforme relatam diversas instituições de pesquisas como o IPEA, PNUD, PNAD e universidades; no entanto, como diz Arretche (2003), os mecanismos institucionais por si só não garantem qualidade da ação dos governos. Há uma maturidade a ser conquistada pela gestão.

O SUAS só se consolida com a participação e integração de todos os entes federados: união, estados e municípios responsáveis pela organização, coordenação e direção na função protetiva do estado; evidenciando que, nestas relações federativas dentro deste Sistema, cada ente federado tem competências e atribuições próprias e complementares, de forma a configurar uma corresponsabilidade na garantia da oferta dos serviços socioassistenciais.

São essas relações intergovernamentais que concretizam a descentralização, prerrogativa constitucional que, em tese, respeitando a autonomia político-administrativa dos princípios da democracia dependem da adesão efetiva, pragmática, responsável e contínua dos municípios e estados, dentro de suas estruturas de gestão (GODINHO, 2011).

Estamos num cenário político que não é simples, existem tensões, diversidades ideológicas, interesses diferentes e condições de trabalho a ser enfrentado que devem ser consideradas neste diálogo, que a seu turno sempre envolveu diferentes atores na construção e na condução desta política. Porque como nos diz Baptista (2007, p. 18) não se pode dar ênfase somente “[...] aos aspectos técnico-operativos, desconhecendo, no seu processamento, as tensões e pressões embutidas nas relações dos diferentes sujeitos políticos”.

Para fazer frente a uma realidade dialética, dinâmica e com constantes interferências políticas, com o mínimo de eficiência e eficácia, se desenhou para os setores de decisão desta política – Gestão do SUAS, de responsabilidade nas Secretarias de Assistência social (nos três níveis de governo) a constituição de funções/departamentos de gestão e de serviços específicos da Assistência Social, cujo modelo administrativo foi amplamente discutido na IX Conferência de Assistência Social no ano de 2013, a saber: Gestão do trabalho; Vigilância socioassistencial; monitoramento, avaliação e gestão da informação, Regulação e Gestão orçamentária e financeira do SUAS (FMAS); Gestão de benefícios e Gestão de serviços.

Tal estrutura a ser instalada na gestão da política de Assistência Social pressupõe planejamento, fluxo de orçamento, processos técnicos, administrativos e políticos, tomada de decisão, sistematização e protocolo de ações, estruturas físicas adequadas a diferentes serviços, produção de rotina, fluxo e metodologia de trabalho, um corpo profissional qualificado, com intervenções técnico-metodológicas, monitoramento e avaliação constantes, submissão das decisões e área finalística aos Conselhos e aplicação de recursos de forma regulada: componentes vitais da institucionalidade pública de um sistema público nacional.

Há uma interdependência entre as funções e conhecimentos que delimitam cada ação na Gestão do SUAS, sem as quais não há cobertura, nem funcionamento dos serviços de sua responsabilidade, muito menos execução financeira.

A conjuntura política, social e econômica entre os anos de 2003 a 2014 determinou os inúmeros progressos ocorridos na Política de Assistência Social como nos afirma Silveira (2009, p. 342), no entanto, é necessário compreender os limites e o acanhamento de ordem estrutural que comprometem sua efetividade na atual conjuntura.

Tensões e divergentes leituras políticas e intensa rotatividade dos atores que ocupam a condução desta pasta tem colocado em xeque toda a Institucionalidade adquirida no SUAS no território nacional.

Há que se considerar, como nos diz Yazbek (2004) que ainda permanece um abismo entre os direitos garantidos constitucionalmente e sua efetiva afirmação, e que muito caminho ainda se há de percorrer para alcançar-se de fato um estado de direito.

3 FINANCIAMENTO NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: TEXTO E CONTEXTO

A gestão financeira no SUAS está pautada; mas embora haja reconhecidos avanços, há que se perseguir a qualificação e a efetividade neste setor identificando e refletindo sobre as fragilidades e obstáculos a serem enfrentados.

Tratar do financiamento é olhar para um aspecto importante da Institucionalidade de uma política. Constitui, nesse caso, uma das prerrogativas descritas nas normativas e leis pertinentes à Assistência Social citadas no Art. 195 da CF, Art. 13 da LOAS, e especialmente no Art. 30 da LOAS, que também versa sobre a alocação de recursos financeiros, fonte própria do ente federado no respectivo Fundo de Assistência Social, para além dos compromissos assumidos com a Resolução CIT nº 05 /2011⁷. Isso reflete um avanço no trato dessa Política Pública em vários aspectos, incluindo a gestão financeira e orçamentária, o que reafirma o caráter de responsabilidade pública na Política de Assistência Social. Para além disso, é necessário, no que se refere a esse assunto, comprovar o acompanhamento e fiscalização pelos Conselhos de Assistência Social dos três entes federados.

É princípio constitucional a transparência no uso do recurso público, por isso a imprescindibilidade da condução e das normativas e leis desta política serem construídas de

⁷ Resolução CIT nº 05/2011 - Padroniza prazo para a demonstração das implantações dos equipamentos públicos da assistência social e da prestação dos serviços socioassistenciais.

forma democrática envolvendo o governo e a sociedade civil e todos os entes governamentais da gestão através das instâncias de pactuação (CIBs e CITs) e de deliberação (Conselhos).

A NOB/SUAS (2005 e 2012) e a alteração na LOAS (Lei Orgânica de Assistência Social) por meio da Lei nº 12.435 de 2011, definem um arranjo de gestão para o SUAS que fortalece a relação intrínseca entre gestão, financiamento e controle social como base operacional da política de assistência social brasileira.

Portanto, o financiamento do SUAS, além de ser um dos seus eixos estruturantes, tem prerrogativa Constitucional que garante suas receitas, o que o define como obrigatoriedade de Estado, responsabilidade para os três entes federativos na gestão desta política pública.

Por isso, a denominação cofinanciamento, que pressupõe recursos alocados pelos entes nas unidades orçamentárias desta Política, ou seja, nos Fundos de Assistência Social para a devida execução físico-financeira dos serviços, programas, projetos e benefícios do SUAS, em que pese as diferentes atribuições para cada ente e, ainda, ser o município o principal⁸ responsável pela execução e oferta direta de todos os serviços, programas, projetos e benefícios.

Para operacionalizar o cofinanciamento instituíram-se os Fundos de Assistência Social⁹, como lócus operacional da gestão financeira desta Política para efetivar o repasse fundo a fundo, automático e regular, considerando o caráter ininterrupto que para os repasses dos recursos são previstos por conta da prerrogativa de continuidade dos serviços a serem ofertados por essa pasta que compõe o Sistema de Proteção Social brasileiro; que assim como na educação e na saúde, se configura como serviço de ação continuada.

Perspectiva esta em consonância com a descentralização político-administrativa que estabelece um financiamento que considera o Sistema como referência; delimita condições e normativas para os repasses de recursos; estabelece mecanismos de transferência; define critérios de partilha e de transferência; e tipos e condições de gestão. Tudo isso devidamente normatizado, regulamentado, bem como os objetivos, finalidades e prerrogativas do uso de cada recurso atrelado aos serviços, programas e projetos, vinculando-os financeira e orçamentariamente a fim de garantir sua sustentabilidade operacional, sobretudo dos serviços estruturais desta Política.

Todas as regulações e procedimentos intergovernamentais ligadas ao financiamento do SUAS visam deixar claro o que se tem de recursos, com o que se pode contar, para onde

⁸ A NOB SUAS 2012 define as competências dos entes federados nesta gestão compartilhada, cabendo ao município a execução direta dos serviços, tendo por diretriz o território como base de ação e acessibilidade do cidadão aos serviços.

⁹ Os Fundos de Assistência Social têm como base legal a Lei nº 4.320 de 1964 por se constituírem Fundos Especiais.

direcioná-los, em que se pode gastar, qual a relação dos recursos com as demandas dos serviços, as necessidades de trabalho e do trabalhador, quais as definições e delimitações legais de utilização dos recursos, os valores percentuais estabelecidos por níveis de proteções, quais as fontes e responsabilidades governamentais de cada ente federado numa relação de corresponsabilidade institucional para efetuar os serviços do SUAS no território.

A concepção financeira construída inicialmente e indicada na NOB/SUAS 2005, foi de piso compartilhado, onde se definira, baseado na premissa de custos dos serviços, um percentual de participação de cada esfera de governo, com responsabilidades compartilhadas, considerando, sobretudo, o porte municipal.

No entanto, fato é que não houve efetivamente um estudo oficial a respeito dos custos de cada um dos serviços Tipificados¹⁰, muito menos uma distribuição equânime para o percentual que caberia aos entes para o cofinanciamento previsto no SUAS em relação a todos os serviços.

A NOB/SUAS 2012 traz algumas alterações em relação aos critérios de cofinanciamento onde são considerados o diagnóstico para definição de demandas e a capacidade de gestão instalada, ampliando a cobertura do cofinanciamento federal para além do critério porte; o repasse continua considerando o cálculo por pisos, porém é feito por meio de Blocos da proteção social básica e da proteção social especial e bloco da gestão, possibilitando uma maior flexibilidade do uso do recurso dentro do próprio bloco considerando os diferentes serviços (pisos) atrelados a ele. Prerrogativas essas que, com a corresponsabilidade para alocar recursos entre os entes e o aprimoramento por meio de apoio técnico e financeiro, fortaleceram a capacidade de gestão dos entes subnacionais.

Considerando que cabe ao município a execução direta dos serviços socioassistenciais; apesar dos avanços com a lógica do cofinanciamento; tem resultado a este, a maior despesa financeira com os serviços do SUAS¹¹.

Fato é que cada ente federativo define,¹² conforme sua capacidade de gestão e persuasão política, o percentual e o nível de investimento a ser atribuído à Política de Assistência social em sua esfera de ação. Na verdade, esse e outros procedimentos que foram adotados na realidade das administrações mediante suas capacidades institucionais e interesses Públicos,

¹⁰ Resolução CNAS 2009 de 2009 trata da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais do SUAS.

¹¹ Há que se considerar que a maioria dos municípios de pequeno porte dependem massivamente das transferências externas por ter baixíssima arrecadação.

¹² A Assistência Social, diferente da Educação e da Saúde, não tem, ainda, um percentual orçamentário definido em Lei vinculado a ela.

precisam ser revistos nas regulações do SUAS, e considerados nas estratégias de fortalecimento da Política Pública de Assistência Social.

4 UM RÁPIDO OLHAR PARA O SUAS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

O estado do Rio de Janeiro atendendo suas responsabilidades dentro desta política tem cofinanciado a rede socioassistencial desde 1999 e desde 2008 alinhado às diretrizes do SUAS na oferta da Proteção social básica e Proteção social especial.

O cofinanciamento estadual foi repassado na forma convencional até 2010 e desde 2011 na modalidade fundo a fundo *por meio ainda processual*, com pendência para efetivar esse repasse fundo a fundo por meio eletrônico e informatizado, regular e automático.

Via de regra, ressalvadas regulações e questões específicas, em relação aos serviços e equipamentos públicos do SUAS, o governo estadual cofinancia atualmente, 36% do valor repassado pelo governo federal aos municípios, e onde o governo federal ainda não cofinancia, o estado repassa aos municípios 120% do valor que seria cofinanciado pelo governo federal.

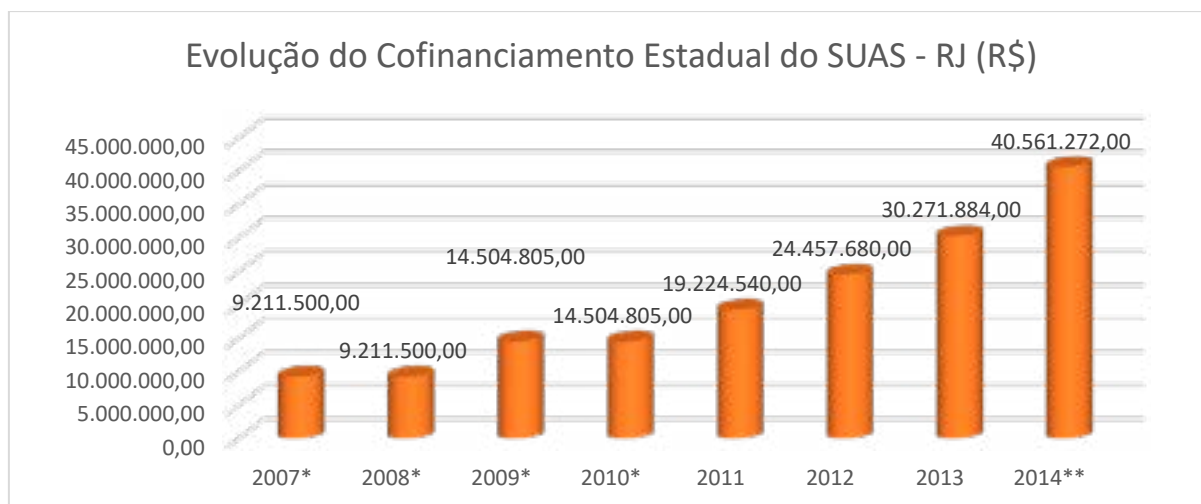
Fato é que todos os municípios deste estado recebem o cofinanciamento estadual no SUAS.

Como se vê no quadro abaixo, houve um progressivo avanço no aporte financeiro do estado do Rio de Janeiro no cofinanciamento dos serviços socioassistenciais entre o período de 2007 e 2014¹³. Bem como neste período havia uma estrutura técnica interna capaz de se fazer presente em todos os municípios no que tange às suas responsabilidades de estado de assessorar, capacitar, fiscalizar e cofinanciar o SUAS no estado do Rio de Janeiro.

Período esse em que havia do Governo Federal uma importante atuação na Coordenação nacional desta política, sendo um importante indutor e provocador do “ordenamento normativo e direção política, [...] provocando a ampliação do orçamento nas três esferas de governo, a instituição de receita vinculada para execução continuada na prestação de serviços desta política”, como nos diz Silveira (2009, p. 342).

¹³ Optou-se por retratar este período pela facilidade de acesso e confirmação dos dados da época e, por outras questões, ficou inviabilizado neste momento o levantamento da série histórica referente ao repasse executado do cofinanciamento estadual do SUAS até o presente momento.

Figura 1 – Evolução do Cofinanciamento Estadual do SUAS – RJ



Fonte: Setor de Gestão Financeira e Orçamentária de 2014.

*Biênios 2007-2008 e 2009-2010: O cofinanciamento foi efetuado ainda por meio de convênio. A partir de 2011 o cofinanciamento passou ao modelo de repasse direto do Fundo Estadual aos Fundos Municipais de Assistência Social

Tudo isso é regulado na Lei do SUAS, Lei nº 12.534 de 2011, que atualiza a NOB/SUAS 2012, onde, em seu Cap. II, Seção I, trata sobre as responsabilidades dos entes e discrimina dos Arts. 13 ao 17 o que compete a cada um na gestão do Sistema Único de Assistência Social, e ratifica que algumas exigências de ordem pública e institucional são condicionantes para a adesão a este Sistema nacional pelos entes federativos, respeitando suas autonomias político-administrativas, a despeito da descentralização a ser efetivada, como o dito CPF (Conselho, Plano e Fundo de Assistência Social).

Tanto os Conselhos quanto os Fundos devem ser criados por Lei, ter regimento e estrutura de funcionamento e no que se refere aos Fundos, necessário se faz, primeiramente, inscrevê-lo no CNPJ, para que com identificação própria, os Fundos de Assistência funcionem como unidade orçamentária e com autonomia de gestão. Além disso, as regulações definem que o ordenador de despesas seja o próprio Secretário da pasta; que haja cofinanciamento para as proteções sociais, com definição de trâmites administrativos claros implementados para garantir a execução dos serviços, programas, projetos e benefícios; que haja equipe própria definida para o FAS, que, além disso, esteja bem claro o recurso destinado a benefícios eventuais (BE) no caso dos municípios, e do cofinanciamento estadual no caso dos Estados, e instituir os instrumentos regulatórios conforme exigências e orientações do CNAS para oferta de BE próprios do SUAS.

Outro aspecto fundamental é o orçamento, por se tratar de política de Estado, com receita orçamentária definida constitucionalmente, ela deve estar devidamente inserida e

identificada nas Leis Orçamentárias dos respectivos entes federados, conforme¹⁴ nomenclaturas e estrutura normativa do arcabouço de gestão da Assistência Social, constando a previsão financeira e orçamentária para essa Política Pública, tanto no que se refere aos recursos próprios, como os que recebe por meio de cofinanciamento, todos vinculados e identificados (carimbados) na Unidade orçamentária do Fundo de Assistência Social.

A Assistência Social, como qualquer outra política pública, precisa de recursos para suas ações, as quais devem pressupor um planejamento físico e financeiro, expressos em instrumentos de gestão¹⁵ e em instrumentos legais orçamentários, demonstrado na administração pública pelo PPA, Plano Plurianual, no qual se planejam as ações governamentais a médio e longo prazos; pela LDO – Lei de diretrizes Orçamentárias, prevista no art.165 da CF, a qual deve eleger prioridades, metas e estabelecer limites de que explicita as prioridades e possibilidades de gasto em rubricas, prevendo todos os fatos referentes a todas as despesas anuais de cada política pública, e, por fim, pelo Plano de Assistência Social que deve estartar todas as ações contidas nas leis citadas.

Tais instrumentos, enquanto artificios técnicos e legais da administração pública, representam e expressam uma definição clara de prioridades de governo em cada área, por ser este um processo, na prática, de muita disputa e controle político. Isso demanda um olhar especial e uma ênfase na relação planejamento e orçamento que, certamente, impacta na operacionalização dos serviços públicos, programas, projetos e benefícios.

Um exemplo dessa situação é o repasse regular e automático fundo a fundo, difícil de ser implementado pelos Estados, bem como o valor efetivo de piso a ser transferido. Porque envolve detalhes legais e administrativos de alto impacto financeiro a médio e longo prazos, e estes são estritamente calculados dentro dos respectivos orçamentos, ocasionados pelo limite de disponibilidade de recursos ou, em algumas situações, delimitados pela prioridade ou NÃO prioridade na agenda política, a depender do nível de compreensão dos Governadores sobre essa Política, bem como do “peso” político dos Secretários de Estado, o que determina capacidade de persuasão e decisão política; e no nível municipal, igualmente dependendo de capacidade de persuasão e negociação do Secretário da pasta e do conhecimento e apropriação das regulações e importância da Assistência Social pelos gestores locais.

¹⁴ Via de regra ainda existem algumas incongruências nas nomenclaturas e nas ações orçamentárias vinculadas à Função 08, tanto neste estado do Rio de Janeiro como nos orçamentos municipais.

¹⁵ Plano de Ação (instrumento de validação e compromisso de repasse do cofinanciamento anual) e Demonstrativo Físico Financeiro (instrumento anual de prestação de contas do cofinanciamento repassado).

Weber (1982, p. 212) nos corrobora com esse entendimento quando diz que “a ordem social é, [...] simplesmente a forma pela qual os bens e serviços econômicos são distribuídos e usados”. A ordem social é, decerto, condicionada em alto grau pela ordem econômica, e por sua vez, pelo que influi nela”.

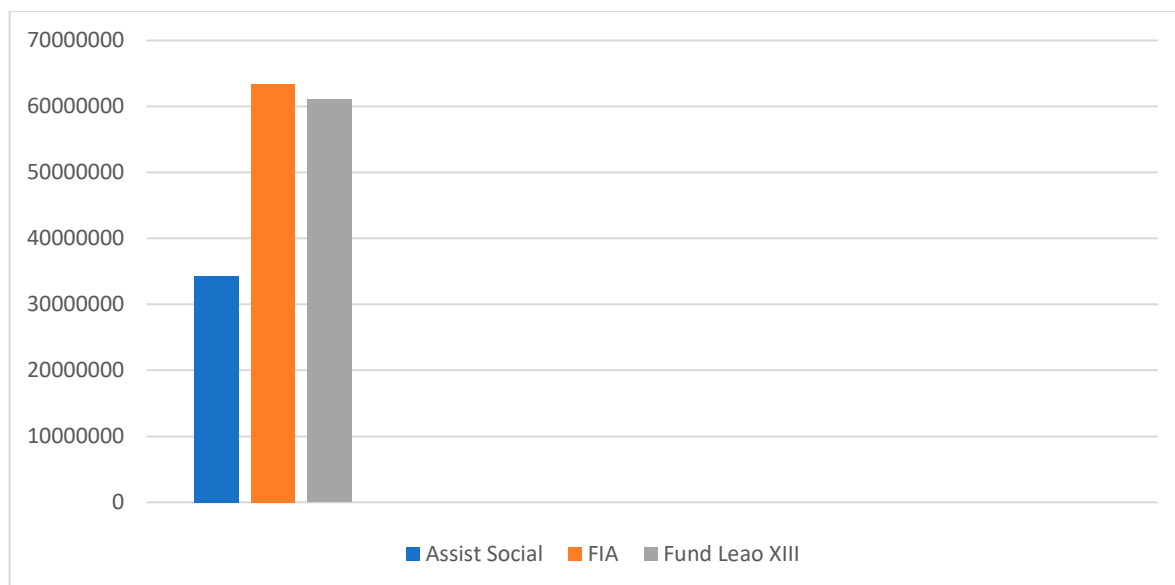
Pelo mesmo motivo, não se consegue politicamente avançar no pleito das Conferências Nacionais de Assistência Social desde 2005 para a definição de percentual no orçamento para a Assistência Social. A resposta sempre é a do escasso recurso, mas fato é que isso “amarra” o Gestor e o limita, nas liberdades de escolhas e prioridades de governo; e que estes não “valorizam” a área social por seu retorno a longo prazo.

Mais um vez usando o estado do Rio de Janeiro como exemplo, não basta só definir percentual orçamentário para a Assistência Social para garantir seu fortalecimento e seu controle pelo Conselho de Assistência Social, é necessário sim, vincular todos os valores e percentuais direcionados à Assistência Social, à Função 08 na estrutura orçamentária e atrelá-lo ao FEAS, Fundo Estadual de Assistência Social, por um lado e reordenar todas as ações na área social(função 08) à Pasta da Assistência Social efetivamente, por outro lado. Sabido é, haja vista o PPA e a LOA, a destinação de recursos da Assistência Social para Fundos paralelos (projetos de governo, proteções institucionais, etc.) e com valores destoantes em relação à função legal de estado no SUAS.

Um exemplo a ser enfrentado, ainda que para “dentro” da própria função 08, no orçamento estadual, é a distribuição de recursos para as Fundações estaduais FIA e Fundação Leão XIII, que apesar de suas importantes contribuições no passado, não se justificam no presente.

Orçamento previsto 2022 para o cofinanciamento estadual em azul, na cor laranja para a FIA e na cor cinza para da Fundação Leão XIII.

Figura 2 – Orçamento 2022



Fonte: LOA 2020/2023, p. 425-432.

Algumas tentativas têm sido feitas para equalizar essa situação conforme a Lei do SUAS, como exemplo, quando em 2010, na então SEASDH, na elaboração da Minuta do PL da Lei do SUAS estadual, foi proposto a extinção e o reordenamento de toda a estrutura das Fundações FIA e Fundação Leão III *para a estrutura e responsabilidades de estado* do SUAS conforme a legislação nacional, considerando que não cabe à esfera estadual execução direta dos serviços socioassistenciais tipificados, exceto de forma regionalizada, conforme consta na Lei 12.435 de 06/07/2011, Lei do SUAS e NOB/SUAS 2012, e sim cofinanciar e fortalecer a capacidade de gestão do SUAS da esfera municipal. Essa proposta foi retirada do texto da PL feito pela Secretaria, uma vez que as Fundações são negociadas politicamente nas eleições e são os próprios “beneficiados” que votam nos PLs. Isso é público e notório.

Somado a isso, cabe salientar que o processo de municipalização foi definido lá em 2005, constituindo desta forma não só uma irregularidade que fere o desenho federativo do SUAS, mas uma arbitrariedade de sobreposição de ações na área social¹⁶, não necessariamente condizente com a Tipificação e com as normativas do SUAS, ferindo também os princípios da legalidade e da economicidade. Sem contar que embora as Fundações estejam na estrutura administrativa da Secretaria de Estado desta Pasta, elas têm total independência político administrativa e orçamentos muito maiores que os destinados ao Cofinanciamento estadual para os Serviços socioassistenciais, não só por serem autarquias, mas por interesses partidários e

¹⁶ E, agravando a situação, algumas ações executadas por elas são da alçada da Saúde.

acordos políticos, ou seja, não há qualquer subordinação às orientações do setor que responde pelo SUAS ou mesmo as suas regulações na responsabilidade de estado.

Corroborando esta informação Delgado (2018, p. 51) nos mostra os valores repassados a tais Fundações entre o período de 2005 a 2017 que foram para a FIA. O valor de R\$375.216.209,75 e para Fundação Leão XIII o valor de R\$604.481.426,69; conseguindo até em tempos de crise obter regularidade ou mesmo aumento em seus recursos orçamentários. Ou seja, há uma inversão de valores em detrimento das Políticas Públicas de fato, e uma desconsideração intencional quanto às responsabilidades estruturais das Políticas de Estado, por não poderem essas serem “moeda de troca” no jogo político.

Adicionando-se a essas irregularidades, na mesma proposta de lei, havia a previsão deste Estado de regularizar e organizar a sua estrutura de estado com servidores públicos através do Concurso Público para cumprir com as *Diretrizes Nacionais para Planos de Carreira, Cargos e Salário*, da NOB/SUAS RH de 2006, uma vez que se trata de Política Pública de Ação Continuada, também negada. O que ocasiona e mantém uma precarização do trabalho e um desresponsabilização com as atribuições de estado e, pior, uma alta rotatividade no corpo de trabalhadores desta Política pelas indicações políticas a cada mudança de Secretário da pasta, se considerarmos que só na atual gestão 2019/2022, salvo ledor engano, foram 9 secretários a assumirem a Secretaria neste período. Descaso esse também retratado na própria nomenclatura da Pasta, que é tudo, menos Assistência Social.

Se por um lado temos regulações e o desenho institucional da Política Pública de Assistência Social através de um Sistema Público Nacional com normativas, diretrizes, metodologias, teorias e técnicas para a oferta profissional de serviços públicos estatais de ação continuada, integrando e integrado a programas, projetos e benefícios baseados em diagnósticos técnico científicos, com dados estatísticos, monitoramento e avaliação de forma a subsidiar uma ação consequente, estruturante e continuada, condizente com as diretrizes Constitucionais para fazer frente às demandas da realidade social, por outro nos deparamos com um desmonte político institucional, não só neste estado, mas na condução federal, baseado numa leitura “conservadora”, neoliberal, clientelista, patrimonialista, que prima pela institucionalização dos usuários, higienista, eugenista, hierarquizada, desconsiderando completamente a própria Constituição de 1988 que regula um estado democrático de direito; desmonte esse que vem ocorrendo desde 2017 com a PEC 95, com o desfinanciamento das políticas sociais (frisa-se aqui que somente nas políticas sociais), nas verdade com cortes reiterados de recursos nas políticas sociais, e como diz Senna (2022) esfacelando, aniquilando as políticas sociais por asfixia financeira e com isso a quebra da estrutura institucional, a extinção de programas que

enfrentavam a pobreza e extrema pobreza etc., em contrapartida ao fortalecimento empresarial e do terceiro setor por meio de vultosas emendas parlamentares¹⁷ e da privatização do estado brasileiro gerida por este “governo”.

Mais uma vez trazemos Weber (1982) que diz que são intrínsecas ao Estado ações específicas de força, poder e interesses, retratadas na condução que se dá à “ordem social”, à ordem econômica e à ordem jurídica, dentro de uma estrutura social de classes ou de uma comunidade.

O que está posto na condução da coisa pública brasileira é uma disputa político ideológica, que desconsidera, que imobiliza leis e instituições de controle, execução e de defesa da política pública de forma republicana, imparcial, ética e legítima. O cenário na administração pública desde 2017 tem sido de desmonte do SUAS para voltar às práticas clientelistas e uso abusivo da máquina pública com o fortalecimento milionário do terceiro setor e o esfacelamento público, que “[...] traz à tona a contradição entre uma crescente "irresponsabilidade social" do capital e a propalada “responsabilidade social” de empresas ditas "cidadãs”” (GROPPO, 2007, p. 3).

Há nesse íterim um “desconhecimento”, uma leitura leiga em relação à Assistência Social; esta não é ação social, como nos diz Aldaíza Sposati¹⁸ (2022), a Assistência Social é Política Pública, não pode ser conduzida com e como projetos de governos. E sua relação com as OSs tem que ser institucional, regulada pelo MROSC, e só deve acontecer na perspectiva de política pública, como se público fosse atendendo a todas as exigências técnicas, metodológicas, estruturais, fiscais e estar sob a condução, sob o comando do Público e do controle da sociedade civil.

Como afirma Silveira (2022)¹⁹, o problema não é uma crise econômica, o que está por detrás do discurso da crise é uma nova proposta de Assistência Social, que seja residual e não estatal, que seja operada pelo privado e não pelo público, que seja moeda de negociação político-partidária; o que retrata intencionalmente determinado projeto político ideológico do atual contexto brasileiro, que coloca em xeque as responsabilidades de estado para com as necessidades sociais da população como saúde, educação, assistência social etc.

¹⁷ Situação essa que serve de jogo político para interesses personalísticos de políticos e partidos, não atendendo de forma im2parcial e continuada a política pública. Sem contar que se tira do recurso ordinário das políticas públicas, passíveis de controle social, para atender projetos e coalisões de governo.

¹⁸ ADAILZA de Oliveira Sposati. Currículo Lattes. *Biblioteca Virtual da FAPESP*, [20--]. Disponível em: <https://bv.fapesp.br/pt/pesquisador/1960/aldaiza-de-oliveira-sposati/>. Acesso em: 01 ago. 2022.

¹⁹ Em palestra no Encontro do Congemas Sudeste em Atibaia no mês de maio de 2022.

Fato é que existe um desenho político-administrativo com papéis definidos e atribuições específicas para as relações intergovernamentais posto na Constituição de 1988 que está sendo desconsiderado.

Apesar dessas fragilidades identificadas na operacionalização do SUAS no momento, a institucionalidade alcançada desta enquanto política pública é inconteste, bem como a importância das esferas estaduais no desenho federativo para a oferta dos serviços socioassistenciais e na garantia dos direitos constitucionais necessários a um patamar de cidadania.

Aqui se pretendeu chamar atenção para a necessidade do fortalecimento do Estado brasileiro para a execução de políticas públicas, sem negar, contudo, a dimensão política que existe na condução técnica da administração pública, com importantes embates, correlações de forças e interesses escusos a interferir na governança pública. O que não pode é esse processo decisório passar por cima das leis e do processo democrático de direito.

Esse pequeno panorama aponta a necessidade de revisão das interferências político-partidárias na condução da coisa pública, e da necessária e efetiva responsabilidade e conduta republicana estatal por todos os atores que têm relação, observância e responsabilidade na defesa da Institucionalidade efetiva das políticas públicas brasileira e da defesa da dignidade humana do cidadão brasileiro.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo pretendeu, ao revisitar aspectos estruturantes da Gestão do Sistema Único de Assistência Social, evidenciar determinantes importantes do Financiamento público do SUAS, mas, sobretudo, provocar uma reflexão sobre alguns entraves políticos e leituras equivocadas que, no rol de uma avalanche de arbitrariedades nacionais e estaduais que afetam a Proteção Social brasileira, interferem na institucionalidade do SUAS estadual do Rio de Janeiro por uma enxurrada intencional de ações que desqualificam e desmontam a política pública, não só, mas principalmente, pelo viés financeiro e pela estrutura institucional atribuída à Política de Assistência Social.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do Governo Lula. *Revista Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, p. 41-67, jun. 2005.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. *RAP*, Rio de Janeiro, v. 39, n. 2, p. 401-420, mar./abr. 2005.

ADAILZA de Oliveira Sposati. Currículo Lattes. *Biblioteca Virtual da FAPESP*, [20--]. Disponível em: <https://bv.fapesp.br/pt/pesquisador/1960/aldaiza-de-oliveira-sposati/>. Acesso em: 01 ago. 2022.

ARRETCHE, Marta. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAFESP, 2000.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 431-458, 2002.

ARRETCHE, Marta. Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia. *Revista Ciência e Saúde*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p. 331-345, 2003.

ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, set. 2002.

BRASIL. [(Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 01 ago. 2022.

BRASIL. *Decreto nº 7.788, de 15 de agosto de 2012*. Regulamenta o Fundo Nacional de Assistência Social, instituído pela Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7788.htm. Acesso em: 01 ago. 2012.

BRASIL. *Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964*. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm. Acesso em: 01 ago. 2022.

BRASIL. *Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993*. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm. Acesso em: 01 ago. 2022.

BRASIL. *Lei nº 9.604, de 05 de fevereiro de 1998*. Dispõe sobre a prestação de contas de aplicação de recursos a que se refere a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9604.htm. Acesso em: 01 ago. 2022.

BRASIL. *Lei nº 9.720, de 30 de novembro de 1998*. Dá nova redação a dispositivos da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19720.htm. Acesso em: 01 ago. 2022.

BRASIL. *Lei nº 12.435, de 06 de julho de 2011*. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112435.htm. Acesso em: 01 ago. 2022.

BRASIL. *Lei nº 12.534, de 08 de dezembro de 2011*. Abre ao Orçamento Fiscal da União, em favor do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, crédito suplementar no valor de R\$ 90.980.000,00, para reforço de dotações constantes da Lei Orçamentária vigente. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/L12534.htm. Acesso em: 01 ago. 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. Comissão Intergestores Tripartite. *Resolução CIT nº 05, de 08 de junho de 2011*. Padroniza prazo para a demonstração das implantações dos equipamentos públicos da assistência social e da prestação dos serviços socioassistenciais e dá outras providências. Brasília, DF: CIT, 2011. Disponível em: https://www.normasbrasil.com.br/norma/resolucao-5-2011_115271.html. Acesso em: 01 ago. 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *NOB/SUAS/2005*. Brasília, DF: MDS: SNAS, 2006.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *NOB/SUAS/2012*. Brasília, DF: MDS: SNAS, 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004. Norma Operacional Básica – NOB/SUAS*. Brasília, DF: MDS: SNAS, 2005.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. *Resolução CNAS nº 109, de 11 de novembro de 2009*. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Brasília, DF: CNAS, 2009. Disponível em: https://www.prattein.com.br/home/index.php?option=com_content&view=article&id=192:tipificacao-nacional-de-servicos-socioassistenciais-resolucao-109-do-cnas&catid=110:legislacao-e-politicas-publicas&Itemid=201. Acesso em: 01 ago. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. *Resolução CNAS nº 269, de 13 de dezembro de 2006*. Aprova a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS. Brasília, DF: CNAS, 2006. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=104175>. Acesso em: 01 ago. 2022.

DELGADO, Diana. *Gestão Financeira e Orçamentária do Sistema Único de Assistência Social nos municípios do Rio de Janeiro – quando os recursos “insuficientes” não são utilizados*. 2018. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Escola de Serviço Social, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2018.

GODINHO, Isabel Cavalcante. *O papel da esfera estadual na gestão do SUAS: o caso do Rio de Janeiro*. 2007. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Escola de Serviço Social, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2011.

GROPPO, Luiz Antonio. Responsabilidade social empresarial e a mercantilização da solidariedade. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, v. 28, n. 91, p. 143-162, set. 2007.

LIMA, Luciana Dias de. Conexões entre federalismo fiscal e o financiamento da política de saúde no Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 02, abr. 2007.

RIO DE JANEIRO (Estado). *Decreto nº 42.725, de 29 de novembro de 2010*. Dispõe acerca da transferência de recursos financeiros a serem repassados do Fundo Estadual de Assistência Social – FEAS para os Fundos Municipais de Assistência Social [...]. Rio de Janeiro: Governo do Estado, 2010. Disponível em: http://p-web01.mp.rj.gov.br/Informativos/4_cao/2010/dezembro/DECRETO_42725_10.pdf. Acesso em: 01 ago. 2022.

RIO DE JANEIRO (Estado). Auditoria-Geral do Estado. *Instrução Normativa nº 11, de 15 de junho de 2011*. Estabelece normas de organização e apresentação das Prestações de Contas e dispõe acerca da transferência de recursos financeiros repassados aos Fundos Municipais de Assistência Social [...]. Rio de Janeiro: Auditoria-Geral do Estado, 2011. Disponível em: http://www.age.fazenda.rj.gov.br/age/faces/oracle/webcenter/portalapp/pages/navigation-renderer.jsp?_afLoop=115581981033949695&datasource=UCMServer%23dDocName%3AWCC278733&_adf.ctrl-state=6t0q3rb1s_9. Acesso em: 01 ago. 2022.

RIO DE JANEIRO (Estado). Secretaria de Estado de Assistência Social dos Direitos Humanos. *Resolução SEASDH nº 424, de 07 de maio de 2012*. Dispõe sobre a aplicação dos recursos do cofinanciamento estadual. Rio de Janeiro: SEASDH, 2012. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/37239315/doerj-poder-executivo-23-05-2012-pg-29>. Acesso em: 01 ago. 2022.

SALVADOR, Evilasio. *Fundo público e seguridade social*. São Paulo: Cortez, 2010.

SILVEIRA, Jucimeri I. Sistema único de Assistência Social: institucionalidade e processos interventivos. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 98, p. 59-100, 2009.

WEBER, Max. *Ensaio da Sociologia*. 5. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.

YAZBEK, Maria Carmelita. *Sistema de Proteção social brasileiro: modelo, dilemas e desafios*. [S. l : s. n], 2008.

A VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL E O APRIMORAMENTO DA GESTÃO DO SUAS

Isabel Cavalcante Godinho¹

Monique Melo de Sousa Pinheiro²

RESUMO: O presente trabalho tem o objetivo de divulgar e salientar a importância da Vigilância socioassistencial dentro do desenho de gestão do SUAS, não só como função, objetivo e setor considerados nas regulações próprias da Política, mas dar ênfase aos impactos positivos de uma estrutura de gestão da informação, de monitoramento e avaliação intrínseca ao modelo de governança previsto nas regulações da Política de Assistência Social. Nesta perspectiva, salienta-se que toda essa lógica de fluxo, processos, responsabilidades e comunicação de dados e informações só se consolida na efetiva materialização do pacto federativo, respeitando as competências legais previstas para cada ente, ou seja, com sistemas onde os três entes federados, alimentam, produzem, analisam e usufruem dos dados organizados para qualificar, estruturar e ampliar a cobertura dos serviços socioassistenciais em território brasileiro. Por fim, faz-se uma avaliação a respeito dos impasses que a REDE SUAS, sistema de responsabilidade do governo federal que se relaciona com os atores descentralizados; vive no atual contexto brasileiro.

Palavras-chave: SUAS; vigilância socioassistencial; gestão; aprimoramento.

ABSTRACT: The present work aims to publicize and emphasize the importance of social assistance surveillance within the management design of SUAS, not only as a function, objective and sector considered in the regulations of the Policy, but also to emphasize the positive impacts of a management structure of the information, monitoring and evaluation intrinsic to the governance model provided for in the regulations of the Social Assistance Policy. In this perspective, it is emphasized that all this logic of flow, processes, responsibilities and communication of data and information is only consolidated in the effective materialization of the federative pact, respecting the legal competences foreseen for each entity, that is, with systems where the three federated entities, feed, produce, analyze and make use of organized data to qualify, structure and expand the coverage of social assistance services in Brazilian territory. Finally, an assessment is made regarding the impasses that REDE SUAS, a federal government responsibility system that relates to decentralized actors; lives in the current Brazilian context.

Keywords: SUAS; social assistance surveillance; management; improvement.

¹ Assistente Social pela UFRJ. Mestre em Política Social pela UFF. Especialista em Administração Pública pela CEPER/UERJ. Especialista em Saúde Mental e Serviço Social pela UFRJ. Com experiência nas Proteções e Gestão da Política de Assistência Social na esfera municipal e estadual. Docente no CapacitaSuas (Plano Nacional de Educação Permanente do SUAS) desde 2014.

² Assistente Social. Especialista em Políticas Públicas e Movimentos Sociais. Ocupação de cargos públicos na área da Gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) nas esferas municipal e estadual. Participação na implantação da Coordenadoria de Vigilância Socioassistencial no âmbito do Governo do Estado do Rio de Janeiro. Atua no Núcleo de Apoio Técnico Multidisciplinar – NATEM/MPRJ.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo tem caráter informativo e, ao trazer a Vigilância socioassistencial do SUAS como importante estratégia da complexa organização de gestão para o funcionamento com qualidade da política de Assistência Social, faz a crítica necessária aos impasses e dificuldades à implantação e devido funcionamento da mesma no órgão gestor desta Política Pública.

Nesta perspectiva, o estudo apresenta a definição, a base legal, o papel e o lugar previsto da Vigilância Socioassistencial na organização e na lógica dentro da estrutura metodológica de funcionamento da gestão e dos serviços socioassistenciais do SUAS.

Deste modo aborda-se a importância dos mecanismos de coleta, produção, sistematização, análise, e uso das informações e dados da realidade para qualificar todo o processo de Gestão e governança Pública da Assistência Social.

Por fim, apresentam-se os sistemas disponibilizados pelo Ministério para operacionalizar e subsidiar não só o planejamento e as ações da gestão, dos trabalhadores, e conselheiros de Assistência Social, mas também a de todos os que têm responsabilidades na garantia de direitos de cidadania.

Destarte, este estudo se justifica pela necessidade de divulgar a Vigilância Socioassistencial da Política de Assistência Social, provocar o interesse por entender sua relevância e destacar a importância da tecnologia no aprimoramento e ampliação da capacidade de gestão e da oferta dos serviços socioassistenciais após a instituição da REDE SUAS pela coordenação federal do SUAS.

2 VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL NO SUAS: UM BREVE PANORAMA

A Vigilância Socioassistencial compõe junto com a Proteção Social e a Defesa Social e Institucional funções do SUAS – Sistema Único de Assistência Social inseridas assim na Lei nº 8.742/1993 (Art.2º, II), na PNAS/ 2004, firmada na Lei nº 12.435/2011 (Art.2º, II) e nos Artigos 87 a 92 da NOB – SUAS (2012). Cada uma só se operacionaliza em sua plenitude por meio da interação e complementariedade com as demais.

A palavra função como trata Fiorotti (2020) a coloca em um lugar fundamental e estratégico junto à tríade estrutural da Assistência Social, uma vez que cabe a ela descortinar, compreender e traduzir a realidade de forma a subsidiar todas as demais responsabilidades de gestão, planejamento e de oferta dos serviços socioassistenciais do SUAS.

Trata-se da área vinculada à gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) que tem por objetivo a produção e a sistematização de informações territorializadas sobre as situações de vulnerabilidade e risco que incidem sobre famílias e indivíduos, além de informações sobre tipo, volume e padrões de qualidade dos serviços ofertados pela rede socioassistencial.

A área da Vigilância promove a realização de estudos, pesquisas e diagnósticos socioterritoriais relacionados à política de assistência social que visem compor a análise de situações de vulnerabilidade e risco dos territórios e a melhoria da oferta de serviços socioassistenciais, e, para isso, utiliza, dentre outras ferramentas e prerrogativas, o diagnóstico socioterritorial como um instrumental de grande relevância para subsidiar e fundamentar ações estratégicas na política de assistência social, de forma preventiva e proativa que deve constar do Plano de Assistência Social³, em cada esfera de governo e demais processos de planejamento e avaliação⁴.

O objeto central da Vigilância Socioassistencial é realizar a análise da adequação entre as necessidades da população e a oferta dos serviços, vistos na perspectiva do território. Esta visão de totalidade, integrando necessidades e ofertas, permite traçar melhores ações e estratégias para prevenção e para redução de agravos, contribuindo para o planejamento, gestão e execução da política e dos serviços, objetivando sempre o fortalecimento da função de proteção social do SUAS.

Por isso como nos diz Fiorotti (2020, p. 26), a Vigilância Socioassistencial imbuí-se de “[...] habilidades de competências num movimento técnico-político para a devida leitura da realidade, como sendo os “óculos” da assistência social [...]” responsável por detectar e informar as características e dimensões das situações de precarização que vulnerabilizam e trazem riscos e danos aos cidadãos, a sua autonomia, socialização e ao convívio familiar (BRASIL, 2005).

Neste sentido:

[...] vigilância nasce como função e a serviço da garantia das seguranças a serem afeiçoadas na proteção social, lembradas como a busca da autonomia, da socialização e do convívio familiar, ... o que referenda a importância do conhecimento do território e a atribuição de prevenção e do monitoramento da e na assistência social (FIOROTTI, 2020, p. 66).

³ O Plano de Assistência Social, de que trata o art. 30 da LOAS, é um instrumento de planejamento estratégico que organiza, regula e norteia a execução da PNAS na perspectiva do SUAS e sua estrutura deve ser composta pelo diagnóstico socioterritorial.

⁴ De acordo com o art. 20 da Resolução CNAS nº 33, de 12 de dezembro de 2012.

Tem essa afirmação base na Lei nº 12.435, de 07 de julho de 2011, que altera a Lei Orgânica de Assistência Social quando acrescentou aos objetivos da Assistência Social a vigilância socioassistencial no seu Art. 2º, que diz: “II - a vigilância socioassistencial, que visa analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos [...]” (BRASIL, 2011).

Porque tão importante quanto assegurar direitos é avaliar se estes são ofertados com qualidade e em quantidade suficientes para provocar as mudanças na realidade social e alcançar os resultados esperados na perspectiva da garantia de direitos socioassistenciais; posto isso, é que no Art. 6º, onde trata da organização e da gestão da política de assistência social por meio do SUAS, destaca dentre seus objetivos no inciso VII o dever de “afiançar a vigilância socioassistencial e a garantia de direitos” (BRASIL, 2011). E ainda em Parágrafo único do Art. 6º-A define: “A vigilância socioassistencial é um dos instrumentos das proteções da assistência social que identifica e previne as situações de risco e vulnerabilidade social e seus agravos no território” (BRASIL, 2011). Não cabendo a ela, para tanto, como retrata o Informe 4⁵, trabalhar na lógica do conhecimento descritivo, superficial, permeado de ‘achismos’, e sim com procedimentos técnicos alusivos a uma análise crítica da realidade pautada na informação e no conhecimento.

3 OPERACIONALIZAÇÃO DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL

A organização da área da Vigilância Socioassistencial é fundamental para o aprimoramento da gestão e oferta dos serviços socioassistenciais.

Cabe a todos os atores envolvidos com a política de Assistência Social, um olhar estratégico e racionalizador sobre as vulnerabilidades e riscos presentes nos territórios, mas torna-se necessário a formalização da vigilância socioassistencial como área constituída dentro da estrutura dos órgãos gestores em todos os níveis de governo, como atividade concreta.

Deve se instituir a área da vigilância socioassistencial diretamente vinculada aos órgãos gestores da política de assistência social junto aos demais setores que compõem a GESTÃO do SUAS, como a Gestão do Trabalho, a Gestão Financeira e orçamentária dispondo, inclusive, de recursos do Índice de Gestão Descentralizada do SUAS – IGDSUAS – para sua implantação

⁵ SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Frente Nacional em Defesa do SUAS e Seguridade Social. *Informe 4: A vigilância socioassistencial em tempos de calamidade emergência: estratégias para proteção social*. Brasília, DF: SUAS, 2020.

(art. 90 da Resolução CNAS nº 33, de 2012) e a Gestão dos serviços através das Proteções Sociais Básica e Especial.

A área da vigilância socioassistencial subsidia e interage com todos os setores, de forma horizontal e vertical, porém deve manter estreita relação com as áreas de Proteção Social Básica e Especial, que são diretamente responsáveis pela oferta de serviços socioassistenciais à população. As unidades de serviços socioassistenciais fornecem informações e fazem uso de informações produzidas e/ou processadas pela vigilância socioassistencial. Além de promover uma articulação intersetorial e interinstitucional do SUAS com as demais políticas públicas e o sistema de garantia de direitos através de dados específicos e conjugados de um público comum e um mesmo território.

Como se trata de uma área essencialmente dedicada à produção de conhecimentos, a Vigilância Socioassistencial deve, preferencialmente, ser constituída por uma equipe multiprofissional, formada pelas seguintes categorias profissionais: assistentes sociais, cientistas sociais, estatísticos, tecnólogos da informação, entre outros. É desejável a incorporação de profissionais de Tecnologia da Informação (TI) à gestão do SUAS com a finalidade de apoiar no tratamento de dados, relatórios analíticos, manuseio de bancos de dados e softwares estatísticos etc.

A organização e o desenvolvimento das atividades de Vigilância dependem também da garantia de condições para sua realização, entre eles: ambiente físico adequado, que promova capacidade de análise e produção de informações (silêncio, acesso a livros/relatórios etc.); recursos humanos (estatísticos, cientistas sociais, assistentes sociais, tecnólogos da informação, entre outros), recursos materiais (permanentes ou de consumo, como mobiliários, computadores, livros, softwares estatísticos e de georreferenciamento); serviços de telecomunicação (telefone e internet) e de confecção e reprodução de documentos técnicos; disponibilização de ambientes para divulgação de suas informações (publicações, relatórios, boletins informativos, sites etc.).

Parecem óbvias ou triviais tais questões, mas referem-se a uma estrutura mínima, ainda longe da realidade de muitos municípios, sobretudo de Secretarias de Estado para o devido exercício de construção de uma interface entre os fluxos de trabalhos e as macroatividades⁶ da Vigilância Socioassistencial, elemento central para a produção de conhecimento a ser utilizado

⁶ São macroatividades da Vigilância Socioassistencial do SUAS: Organização, estruturação e padronização de informações; Gerenciamento e consulta de sistemas informatizados; Elaboração de diagnósticos e estudos; Monitoramento e Avaliação; Planejamento e organização de ações de busca ativa Notificações de Violências e Violações de Direitos.

para qualificação do trabalho do SUAS no enfrentamento das questões sociais aviltantes à dignidade humana.

Outrossim, como nos relata Sposati (2017) quando diz que essa produção e função da Vigilância socioassistencial extrapola os limites institucionais do órgão gestor da Assistência Social, considerando que sob a responsabilidade de garantir direitos de cidadania, essa produção não pode se limitar à racionalidade da gestão interna da Política de Assistência Social, uma vez que:

Contrapõem-se à leitura internista do alcance da vigilância socioassistencial, a legitimidade e legalidade para que ela seja autoridade institucional pública em informar a sociedade sobre a realidade das expressões de desproteção social que ocorrem na população, contribuindo para que a sociedade amplie seus esclarecimentos, o controle social da política se qualifique, e ainda, para ampliar a ação do Poder Judiciário e da Justiça - Defensoria Pública, Ministério Público - no acesso à justiça e aos direitos humanos e sociais. A gestão da política de assistência social e do Sistema Único de Assistência Social – SUAS devem legitimar-se como fonte de informação sobre as desproteções sociais presentes na população enquanto incidência, intensidade, diversidade e heterogeneidade territorial (SPOSATI, 2017, p. 06).

Refletir sobre os limites e dificuldades nos processos de implantação da Vigilância Socioassistencial, reconhecendo que existe uma lacuna enorme entre a regulação e sua operacionalidade, e diferentes capacidades de governança pública em um contexto de correlações de forças político-ideológicas sinaliza, no mínimo, importantes desafios a serem enfrentados a fim de instituir, de fato, cobertura das seguranças sociais perante as circunstâncias, aos riscos, às vulnerabilidades a que se sujeitam os cidadãos brasileiros.

4 SISTEMAS DE INFORMAÇÃO E SUA CONTRIBUIÇÃO NO PROCESSO DE TRABALHO

A produção de informações é indispensável ao processo de planejamento e execução do SUAS, visto que a realidade fornece conhecimento sobre a implementação da política, auxiliando na organização, gestão, monitoramento e avaliação de suas ações. É imprescindível à gestão planejar suas ações e ofertas de serviços baseada em dados que traduzam a realidade. Sejam organizados, assertivos de forma a construir diagnósticos pautados em estudos e metodologias robustas para alinhar decisões às necessidades da realidade e subsidiar estratégias de intervenções consequentes. Segundo a NOB/SUAS 2012: “Na União, Estados, Distrito Federal e Municipal a gestão da informação e a organização de sistemas de informação devem

ser priorizadas no âmbito da gestão, com destinação de recursos financeiros e técnicos para sua consolidação” (BRASIL, 2013).

Em um sistema onde a gestão da política tem caráter descentralizado e participativo, a produção e divulgação de informações devem ser coletivas, envolvendo esforços dos três entes da federação e de muitos atores em sua área de ação. Neste sentido, cabem à gestão municipal e estadual práticas contínuas de coleta, organização e disseminação de dados por meio de sistemas de informações. Vale pontuar, que essa estratégia também contribui para o fortalecimento do controle social, pois cumpre o propósito de democratizar dados e tornar transparentes ações da administração pública. Nessa lógica, corrobora-nos o Informe 4 (SUAS, 2020, p. 07) quando diz que:

Para que uma informação tenha sentido e possa ter um papel de relevância no campo da gestão, é preciso traduzir-se em saber e indicativo social, ser utilizada como estratégia política e técnica para as ações de política pública. Para tanto, é preciso que esta seja pensada (produzida, armazenada, transformada) na perspectiva de fazer a diferença no conhecimento da realidade e sua complexidade, ou seja, a informação gerada precisa ter um objetivo claramente delimitado, o que permitirá ultrapassar a limitada aspiração da informação pela informação, ou da sua recolha por propósito tão-só tecnocrata. Além do que é preciso estar cuidadosamente atento à verificação do processo histórico, social e político da qual essa provém. Isto significa que é necessário deter-se no fato de que a informação é, e só tem sentido, contextualizada.

Ciente dessa complexidade e da necessidade de um fluxo de conhecimentos, informações e dados acessíveis aos gestores da área mencionamos as valiosas produções do então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). À época, foram criadas e disponibilizadas uma série de ferramentas, sistemas de informação, cadastros nacionais de modo que pudessem contribuir efetivamente na elaboração de relatórios e diagnósticos municipais, subsidiar repasses financeiros e prestações de contas, operar mecanismos de avaliação e monitoramento da realidade alimentados coletiva e democraticamente pelos gestores e executores desta Política. Salienta-se que as referidas ferramentas majoritariamente eram operadas pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – SAGI (governo federal).

O avanço qualitativo, técnico-político e a ampliação da cobertura do SUAS deve-se muito à criação e excelência da SAGI, instituindo o processo constante de produção, gestão da informação, indicadores, pesquisa e avaliação e conhecimento da realidade, a partir da geração de informações pelos próprios gestores estaduais e municipais.

Cabe evidenciar à instituição da REDE SUAS⁷, um complexo e robusto conjunto de sistemas de informação, de abrangência nacional e público para garantir coleta, sistematização,

⁷ REDE SUAS – Sistema Nacional de informações do SUAS.

organização, análise e socialização de informações, a fim de subsidiar planejamento e gestão do SUAS para os três entes federados, materializando desta forma, as deliberações da PNAS e da Lei do SUAS.

Fato é que o uso da tecnologia foi um diferencial para se implantar o Sistema Único de Assistência Social, de abrangência e adesão nacional em um território continental como o brasileiro.

Assim, todos os envolvidos na produção de informações e dados de seus contextos, ou seja: gestores, técnicos, pesquisadores, instituições, organizações não governamentais e conselhos assumem papel relevante e estratégico como corresponsáveis pela política pública de Assistência Social.

Vale ressaltar que nos dias que correm o SUAS, por motivos político-ideológicos se depara com muitos impasses e retrocessos em sua capacidade institucional e organização federativa e descentralizada.

Haja vista, entre outros aspectos, identificarmos que essa área da Gestão e avaliação da informação gerida pelo atual Ministério da Cidadania – MC aparentemente está sendo negligenciada, desmontada, destituída, à medida que é notória a remoção ou falta de manutenção de sistemas e cadastros que, por sua vez, contribuía por meio de suas metodologias para que técnicos municipais e estaduais pudessem obter mapeamentos ou retratos das situações concretas de pobreza, extrema pobreza e vulnerabilidade sociais, subsidiando formulação e planejamento de gestão adequadas e consequentes.

Lamentavelmente a postura atual de governo para a área social se dirige, retroativamente e contra a legislação vigente, para “ações pontuais, filantrópicas e oportunistas”, enfraquecendo a institucionalidade da política pública em detrimento do fortalecimento do terceiro setor e da privatização das ações de responsabilidade de Estado.

Em que pese a perceptível indiligência do Ministério da Cidadania com a REDE SUAS e a SAGI (criada na estrutura do Ministério responsável pelo SUAS nacionalmente), apresentamos alguns dos principais sistemas constituídos, suas funcionalidades, o perfil de acesso, bem como, sinalizamos a atual posição dos referidos sistemas sob a gestão do Ministério da Cidadania.

Quadro 1 – Sistemas de Informação pela Pasta da Assistência Social no Governo Federal (antigo Ministério do Desenvolvimento Social, atual Ministério da Cidadania)

SISTEMA	PRINCIPAIS FUNÇÕES	PERFIL	STATUS ⁸
MOPS – Mapa de Oportunidades Sociais	Reúne e organiza informações acerca de oportunidades de inclusão produtiva e disponibilidade e localização de serviços, equipamentos e programas públicos identificados em municípios no país	Técnicos, pesquisadores e gestores (acesso livre)	Desatualizado
IDV – Identificação de Famílias e Indivíduos em vulnerabilidade	Desenvolvido para construção de mapas de pobreza ao nível de estados, municípios e setores censitários, apresentando dados e indicadores de pobreza, vulnerabilidade e grupos populacionais específicos. Dimensiona e localiza áreas com maior concentração de famílias em situação de pobreza e/ou vulnerabilidade.	Técnicos, pesquisadores e gestores (acesso livre)	Removido
RI Social – Relatórios e Boletins Municipais	Contém um banco de dados, com informações sobre o Bolsa Família, ações e serviços de assistência social, segurança alimentar e nutricional e inclusão produtiva realizadas pelo MDS. Esta ferramenta produz relatórios customizados, de acordo com suas necessidades ou preferências.	Técnicos, pesquisadores e gestores (acesso livre).	Uma série de relatórios foram removidos, os que permanecem são encontrados apenas por busca fina.
Data Social	Portal de dados e indicadores que permitem o conhecimento do panorama social, o perfil econômico e a estrutura demográfica de estados e municípios brasileiros, como também ações voltadas ao público-alvo das políticas e programas do MDS e do Plano Brasil Sem Miséria (BSM). Possibilita reunir informações em série histórica.	Técnicos, pesquisadores e gestores (acesso livre).	Em manutenção
MI Social – Matriz de Informações Sociais	Ferramenta de gestão da informação que reúne uma série de aplicativos que permitem monitorar os programas sociais por meio de dados e indicadores gerenciais. Ela disponibiliza informações e indicadores sociais específicos de estados, município e Distrito Federal.	Gestores estaduais e municipais (acesso restrito)	Removido
CECAD - Consulta, Seleção e Extração de dados do Cadastro Único de Programas Sociais	O Cadastro Único para Programas Sociais é um instrumento que identifica e caracteriza as famílias públicos-alvo das políticas sociais brasileiras.	Gestores estaduais e municipais (acesso restrito)	Disponível

⁸ O status dos sistemas elencados foi verificado no mês de junho de 2022.

REDE SUAS	Censo SUAS – Informações sobre a gestão, serviços e unidades de assistência social.	Gestores estaduais e municipais (acesso restrito)	Disponível
	RMA – Registro das informações relativas aos serviços ofertados nos CRAS e CREAS.	Gestores estaduais e municipais (acesso restrito)	Disponível
	SUASWEB – Transferência de recursos do FNAS, Plano de Ação, Demonstrativo Físico Financeiro.	Gestores estaduais e municipais (acesso restrito)	Disponível
	CadSUAS – Sistema de cadastro do SUAS, comporta todas as informações relativas a prefeituras, órgão gestor, fundo e conselho municipal, e entidades que prestam serviços socioassistenciais.	Técnicos, pesquisadores e gestores (acesso livre)	Disponível

Fonte: Elaborado pelas autoras.

À área de vigilância socioassistencial cabe coordenar e acompanhar a alimentação dos sistemas de informação que proveem dados sobre a rede socioassistencial e sobre os atendimentos por ela realizados, mantendo diálogo permanente com as áreas de Proteção Social Básica e de Proteção Social Especial. Além de manter atualizado o conjunto de aplicativos do Sistema de Informação do Sistema Único de Assistência Social – Rede SUAS⁹ citados acima.

Cabe ressaltar, que “a noção de vigilância socioassistencial não deva ser reduzida, enquadrada ou confundida a um sistema eletrônico de gestão de dados, ou a uma ferramenta ou a um setor do organograma institucional. É preciso destacá-la como estratégia primordial para planejamento, organização e execução de ações desenvolvidas pela gestão e pelos serviços, assim como para o monitoramento e avaliação, produzindo, sistematizando e analisando informações territorializadas (SUAS, 2020, p. 02).

Considerando que indistintamente qualquer governança pública com tal clareza utilize e gere informações tratadas, disponibilizadas e públicas; e apesar da tamanha importância comprovada de tais estruturas tecnológicas, ferramentas e sistemas para coleta, armazenamento, organização e disseminação de informações onde os próprios municípios e estados produzem e acessam de forma organizada para utilizar na definição e rumos de gestão que melhor atendam as demandas de sua realidade e sua capacidade de gestão; nos deparamos na contramão deste processo pela atual gestão do Governo Federal, não somente pela falta de regularidade, constância e transparência na gestão da informação, mas sobretudo pelo total esvaziamento

⁹ A Rede SUAS operacionaliza a gestão da informação do SUAS por meio de um conjunto de aplicativos de suporte à gestão, ao monitoramento, à avaliação e ao controle social de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social e ao seu respectivo funcionamento.

da Vigilância Socioassistencial na Secretaria Nacional de Assistência Social, em descumprimento ao estabelecido na Lei do SUAS e a NOB SUAS 2012.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Vigilância Socioassistencial é reconhecidamente uma área contribuinte no processo de aprimoramento da gestão do SUAS e se torna, neste momento de crise política, econômica e social agravados pela recente pandemia, mais do que necessária ao fortalecimento político-institucional diante dos desafios postos para garantia dos direitos sociais dos sistemas públicos de seguridade social.

Destarte, a realidade da constituição dessa área, tanto Brasil afora quanto no estado do Rio de Janeiro, se coloca como um dos desafios da política de assistência social perante o contexto de desmonte gradativo das políticas sociais, tornando a Institucionalidade do SUAS cada vez mais frágil mediante a uma escancarada desresponsabilização do Estado brasileiro com a própria Constituição Federal de 1988, quiçá com as regulações específicas das políticas sociais.

A responsabilidade do poder público para com a execução e melhoria da gestão das políticas sociais precisa considerar, entre outros aspectos, os recursos disponíveis de sistemas de informação construídos nos últimos 15 anos no SUAS e que elevaram os padrões de qualidade da gestão pública, a ampliação da oferta de serviços socioassistenciais no território nacional e o enfrentamento das desproteções sociais, dado que a constituição da área de vigilância socioassistencial possibilita a produção de conhecimentos e informações aplicados ao aprimoramento na Política de Assistência Social, nas diversas etapas de sua gestão, como o planejamento, execução, monitoramento, avaliação e a disseminação das ações realizadas e leitura técnico-científica da realidade.

Nessa conformidade, por se tratar de um relevante aporte institucional e administrativo, que traduz conhecimento da realidade para a agenda de governos, gestores, trabalhadores e controle social, ainda não devidamente utilizado, se fez necessário salientar suas características e importância, a fim de que a gestão local, estadual e federal se aproprie deste recurso e se organize para sua operacionalização, uma vez que foi definida e absorvida na própria legislação do SUAS como uma importante estratégia de organização da complexa estrutura de Gestão prevista para materializar de forma qualificada a Política de Assistência Social como uma das políticas de Proteção Social Brasileira.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993*. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm. Acesso em: 10 jun. 2022.

BRASIL. *Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011*. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112435.htm. Acesso em: 10 jun. 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *NOB/SUAS 2012*. Brasília, DF: MDS: SNAS, 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004. Norma Operacional Básica – NOB/SUAS*. Brasília, DF: MDS: SNAS, 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Vigilância Socioassistencial* (Texto base apresentado à CIT no processo de revisão da NOB SUAS 2005). Brasília, DF: MDS: SNAS, 2011.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. *Resolução CNAS nº 33, de 12 de dezembro de 2012*. Brasília, DF: CNAS, 2012. Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/resolucao-no-33-de-12-de-dezembro-de-2012/>. Acesso em: 10 jun. 2022.

FIOROTTI, Marlene Rosa de Oliveira. *Vigilância Socioassistencial: travessia entre o texto normativo regulatório e o contexto vivido*. 2020. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Programa de Pós-graduação em Serviço Social, PUCRGS, Porto Alegre, 2020. Disponível em: <https://tede2.pucrs.br/tede2/handle/tede/9270>. Acesso em: 10 jun. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa de Informações Básicas Estaduais. *Perfil dos Estados Brasileiros: Gestão Pública 2012*. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

PEREIRA, Potyara. *Necessidades Humanas: subsídios a crítica dos mínimos sociais*. São Paulo: Cortez, 2000.

RIZZOTTI, Maria Luiza Amaral; SILVA, Thaís Gaspar Mendes da. A vigilância social na política de assistência social: uma aproximação conceitual. *Serviço Social em Revista*, Londrina, v. 15, n. 2, p. 130-151, jan./jun. 2013. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/307698047_A_Vigilancia_Social_na_Politica_de_Assistencia_Social_uma_aproximacao_conceitual. Acesso em: 10 jun. 2022.

SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Frente Nacional em Defesa do SUAS e Seguridade Social. *Informe 4: A vigilância socioassistencial em tempos de calamidade emergência: estratégias para proteção social*. Brasília, DF: SUAS, 2020.

SPOSATI, Aldaíza. Vigilância socioassistencial: condição para afirmação do direito socioassistencial no âmbito da proteção social distributiva. *In: JORNADA INTERNACIONAL POLÍTICAS PÚBLICAS*, 8., 2017, São Luís. *Anais [...]*. São Luís: UFMA, 2017. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2017/pdfs/mesas/vigilanciasocioassistencialegestadainformacaoesquisaeplanejamento.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2022.

A ASSISTÊNCIA SOCIAL E O CONTROLE SOCIAL NA PERSPECTIVA DEMOCRÁTICA: DESAFIO PARA AGENTES E ATORES SOCIAIS PARA GARANTIA DE DIREITOS

Heloisa Helena Mesquita Maciel¹

RESUMO: A Constituição Federal de 1988 marca o processo de redemocratização do Brasil, acompanhado de muitas inovações como reconhecer a Assistência Social como política pública, o direito da população ao controle social e o reconhecimento de agentes públicos e de atores sociais na garantia de direitos. Este novo momento do país vem acompanhado de histórias de luta dos brasileiros por liberdade e dignidade que resultaram em avanços e retrocessos na tensa relação entre exploradores e explorados. O artigo se propõe a fazer um breve resgate deste processo, mostrando conquistas e apontando os desafios para superação de dificuldades, entre os quais destaca que o caminho é pelo coletivo e que conselho é parte importante da retomada democrática.

Palavras-chave: participação; controle social; seguridade social; conselhos.

ABSTRACT: The Federal Constitution of 1988 marks the process of redemocratization in Brazil, accompanied by many innovations such as recognizing Social Assistance as a public policy, the population's right to get social control and the recognition of public agents and social actors in the guarantee of rights. This new moment in the country is accompanied by stories of Brazilians' struggle for freedom and dignity that resulted in advances and setbacks in the tense relationship between explorers and the exploited. The article proposes to make a brief rescue of this process, showing achievements and pointing out the challenges to overcome difficulties, among which it highlights that the path is through the collective and that the council is an important part of the democratic recovery.

Keywords: participation; social control; social security; councils.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo se propõe a uma breve revisão sobre o tema do Controle Social, partindo da seguinte questão: que desafios estão postos para agentes e atores sociais para o

¹ Assistente Social. Doutora em Política Social pela Universidade Federal Fluminense, atuação em órgãos das três esferas de governo na área de Assistência Social e afins. Professora da PUC-RIO no Departamento de Serviço Social. Membro pesquisador do Grupo de Pesquisa Josué de Castro- GPJC/PUC-Rio e do Laboratório de Pesquisa e Extensão Serviço Social Assistência Social e Inclusão Produtiva-UFRJ. Desenvolve atividade de ensino no CAPACITASUAS em diversos estados e municípios. Supervisão Técnica em Projetos na área de Assistência Social com ênfase em Proteção Social, Gestão e Controle Social. E-mail: mesquita.heloisa@gmail.com.

exercício do controle social nos últimos anos, diante do cenário sociopolítico e econômico que o Brasil tem presenciado?

Parte-se para tal reflexão da Constituição Federal de 1988 e junta-se a mesma às regulações que vieram afirmando o Dever de Estado diante das necessidades de Proteção Social vividas pela população. Neste sentido, de alguma forma, o artigo, ainda que vá se firmar na linha da assistência social, também trará da referida Constituição o artigo 6º que aponta um amplo leque de proteções devidas à população. Neste sentido, está se falando de direitos e da relação que está posta para a sociedade no processo de redemocratização do país, que, por sua vez, dialoga com o direito humano que nos é muito caro: “Todo ser humano tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal”.

Inicialmente, serão resgatados, sinteticamente, os direitos em suas bases legais e o que a sua ausência afeta a vida das pessoas e, em seguida, a seguridade social será o foco da análise, reconhecendo a grande conquista que a mesma representa no processo civilizatório brasileiro para, então, trazer a Assistência Social e o Controle Social, destacando o desafio dos agentes e atores sociais para a consolidação dos direitos, entre os quais se destacam a estruturação dos espaços dos conselhos, a articulação entre os conselhos afins, a assistência social e o processo de educação permanente que qualifique a cada dia os conselheiros fortalecendo seu papel no controle social, entre outros.

Entende-se que a proposta tem relevância para o momento vivido no qual identifica-se o desestímulo à participação, a dificuldade de acesso a informações, o que representa um “andar na contramão” tanto das determinações legais como da tecnologia que deveria, diante de seus avanços, facilitar, cada vez mais, o cidadão na tomada de decisão.

Assim, identificam-se muitos desafios e o necessário envolvimento e comprometimento dos agentes públicos neste processo, o que implica postura ética, compromisso com a democracia, busca permanente por qualificação, entre outros. Esses desafios não são menores para a sociedade civil que também precisa estar num movimento coletivo se apropriando dos processos, ocupando os espaços de decisão e honrando seus pares por meio de um amplo e aberto diálogo.

A proposta do artigo está ancorada em pesquisa bibliográfica, documental, somada a considerações pessoais inspiradas em espaços ocupados, como conselheira em diversos conselhos.

2 CONHECENDO A HISTÓRIA: UM DOS CAMINHOS PARA OS AVANÇOS

As relações democráticas não são parte natural da vida do povo brasileiro, mas a resistência sim. Isto é, relembrar a história é necessário, como tive oportunidade de destacar em um outro artigo apresentado no Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais - CBAS, onde resgato que o povo brasileiro tem como marca em seu percurso de vida: a resistência; nem sempre foi contada, mas certamente foi vivida. Assim, trago Batista (2017) em “A história do povo brasileiro, um povo combativo” uma história para nos orgulhar e nos animar:

Fala-se do povo brasileiro como se ao longo dos séculos fosse um povo covarde, acomodado e que passivamente aceitasse a opressão e a exploração das classes dominantes, fossem estas os colonizadores portugueses ou as oligarquias nacionais. Os fatos mostram o contrário, pois os índios, os camponeses, os operários, os estudantes e a população mais pobre do Brasil têm sido corajosos e combativos, enfrentando a violência, a tortura, a perda-morte e o exílio, impostos pelos governos e os mais ricos para que desistam de defender os seus direitos...A história nacional é repleta de lutas, movimentos e conquistas dos setores populares e proletários, muito diferente do que as classes dominantes propagam e tudo fazem para apagar da memória coletiva popular os momentos heroicos, combativos e ousados, demonstrados pelo povo brasileiro (BATISTA, 2017, p. 01).

Portanto, iniciar nossas reflexões sobre a perspectiva democrática na garantia de direitos, resgatando momentos da história nacional, também é um ato de resistência e uma forma de enfrentamento a tudo que possa contrariar a construção e consolidação de uma sociedade livre, solidária, justa e igualitária.

A pesquisa histórica trazida por estudiosos como Carvalho (2004) também desmistifica as ditas atitudes apática e “bestializada”, atribuídas ao povo brasileiro, perante as arbitrariedades do Estado. Isto não corresponde à realidade e, com efeito, a história política do país é repleta de exemplos de manifestações populares que demonstram a capacidade do povo brasileiro de se organizar e lutar por seus direitos. O mesmo autor continua em suas reflexões, destacando que o pouco ou nenhum envolvimento das classes menos favorecidas com a política não deve ser visto como um alheamento. Trata-se, na verdade, de uma real demonstração de desprezo à elite governante por parte daqueles que foram obrigados a se adaptar a uma forma de governo, a um projeto político sobre o qual sequer foram consultados. Esta é uma perspectiva que pode nos ajudar a entender os dias atuais, o senso comum que diz “o povo não se interessa” e a valorizar os espaços de construção coletiva para o processo de controle social.

A história brasileira, conforme afirma Rocha (2008), conta com repertórios de ação dos movimentos populares construídos historicamente e, os movimentos sociais desenvolvem, ao longo do tempo, uma diversidade de formas de protestos que se expressam nas greves que os

trabalhadores aprenderam a fazer, nas invasões camponesas as terras, as passeatas dos estudantes, entre outras. Gohn (2013) exemplifica tal questão com fatos mais recentes ao falar do associativismo predominante, nos anos 1990, que não deriva de processos de mobilização de massa, isto é, o que se fazia como resistência partia de núcleos de militantes que se dedicavam a uma causa, seguindo as diretrizes de uma organização, por meio de processos de mobilizações pontuais, a partir do atendimento a um apelo feito por alguma entidade plural, fundamentada em objetivos humanitários.

É preciso entender o processo vivido em diferentes momentos do país e perceber o lugar da resistência e suas diferentes expressões, que vêm palpitando nos diferentes momentos históricos e nos diferentes espaços afetados que vão dos indígenas que resistiram à escravidão por parte dos colonizadores portugueses, a exemplo da Confederação dos Tamoios (1554-1567), quando indígenas de diferentes tribos se uniram e resistiram à escravização, ou quando negros expressaram sua resistência mantendo sua cultura e se organizando em quilombos, tendo Palmares como um grande símbolo, além de muitas histórias mal contadas, ou omitidas, mas intensamente vivenciadas em diferentes regiões do país, entre as quais a nossa conhecida Conjuração Mineira (1789) que representou a luta pela liberdade e contra a opressão do governo português, tendo por propósito conquistar a liberdade definitiva e implantar o sistema de governo republicano em nosso país, além de questionar a evasão de divisas. São histórias significativas que saborearam o gosto amargo do sangue, a dor da traição e da morte, mas, ainda que seus sonhos tenham sido abafados, eles não morreram e continuaram se fazendo presentes em muitos manifestos que se seguiram no tempo e no espaço com reivindicações como: voto livre, liberdade total de imprensa, direito ao trabalho, nacionalização do comércio varejista, adoção do federalismo, reforma do poder judiciário, extinção dos juroes, abolição do sistema de recrutamento, expulsão dos colonizadores portugueses etc.

As histórias de luta do povo brasileiro atravessam séculos mantendo vivos os sonhos de liberdade e de justiça, conquistas nem sempre concretizadas de forma abrangente, conquistas contaminadas por tensões, principalmente de ordem econômica. Isto é, do Brasil agroexportador (latifundiário), do Brasil industrial ao Brasil “Agrotec” a relação de exploração (escravista - portanto sem salário ou qualquer regulamentação de direitos, de assalariamento – com exploração da mão de obra seja imigrante, ou não -, a relação desumana da “uberização” nos dias atuais, a precarização nas relações de trabalho) está presente, como estão presentes as resistências nas lutas operárias, nas organizações sindicais, organizações partidárias e também, nas lutas por teto, terra e dignidade, onde a fome é a mais gritante expressão.

Organizações de base popular com caráter de resistência a um modelo concentrador de renda e de poder, historicamente, nunca foram bem aceitos no país, mas as histórias de resistência serviram de inspiração para outras revoltas presentes na história brasileira. Entre os fatos históricos a merecer destaque, diante da tensa relação e de conflitivos interesses no processo de conquistas de direito, temos o Golpe Militar em 1964, sobre o qual Rocha (2008) assim comenta:

O certo é que a herança histórica exerce um papel preponderante nos repertórios de ação utilizados pelos movimentos populares. Por esse motivo é temerário desqualificar as diferentes estratégias de protestos utilizadas ao longo da história política brasileira e, com isso, afirmar que o povo brasileiro não tem uma cultura participativa. Se a história política brasileira é entremeada de manifestações populares singulares, com o golpe militar, a conjuntura política e social do país foi radicalmente transformada. Até o início da década de 60, pode-se dizer que se vivia um Brasil onde se multiplicavam as lutas populares, destacavam-se os movimentos pela Reforma Agrária, pela casa própria, pela redução da tarifa dos transportes públicos, dentre outros. Com o advento da ditadura militar passa-se a viver um Brasil onde predomina um cotidiano de violência que impede todo e qualquer tipo de mobilização política da sociedade. Os canais formais de manifestação e diálogo foram fechados, ficando os movimentos populares e organizados da sociedade à deriva, isto é, sem alternativas consideradas lícitas para a canalização de suas insatisfações e demandas ao Estado (ROCHA, 2008, p. 132-133).

Há que se reconhecer um cenário que marcou o país com momentos não democráticos onde a ditadura civil se fez longamente presente, levou muitas vidas e que ainda não tem toda sua história revelada, mas que tem na relação com o poder econômico a sua maior motivação. Por sua vez, tem na história de resistência do povo brasileiro seu maior contraponto, o que resultou no processo de redemocratização e na Constituição Federal de 1988.

3 A CONSTITUIÇÃO QUE FEZ E FAZ A DIFERENÇA

O sonho e a luta para garantir um padrão civilizatório para o país envolve uma ampla pauta atravessada pela perspectiva do Humano, onde a sociedade no processo de redemocratização do país, evoca a liberdade e a dignidade, conforme expressa o artigo 6º da CF/1988²:

São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.
Parágrafo único. Todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica familiar, garantida pelo poder público em programa permanente de transferência de renda, cujas normas e requisitos de acesso serão determinados em lei, observada a legislação fiscal e orçamentária (BRASIL, 1988).

² De 1988 aos dias atuais a Constituição vem sofrendo emendas diversas, inclusive no artigo 6 que vem expressando as lutas e conquistas do povo brasileiro.

Da ampla pauta presente no referido artigo destacam-se as que compõem a seguridade social brasileira. Isto é, o *caput* do art. 194 da CF/1988 estabelece que “a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”. No que se refere à Previdência Social, o artigo 201 da CF/1988 aponta suas possibilidades e limites, deixando clara a característica de ser um modelo contributivo. Em relação à saúde, o art. 196 declara ser direito de todos e dever do Estado, garantido, mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos, o acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. A relevância pública nas ações e serviços de saúde e a responsabilidade do Poder Público sobre sua regulamentação, fiscalização e controle é reconhecida em artigos seguintes.

Por fim, os artigos 203 e 204 vão tratar da assistência social afirmando que será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição, destacando seu público prioritário, a ser atendido por meio de serviços e benefícios, definindo a redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza como prioridade.³

Ainda há que se destacar nos referidos artigos que 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 na “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” e na participação popular que destacaremos mais adiante.

A inclusão da assistência social no campo da seguridade social é conquista da maior relevância, pois ainda que se identifiquem iniciativas do poder público, inclusive estabelecidas em leis, em relação ao reconhecimento da responsabilidade do Estado com a população desvalida, a prevalência era o modelo do não direito, expresso no favor, na benesse, na filantropia que abre espaço para uma relação clientelista, subserviente, de troca de favores que, em geral, estão relacionadas ao uso político do voto, mas também pode ser encontrada nas relações perversas da eterna gratidão pela ajuda que, por vezes, subordina as pessoas ou, literalmente, as escraviza.

Portanto, a seguridade social, incluindo a assistência social, traz ganhos relevantes para o direito do cidadão e o desafio de se romper com uma cultura histórica, o que é um grande

³ Inciso acrescido ao texto original por meio da EC 114/21.

desafio, pois é permanente a tensão entre a visão conservadora do não direito e a visão inovadora do direito. Como destaca Delgado, Jaccoud e Nogueira (2019, p. 17):

A definição da Seguridade Social como conceito organizador da proteção social brasileira foi uma das mais relevantes inovações do texto constitucional de 1988. A Constituição Federal (CF) ampliou a cobertura do sistema previdenciário e flexibilizou o acesso aos benefícios para os trabalhadores rurais, reconheceu a Assistência Social como política pública não contributiva que opera tanto serviços como benefícios monetários, e consolidou a universalização do atendimento à saúde por meio da criação do Sistema Único de Saúde (SUS). Desta forma, a Seguridade Social articulando as políticas de seguro social, assistência social, saúde e seguro-desemprego passa a estar fundada em um conjunto de políticas com vocação universal.

O outro destaque a ser feito, em razão do objetivo do presente artigo, é o inciso II do artigo 204 da CF/1988 que trata da “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”.

Em Gohn (2019) buscam-se algumas inspirações para tratar do tema. A autora, ao fazer um estudo sobre “Teorias Sobre A Participação Social: desafios para a compreensão das desigualdades sociais”⁴ destaca amparada em Lavallo (2011, p. 33):

Participação é também uma das palavras mais utilizadas no vocabulário político, científico e popular da modernidade. Dependendo da época e da conjuntura histórica, ela aparece associada a outros termos como democracia, representação, direitos, organização, conscientização, cidadania, solidariedade, exclusão etc.

A escolha da Gohn (2019) para dialogar sobre o tema do presente artigo tem relação com o fato de a mesma trazer ao tema da participação a relação com a desigualdade e, portanto, trazendo uma importante contribuição para que se possa refletir sobre o acesso a direitos, o que a autora faz a partir de indagações relevantes como: Como os teóricos da academia têm tratado as questões das desigualdades nas abordagens sobre os processos de mobilização social? Como os mais pobres têm se organizado para lutar contra as desigualdades e as discriminações e como essas lutas têm sido teorizadas? Na cena das políticas públicas a principal indagação é: o que tem sido construído em termos da participação dos cidadãos?

Tais perguntas precisam considerar o campo da participação civil, social e política, no âmbito da sociedade e do estado, conforme afirma a autora, objetivando contribuir para novas agendas contemporâneas. Continua Gohn (2019) a tratar da temática da participação possibilitando-nos o olhar sobre as ações da sociedade e do Estado, tanto do ponto de vista das

⁴ GOHN, Maria da Glória. Teorias sobre a participação social: desafios para a compreensão das desigualdades sociais. *Dossiê*, Salvador, v. 32, n. 85, p. 63-81, jan./abr. 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccrh/a/Lc4THRCyDjMdgWmHHJhpdbz/?lang=pt>. Acesso em: 01 ago. 2022.

práticas civis efetivas, como do ponto de vista de estudos e pesquisas. Conclui dizendo que ao observar como se dá a participação é necessário focalizar a sociedade civil.

No plano da realidade, a participação pode ser observada nas práticas cotidianas da sociedade civil, quer seja nos sindicatos, nos movimentos ou em outras organizações sociais, quer seja nos discursos e práticas das políticas estatais, situados no campo das ações das instituições participativas, com sentidos e significados completamente distintos.

Sem prescindir da participação como categoria de análise que não se pretende esgotar no presente artigo, o tema Controle Social precisa ser trazido. Bezerra (2021) ao tratar do tema Controle social refere-se à possibilidade que a população tem de contribuir para o desenvolvimento democrático de políticas públicas, decisões governamentais e serviços públicos. Ou seja, o autor traz a perspectiva da participação na gestão pública e as formas que os cidadãos dispõem para contribuir positivamente para os resultados da ação estatal. O que implica compartilhamento de sentimento, opinião, interesse que fazem as pessoas se unirem a um grupo ou a um movimento e, assim, associa participação ao exercício do controle social, seja realizado por um indivíduo ou por um grupo; tem um impacto coletivo, pois seus benefícios são difundidos na sociedade. Neste sentido, conclui afirmando que:

O controle social, portanto, é entendido como a participação do cidadão e de suas representações na gestão pública. Trata-se de um mecanismo de prevenção da corrupção, de fortalecimento da cidadania e de consolidação da democracia. Para que os cidadãos possam desempenhá-lo de maneira eficaz, é importante que recebam orientações sobre como podem colaborar com as ações do Estado (BEZERRA, 2021).

Entre as iniciativas que a Constituição possibilitou, podemos destacar a instituição dos conselhos de políticas públicas. Nesses conselhos, os cidadãos não só participam do processo de tomada de decisões da Administração Pública, mas também do processo de fiscalização e de controle dos gastos públicos, bem como da avaliação dos resultados alcançados pela ação governamental.

No Brasil, a preocupação em se estabelecer um controle social forte e atuante torna-se ainda maior, em razão da extensão territorial do país e da descentralização geográfica dos órgãos públicos integrantes da nossa federação – União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Por isso, a fiscalização da aplicação dos recursos públicos e de tomadas de decisões precisam ser feitas com o apoio da sociedade. O controle social é um complemento indispensável ao controle institucional já realizado pelos órgãos que fiscalizam a aplicação de recursos públicos.

A relação participação-controle social⁵ é potencialmente importante para contribuir para a boa aplicação dos recursos públicos, possibilitando que as necessidades da sociedade sejam atendidas de forma mais eficiente. A forte influência da sociedade civil na elaboração da Constituição de 1988, por meio de emendas populares, trouxe novas categorias ao processo de redemocratização: a descentralização e a participação popular, sem dúvida, marcos no processo de elaboração das políticas públicas, especialmente nas áreas de políticas sociais e urbanas.

4 DESAFIOS PERMANECEM

Apesar de um conjunto de regulações se fazer presente nas diferentes políticas públicas, na de Assistência Social trata-se de uma questão especial a partir da nova perspectiva em que ela se vê inserida a partir da CF/1988, inclusive com relação à implantação de conselhos e de práticas democráticas entre governos e sociedade civil. Tais práticas não se deram de forma fácil, afinal, está presente uma cultura política na qual predominam práticas conservadoras na forma de entender a assistência e na forma de decidir o que fazer. Mesmo na relação entre os pares da sociedade civil, a parceria, a cumplicidade, a troca não eram processadas facilmente, do mesmo modo que a delimitação entre as bases que compunham a representação no conselho; isto é, quem era que constituía exatamente a representação de entidades, de usuários e de trabalhadores da área⁶. Muitas eram as dúvidas e muitos foram os debates no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)⁷ que resultaram em regulações para dirimir as dúvidas e possibilitar que o processo de constituição dos conselhos se replicasse nas três esferas de

⁵ No texto da Constituição a participação social está diretamente prevista. É possível averiguar iniciativas que propõem essa interação entre sociedade e Estado na esfera política, como a previsão para realização de audiências públicas com entidades da sociedade civil por parte do Congresso Nacional (art. 58, § 2º, inciso II), mencionando a participação do usuário na administração pública (art. 37, inciso XXII, § 3º) e até mesmo incluindo a participação da sociedade como diretriz de um serviço, no caso dos serviços públicos de saúde, no qual o art. 198, que trata dessa área, apresenta o terceiro inciso – “III – participação da comunidade” – como uma de suas diretrizes. Merece destaque também a participação por meio do voto, que é constitucionalmente assegurado em caráter universal, tal como há previsão de realização de referendos e plebiscitos, instrumentos viabilizadores da manifestação das opiniões da sociedade sobre determinadas matérias de interesse público, como traz o artigo 14 da Carta Magna.

⁶ A Resolução CNAS nº 24/2006, regulamenta entendimento acerca de usuários, a Resolução CNAS nº 23/2006, o entendimento acerca dos trabalhadores, o Decreto nº 6.308, de 14 de dezembro de 2007, dispõe sobre as entidades e organizações de assistência social de que trata o artigo 3º da Lei 8.742, a Resolução nº 14, de 15 de maio de 2014 - Define os parâmetros nacionais para a inscrição das entidades ou organizações de Assistência Social, bem como dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais nos Conselhos de Assistência Social.

⁷ CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. *Orientações gerais do Conselho Nacional de Assistência Social para a adequação da lei de criação dos conselhos às normativas vigentes e ao exercício do controle social no SUAS*. Brasília, DF: CNAS, 2010. Disponível em:

<https://direito.mppr.mp.br/arquivos/File/orientacoes-do-conselho-nacional-de-assistencia-social.pdf> . Acesso em: 01 ago. 2022.

governo dentro do contexto proclamado constitucionalmente e na própria Lei Orgânica de Assistência Social-LOAS, Lei 8.742/1993, posteriormente revisada na pela Lei 12.435/2011.

A LOAS, em seu artigo 30, define ser condição para os repasses de recursos aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal, a efetiva instituição e funcionamento do Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil; Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social; e Plano de Assistência Social. Soma-se a este artigo o Parágrafo único que coloca como condição para transferência de recursos do FNAS aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a comprovação orçamentária dos recursos próprios destinados à Assistência Social, alocados em seus respectivos Fundos de Assistência Social, a partir do exercício de 1999⁸. Portanto, a questão inicial que movimenta a implantação de conselhos é a exigência legal como forma de obter recursos e não o reconhecimento de sua importância. No entanto, pode-se afirmar que os conselhos são uma realidade e que os mesmos têm contribuído para uma boa parcela dos avanços na política. Tal realidade, conta com a contribuição de fatores como o processo de capacitação, a realização de conferências e o fluxo de informações, cabendo destaque para o CNAS e seu investimento para o fortalecimento dos conselhos.

O percurso de fortalecimento dos conselhos em seu papel estratégico para o fortalecimento da política de Assistência Social veio sofrendo retrocessos nos últimos tempos, muitas vezes justificadas pela pandemia provocada pela Covid19, mas à qual não pode, de fato ser atribuída. É fato, o momento surpresa, pelo qual todos passaram e, foi preciso primeiro entender o fenômeno e buscar estratégias, entre as quais a tecnologia se apresentou, para a realização das reuniões remotas, o que exigiu a estruturação por parte do poder público mediante pressão da sociedade. Esta, teve que buscar suas próprias soluções, ou seja, as ferramentas necessárias à garantia da participação como conselheiro nas reuniões virtuais, o aprendizado no manuseio e as despesas advindas desse novo modo de construir as decisões coletivas; sem dúvida, um grande desafio. No entanto, mesmo antes da pandemia, já se assistiam a manobras de desmobilização, sendo a mais marcante a tentativa de diminuir o número de delegados e convidados na 11ª Conferência Nacional de Assistência Social de 2017, ao que foi respondido com uma grande mobilização nacional para fortalecer a sociedade civil presente na conferência; a decisão de não realizar a 12ª Conferência de 2019, ao que também foi respondida com a mobilização dos municípios e dos estados que realizaram suas conferências e a participação dos respectivos delegados na Conferência Nacional Democrática

⁸ Incluído pela Lei nº 9.720, de 1998.

de Assistência Social realizada por movimentos da sociedade civil, entre os quais a Frente Nacional em Defesa do SUAS e da Seguridade Social⁹, que definiu como tema: Assistência Social: Direito do Povo com financiamento Público e Participação Social – realizada em Brasília, em novembro de 2019¹⁰, tendo para o amplo debate contado com a participação de mais de 800 pessoas que atuam ou apoiam a área, além da participação indireta pela mobilização de mais de 2000 participações nas conferências municipais e estaduais e dos que acompanharam de seus municípios a realização por transmissão ao vivo. Finalmente, em 2021 a 12ª Conferência Nacional de Assistência Social foi realizada virtualmente, devido à pandemia, também por pressão da sociedade. A importância desse resgate tem por finalidade resgatar a perspectiva histórica pela qual iniciamos o presente artigo, chamando a atenção para o perfil de resistência que o povo brasileiro tem diante do que lhe ameaça realizar os sonhos de liberdade e demais direitos.

Em que pese tanta capacidade de resistência, há que se reconhecer a correlação de forças presentes, os interesses do Estado e de seu compromisso com uma parte da sociedade onde o poder político e econômico predomina, ao qual não interessa uma população bem informada e apropriada de seus direitos. Assim, em 2019, assistiu-se a iniciativas do poder público que tentaram abafar vozes, como o Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019¹¹, que revogou e extinguiu a implantação da Política Nacional de Participação Social (PNPS) e do Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), firmada por meio do Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, que criava novos instrumentos, sendo eles: comissão de políticas públicas, ouvidoria pública federal, mesa de diálogo, fórum interconselhos, consulta pública, ambiente virtual de participação social. Tal decisão não atingiu o CNAS que foi instituído por lei, mas atingiu a muitos outros conselhos instituídos por decretos, cabendo destaque para o Conselho Nacional de Segurança Alimentar, decisão que se põe na contramão do processo democrático estabelecido na CF/1988, o que por si só já é grave e se torna mais grave, ainda, quando a pandemia traz entre suas consequências, não só a mortandade em grande escala, mas também a fome que também vem assolando com a saúde, a dignidade e a vida da população brasileira.

⁹ CONFERÊNCIA Nacional Democrática de Assistência Social, um novo marco na luta popular, define Agenda de Lutas. *Conferência de Assistência Social*, [S. l.], 2019. Disponível em: <https://conferenciadeassistenciasocial.home.blog/2019/11/29/conferencia-nacional-democratica-de-assistencia-social-um-novo-marco-na-luta-popular-define-agenda-de-lutas/>. Acesso em: 01 ago. 2022.

¹⁰ Ibid.

¹¹ BRASIL. *Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019*. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm. Acesso em: 01 ago. 2022.

5 ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

Iniciamos o presente artigo propondo uma breve revisão sobre o tema do Controle Social, trazendo como problematização a seguinte questão: que desafios estão postos para agentes e atores sociais para o exercício do controle social nos últimos anos, diante do cenário sociopolítico e econômico que o Brasil tem presenciado? Para tanto, o método socio-histórico e documental serviu de apoio, para realização de um resgate de momentos da vida do povo brasileiro que se viu ameaçado em seus direitos e reagiu, mesmo pagando com a própria vida, deixando às gerações que lhes sucederam um legado de garra que vem sendo honrado pelas novas gerações que vão descobrindo novas formas de resistência dando continuidade ao sonho de liberdade com dignidade.

Dentre as conquistas trazidas pela CF/1988, a participação popular e o controle social mereceram destaques, que legitimam atores sociais¹² mas também a introdução de agentes públicos¹³ importantes, dentre os quais o Ministério Público, consoante o art. 127, “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”, cuja finalidade de existência, conforme texto constitucional, é a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, isto é, “a função de defesa da

¹² Segundo Ferreira (2017), com base em diferentes autores, ator não é a mesma coisa que agente, mas “um indivíduo autônomo, capaz de cálculo e de manipulação e que não apenas se adapta, mas inventa, em função das circunstâncias e dos movimentos dos seus parceiros”, isto é, um ator é “um construto humano capaz de aproveitar as oportunidades de desenvolver estratégias”, o que nos leva à posição particular de um sujeito, com lugar definido e dinâmico nas relações de dominação e de poder. No entanto, mesmo que ator não seja a mesma coisa que agente (ator está ligado à função e agente à ação), este ator não deixa de ser um sujeito agente de ação concreta. É um ator participante de um coletivo, não mais falado, mas falante e atuante. É importante esclarecer que essa posição particular não é de cunho apenas biográfico, pois sua ação individual está ligada intrinsecamente aos riscos do coletivo social. Sua atuação estratégica no sistema de poder não se dá apenas na relação de dominação, mas também de influência, cooperação e aliança. Cf. FERREIRA, Dina Maria Martins. Do semelhante ao mesmo, do diferente ao semelhante: sujeito, ator, agente e protagonismo na linguagem. *Revista Brasileira de Linguística Aplicada*, Belo Horizonte, v. 17, n. 4, p. 619-640, 2017. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rbla/a/4rPGQDHD7bQzFNjckswKXdr/?lang=pt>. Acesso em: 01 ago. 2022.

Por sua vez, Agentes públicos podem ser conceituados como todas as pessoas que possuem uma vinculação profissional com o Estado, mesmo que em caráter temporário e ainda que sem o recebimento de remuneração. Por isso mesmo, trata-se de um conceito bastante amplo, que, de maneira geral, pode ser definido por intermédio do artigo 2º da Lei n. 8.429.

¹³ Trata-se de instituição autônoma e independente, que não está subordinada aos Poderes Executivo, Legislativo ou Judiciário, o que lhe garante condições de fiscalizar de forma mais efetiva o cumprimento da lei. Cf. SOBRE a Instituição: o que é o Ministério Público? *MPRJ*, Rio de Janeiro, [20--]. Disponível em: <http://www.mprj.mp.br/conheca-o-mprj/sobre-a-instituicao#:~:text=O%20Minist%C3%A9rio%20P%C3%BAblico%2C%20consoante%20o,interesses%20sociais%20e%20individuais%20indispon%C3%ADveis>. Acesso em: 01 ago. 2022.

sociedade no regime democrático instituído pela Constituição de 1988, tendo sua atuação comprometida com a defesa da cidadania e da dignidade da pessoa humana”.

Assim, conquistas se firmaram por meio da cultura social e política e da institucionalidade, cujo marco maior é a CF/1988, acompanhada por diversas regulações, conquistas resultantes de uma correlação de forças que passa por momentos de avanços e de retrações, refletindo o perfil e o nível de compromisso que governantes têm para com a população e com uma sociedade mais justa e igualitária.

No decorrer da exposição fica clara a estreita relação entre participação e controle social e a necessidade de transparência nas informações e garantia de condições para que o debate se dê e decisões sejam tomadas de forma democrática e responsável. O resultado desse processo vem se dando por meio de deliberações e de agendas pautadas na direção de políticas públicas garantidores do acesso aos direitos. Trata-se de um processo que nunca foi fácil, mas que vem sendo significativo na resistência e nos avanços, o que revela que não se pode abrir mão, os parceiros com quem se pode contar e nos dá a certeza de que a saída é pelo coletivo. Recorro a Boff (2015, p. 2) como inspiração para sempre se acreditar nesta saída coletiva, quando ele diz que o ‘povo’ é cooptado como ator secundário de um projeto formulado pelas elites e para as elites”, mas, continua o autor, “há rachaduras no processo de hegemonia ou dominação de classe: lentamente, da massa, surgem lideranças carismáticas que organizam movimentos sociais com visão própria” e, assim, de ator secundário surge um ator protagonista – um líder, como “cidadão ativo e relativamente autônomo”. Assim, se caminha na direção de um mundo melhor para todo o povo brasileiro.

REFERÊNCIAS

- ALCHORNE, Sindely Chahim de Avellar; MACIEL, Heloisa Helena Mesquita. As diversas faces da resistência e o serviço social no Brasil. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE ASSISTENTES SOCIAIS, 16., 2019, Brasília, DF. *Anais [...]*. Brasília, DF: CFSS: ABEPSS: ENESSO, 2019. Disponível em: <https://broseguini.bonino.com.br/ojs/index.php/CBAS/issue/view/1>. Acesso em: 01 ago. 2022.
- BATISTA, Pedro Cesar. A história do povo brasileiro, um povo combativo. *Xapuri Socioambiental*, Goiás, 04 jun. 2017. Disponível em: <https://www.xapuri.info/historia-social/historia-povo-brasileiro-povo-combativo/>. Acesso em: 01 ago. 2022.
- BEZERRA, Felipe Portela. *Controle Social, Democracia e Administração Pública*. [S. l. : s. n.], 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/controle-social/artigos/controle-social-democracia-e-administracao-publica>. Acesso em: 01 ago. 2022.

BOFF, Leonardo. Em busca de um conceito de povo: de ator secundário a protagonista. *O Tempo*, Belo Horizonte, 06 fev. 2014. Disponível em: <http://bit.ly/2nkxxEZ>. Acesso em: 01 ago. 2022.

BRASIL. [(Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 01 ago. 2022.

BRASIL. *Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019*. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm. Acesso em: 01 ago. 2022.

BRASIL. *Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993*. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm. Acesso em: 01 ago. 2022.

BRASIL. *Lei nº 9.720, de 30 de novembro de 1998*. Dá nova redação a dispositivos da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19720.htm. Acesso em: 01 ago. 2022.

BRASIL. *Lei nº 12.435, de 06 de julho de 2011*. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112435.htm. Acesso em: 01 ago. 2022.

CARVALHO, José Murilo de. *Os bestializados da República*. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. *Orientações gerais do Conselho Nacional de Assistência Social para a adequação da lei de criação dos conselhos às normativas vigentes e ao exercício do controle social no SUAS*. Brasília, DF: CNAS, 2010. Disponível em: <https://direito.mppr.mp.br/arquivos/File/orientacoes-do-conselho-nacional-de-assistencia-social.pdf>. Acesso em: 01 ago. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. *Resolução nº 14, de 15 de maio de 2014*. Define os parâmetros nacionais para a inscrição das entidades ou organizações de Assistência Social, bem como dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais nos Conselhos de Assistência Social. Brasília, DF: CNAS, 2014. Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/resolucao-no-14-de-15-maio-de-2014/>. Acesso em: 01 ago. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. *Resolução nº 23, de 16 de fevereiro de 2006*. Regulamenta entendimento acerca de trabalhadores do Setor. Brasília, DF: CNAS, 2006. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=104656>. Acesso em: 01 ago. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. *Resolução nº 24, de 16 de fevereiro de 2006*. Regulamenta entendimento acerca de representantes de usuários e de organizações de usuários da Assistência Social. Brasília, DF: CNAS, 2006. Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/resolucao-no-24-de-16-de-fevereiro-de-2006/>. Acesso em: 01 ago. 2022.

CONFERÊNCIA Nacional Democrática de Assistência Social, um novo marco na luta popular, define Agenda de Lutas. *Conferência de Assistência Social*, [S. l.], 2019. Disponível em: <https://conferenciadeassistenciasocial.home.blog/2019/11/29/conferencia-nacional-democratica-de-assistencia-social-um-novo-marco-na-luta-popular-define-agenda-de-lutas/>. Acesso em: 01 ago. 2022.

DELGADO, Guilherme; JACCOUD, Luciana; NOGUEIRA, Roberto Passos. Seguridade Social: redefinindo o alcance da cidadania. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, Brasília, DF: IPEA, v. 1, n. 17, p. 17-40, 2019. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4134/1/bps_17_vol001_completo.pdf. Acesso em: 01 ago. 2022.

FERREIRA, Dina Maria Martins. Do semelhante ao mesmo, do diferente ao semelhante: sujeito, ator, agente e protagonismo na linguagem. *Revista Brasileira de Linguística Aplicada*, Belo Horizonte, v. 17, n. 4, p. 619-640, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbla/a/4rPGQDHD7bQzFNjckswKXdr/?lang=pt>. Acesso em: 01 ago. 2022.

GOHN, Maria da Glória. Sociedade Civil no Brasil: movimentos sociais e ONGs. *Meta: Avaliação*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 14, p. 238-253, maio/ago. 2013. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/88583/1/2-s2.0-84888118760.pdf>. Acesso em: 01 ago. 2022.

GOHN, Maria da Glória. Teorias sobre a participação social: desafios para a compreensão das desigualdades sociais. *Dossiê*, Salvador, v. 32, n. 85, p. 63-81, jan./abr. 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccrh/a/Lc4THRCyDjMdgWmHHJhpdzb/?lang=pt>. Acesso em: 01 ago. 2022.

MACEDO, Alex dos Santos; ALCÂNTARA, Valderi de Castro; ANDRADE, Luiz Fernando Silva; FERREIRA, Patrícia Aparecida. O papel dos atores na formulação e implementação de políticas públicas: dinâmicas, conflitos e interesses no Programa Mais Médicos. *Cadernos EBAPE*, Rio de Janeiro, v. 14, jul. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/CpskZt34XqzMZFXsLyxKPTw/?lang=pt>. Acesso em: 01 ago. 2022.

NAHRA, Clicia Maria Leite. Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas e os Conselhos Tutelares. *Ministério Público do Paraná*, Curitiba, 2007. Disponível em: <https://crianca.mppr.mp.br/pagina-71.html>. Acesso em: 01 ago. 2022.

ROCHA, Enid. A Constituição cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios. In: VAZ, Flávio Tonelli. *20 anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafio da seguridade social*. Brasília, DF: ANFIP, 2008. p. 131-148. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/outras_pesquisas/a%20constituio%20cidad%20e%20a%20institucionalizao%20dos%20espaos%20de%20participao%20social.pdf. Acesso em: 01 ago. 2022.

SOBRE a Instituição: o que é o Ministério Público? *MPRJ*, Rio de Janeiro, [20--]. Disponível em: <http://www.mprj.mp.br/conheca-o-mprj/sobre-a-instituicao#:~:text=O%20Minist%C3%A9rio%20P%C3%ABlico%2C%20consoante%20o,i nteresses%20sociais%20e%20individuais%20indispon%C3%ADveis>. Acesso em: 01 ago. 2022.

SPOSATI, Aldaiza. Descaminhos da Seguridade social e Desproteção Social no Brasil. *Revista Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 7, p. 2315-2325, 2018. Disponível em: www.scielo.br/pdf/csc/v23n7/1413-8123-csc-23-07-2315.pdf. Acesso em: 01 ago. 2022.

POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA GESTÃO DE RISCOS E DESASTRES EM CONTEXTOS DE EMERGÊNCIA E CALAMIDADES PÚBLICAS: CONTRIBUIÇÕES PARA ATUAÇÃO DO MPRJ

Meimei Alessandra de Oliveira¹

Marcela do Amaral Barreto de Jesus Amado²

RESUMO: O presente trabalho objetiva discorrer sobre o papel da assistência social em um cenário de emergência e calamidade pública, como foco na importância do Ministério Público no exercício da função de fiscalizar a política e garantir a tutela de direitos metaindividuais. Para além da seara do meio ambiente e urbanismo, a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil propõe a articulação de diversas áreas, o que inclui a assistência social. Assim, discorreu-se sobre as normativas que definem as atribuições da assistência social em situação de calamidade, com destaque para as competências dos entes federados na garantia da promoção e defesa dos direitos dos desalojados e desabrigados. Por fim, sinalizou-se para a fragilidades das interpretações das normativas dissociadas dos princípios e diretrizes do SUAS, para a pouca ou inexistente participação da vigilância socioassistencial, e para o desconhecimento das atuações dos diferentes níveis de complexidade do SUAS.

Palavras-chave: Ministério Público; calamidade; assistência social.

1 INTRODUÇÃO

O verão traz consigo o temor dos desastres. Tempestades, inundações, escorregamentos de terra, mortos e pessoas desabrigadas, integram a realidade brasileira. Com maior frequência e maior amplitude, o infortúnio ora aparece na serra, ora no litoral, atinge ocupações irregulares, não poupa habitantes de áreas nobres, interrompe a trafegabilidade das cidades, inviabiliza o comércio. Infelizmente, o estudo do “Direito dos Desastres” está na ordem do dia.

Tema que desperta o interesse de inúmeras áreas do conhecimento, abordado a partir de diferentes nuances, compreensões e perspectivas, que se complementam e tornam o fenômeno complexo, a demandar sua análise a partir de várias óticas, conforme indica a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), que deve estar integrada às políticas de ordenamento

¹ Assistente Social. Mestre e Doutoranda em Política Social pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Funcionária Pública do Estado do Rio de Janeiro na função de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental – SEPLAG/RJ cedida para o Ministério Público Estadual do Rio de Janeiro (MPRJ). ORCID: 0000-0002-4939-0703.

² Promotora de Justiça, titular da Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Maricá. Graduada em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Mestre em Justiça Administrativa pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Doutoranda em Direitos, Instituições e Negócios pela Universidade Federal Fluminense (UFF). ORCID: 0000-0001-8112-7473.

territorial, desenvolvimento urbano, saúde, meio ambiente, mudanças climáticas, gestão de recursos hídricos, geologia, infraestrutura, educação, ciência e tecnologia.

Com efeito, pesquisa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), realizada em 2008 e 2013, revela que 40,9% dos municípios brasileiros sofreram pelo menos um desastre natural no período citado. Foram 2.276 cidades atingidas por inundações graduais, enxurradas bruscas e/ou deslizamentos de encostas (IBGE, 2013). As enchentes deixaram 1.406.713 pessoas desabrigadas (definitivamente sem casa) ou desalojadas (temporariamente sem moradia).

Mesmo diante da flagrante possibilidade de desastre, a pesquisa constatou o despreparo do poder público em lidar com a situação, pois 48% das 5.570 prefeituras do país não tinham instrumento para enfrentar essas ocorrências (IBGE, 2017).

Dentro dessa visão multidisciplinar, ganha relevo voltar a atenção para o papel da assistência social nas situações de calamidade. Política pública que se ocupa do ser humano em situações de vulnerabilidade e risco social e que, portanto, mostra-se ainda mais essencial dentro de um quadro de imprevisibilidade. Bem como discorrer sobre o modo que o Ministério Público pode melhor exercer suas funções constitucionais, fiscalizar a implementação da política e colocá-la na pauta do gestor.

O trabalho foi desenvolvido com apoio do método qualitativo de revisão documental. Analisaram-se as normas produzidas pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e as disposições da Lei nº 12.608/2012 que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil.

2 ATRIBUIÇÕES DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA GESTÃO DA POLÍTICA DE RISCOS E DESASTRES EM SITUAÇÕES DE CALAMIDADE

A noção comum de desastres está atrelada à ocorrência de fatalidade, fortuito, fenômenos severos atribuídos ao sobrenatural, à força maior. Ocorre que as mudanças climáticas, as ocupações irregulares, a falta de planejamento e organização urbanística, tornam a tragédia uma possibilidade cada vez mais presente.

Desastres vão ocorrer. A partir dessa premissa, ao poder público incumbe lidar com a imprevisibilidade a respeito do local (onde), do momento (quando) e da intensidade do fenômeno, conhecer, mapear e analisar os fatores de riscos pertinentes ao território e a partir desse estudo, planejar ações concretas de prevenção, mitigação e superação dos riscos.

Como regra, a questão é tratada pela ótica da política ambiental-urbanística, contudo, diante da magnitude do evento danoso e das posturas do poder público diante da fatalidade,

imperioso destacar que o Sistema Nacional de Defesa Civil (SINDEC) cuida do tema de forma multifacetada e integrativa. Assim, as ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação devem abarcar não apenas medidas de ordenamento territorial, desenvolvimento urbano, infraestrutura, mas também se ocupar da saúde, educação, ciência, tecnologia e assistência social (BRASIL, 2012a).

Não há como dissociar os frequentes desastres relacionados às chuvas com a apropriação desigual da riqueza, além dos equívocos e omissões na forma como o poder público trata as populações vulneráveis. Os piores indicadores socioeconômicos coincidem com os riscos de enchentes e deslizamentos de terra (VALENCIO, 2009, p. 35). Não há contradição em se analisar aspectos da subitaneidade de um evento danoso e a afetação ao mesmo associado à explicação socioeconômica e política da construção da vulnerabilidade do grupo afetado.

A Constituição Federal de 1988 instituiu o conceito de seguridade social que inclui as políticas de saúde, previdência e assistência social como um tripé do sistema de proteção social brasileiro. A política de assistência social é ofertada através do Sistema Único de Assistência Social – SUAS que tem nas suas atribuições a oferta de programas, projetos, serviços e benefícios em contextos de emergência e calamidade pública. O papel da assistência social em um cenário de desastre ou calamidade pública ainda é um assunto pouco explorado, ou melhor, a questão apenas é tratada diante da necessidade imperiosa de se lidar com as consequências do infortúnio.

2.1 PRINCIPAIS NORMATIVAS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE SITUAÇÃO DE CALAMIDADE

A coordenação e o planejamento de ações perante a eventos adversos é objeto da Política Nacional Proteção e Defesa Civil – PNPDEC (Lei nº 12.608/2012), que estabelece a efetivação de ações articuladas entre Estados e Municípios com uma abordagem sistêmica das ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação.

De fato, uma emergência ou calamidade demandará a atuação de órgãos de todas as esferas governamentais, além de convocar a sociedade civil a atuar em conjunto para buscar reduzir os danos dos desastres. O Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – SINPDEC é constituído pelos órgãos e entidades da administração pública federal, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e pelas entidades públicas e privadas de atuação significativa na área de proteção e defesa civil (BRASIL, 2012a).

Nesse panorama, a atuação socioassistencial deve ser vista como uma das ações prioritárias que compõem a rede de proteção e defesa dos direitos, o SUAS tem como proposta garantir a proteção integral às famílias e indivíduos atingidos.

O trabalho da assistência nessa seara, tem assento nas normativas do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) que estabelece duas frentes de atuação: (1) as normas Instituidoras da Política de Assistência Social (2) as normativas complementares, conforme sistematização que se segue:

Quadro 1 – Normativas do SUAS e situação de calamidade

NORMATIVAS	DISPOSIÇÕES
Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993, alterada pela Lei nº 12.435, de 06 de julho de 2011	Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.
Resolução CNAS nº 145, de 15 de outubro de 2004	Aprova a Política Nacional de Assistência Social
Resolução CNAS nº 109, de 11 de novembro de 2009	Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais
Resolução do CNAS nº 12, de 11 de julho de 2013	Aprova os parâmetros e critérios para transferência de recursos e cofinanciamento federal para oferta do serviço de proteção em situação de Calamidade Pública e Emergências
Portaria do MDS nº 90, de 3 setembro de 2013	Parâmetros e procedimentos relativos ao cofinanciamento federal para oferta de serviços de Proteção em situação de calamidade Pública e Emergências
Portaria MC nº 735, de 31 de dezembro de 2021	Suspende, pelo período de 60 (sessenta) dias, a obrigatoriedade da apresentação das condições definidas no art. 7º da Portaria nº 90, de 3 de setembro de 2013, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.
Portaria nº 5, de janeiro de 2022	Dispõe sobre as condições previstas na Portaria MC nº 735, de 31 de dezembro de 2021.
Resolução do CNAS/MC nº 62, de 14 de março de 2022	Suspende, extraordinariamente, pelo período de 120 (cento e vinte) dias, a partir de 31 de dezembro do ano de 2021, a obrigatoriedade da apresentação das condições definidas nos incisos do art. 8º da Resolução nº 12, de 11 de junho de 2013, para recebimento de cofinanciamento federal do Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências decorrentes das chuvas intensas em municípios brasileiros.

Fonte: Elaborado pelas autoras.

A Política Nacional de Assistência Social – PNAS faz menção à calamidade somente uma vez se referindo à organização dos serviços socioassistenciais, na proteção social:

Proteção Social: • segurança de sobrevivência ou de rendimento e de autonomia: através de benefícios continuados e eventuais que assegurem: proteção social básica a idosos e pessoas com deficiência sem fonte de renda e sustento; pessoas e famílias vítimas de calamidades e emergências; situações de forte fragilidade pessoal e familiar, em especial às mulheres chefes de família e seus filhos (BRASIL, 2005, p. 40).

As especificidades dos serviços prestados em situação de calamidade são encontradas na Resolução CNAS nº 109, de 11 de novembro de 2009, a qual aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.

Quadro 2 – Especificidades dos serviços prestados em situação de calamidade

<p>DESCRIÇÃO: O serviço promove apoio e proteção à população atingida por emergências e calamidade pública, com a oferta de alojamentos provisórios, atenções e provisões materiais, conforme as necessidades detectadas. Assegura a realização de articulações e a participação em ações conjuntas de caráter intersetorial para a minimização dos danos ocasionados e o provimento das necessidades verificadas.</p>
<p>USUÁRIOS: Famílias e Indivíduos: - Atingidos por emergências e calamidade pública (incêndios, desabamentos, deslizamentos, alagamentos, dentre outras) que tiveram perdas parciais ou totais de moradia, objetos ou utensílios pessoais, e se encontram temporária ou definitivamente desabrigados; - Removidos de áreas consideradas de risco, por prevenção ou determinação do Poder Judiciário.</p>
<p>OBJETIVOS: - Assegurar acolhimento imediato em condições dignas e de segurança; - Manter alojamentos provisórios, quando necessário; - Identificar perdas e danos ocorridos e cadastrar a população atingida; - Articular a rede de políticas públicas e redes sociais de apoio para prover as necessidades detectadas; - Promover a inserção na rede socioassistencial e o acesso a benefícios eventuais.</p>
<p>PROVISÕES: Não consta texto.</p>
<p>AMBIENTE FÍSICO: Alojamento provisório para repouso e restabelecimento pessoal, com condições de salubridade, instalações sanitárias para banho e higiene pessoal, com privacidade individual e/ou familiar; espaço para realização de refeições; espaço para estar e convívio, com acessibilidade em todos seus ambientes, de acordo com as normas da ABNT.</p>
<p>RECURSOS MATERIAIS: Materiais de consumo para o desenvolvimento do serviço: alimentos, artigos de higiene, cobertores, dentre outros. Estrutura para guarda de pertences e de documentos.</p>
<p>RECURSOS MATERIAIS: Materiais de consumo para o desenvolvimento do serviço: alimentos, artigos de higiene, cobertores, dentre outros. Estrutura para guarda de pertences e de documentos.</p>
<p>RECURSOS HUMANOS: De acordo com a NOB-RH/SUAS.</p>
<p>TRABALHO SOCIAL ESSENCIAL AO SERVIÇO: Proteção social proativa; escuta; orientação e encaminhamentos para a rede de serviços locais; orientação sociofamiliar; referência e contrarreferência; informação, comunicação e defesa de direitos; acesso à documentação pessoal; articulação da rede de serviços socioassistenciais; articulação com os serviços de políticas públicas setoriais e de defesa de direitos; mobilização de família extensa ou ampliada; mobilização para o exercício da cidadania; atividades de convívio e de organização da vida cotidiana; diagnóstico socioeconômico; provisão de benefícios eventuais.</p>

Fonte: Elaborado pelas autoras com base na Resolução nº 109/2009 (CNAS, 2009).

Outra normativa é a Resolução do CNAS nº 12, de 11 de julho de 2013, que trata dos parâmetros e critérios para transferência de recursos federais para o serviço de proteção em situação de calamidade pública e emergência no SUAS. Essa normativa é importante pois define os objetivos do serviço de calamidade e as atribuições dos entes federativos. São objetivos dos serviços:

Art. 3º São objetivos do Serviço:

I – assegurar o acolhimento imediato em condições dignas e de segurança, observando as especificidades dos grupos etários, ciclos de vida, deficiências, dentre outras situações específicas;

II – manter alojamentos provisórios, quando necessário;

III – identificar perdas e danos ocorridos e cadastrar a população atingida;

IV – articular a rede de políticas públicas e redes sociais de apoio para prover as necessidades identificadas; e

V – promover a inserção na rede socioassistencial e o acesso, quando for o caso, a benefícios eventuais (CNAS, 2013).

A intersetorialidade é enfatizada inclusive com o órgão coordenador da atuação - a Defesa Civil:

Art. 4º O Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências deverá ser ofertado de forma intersetorial e articulada com órgãos de defesa civil e proteção civil com as demais políticas públicas, órgãos de defesa de direitos, sociedade civil organizada, agências de cooperação, conselhos de defesa civil e núcleos de defesa civil comunitários, onde houver, dentre outros, conforme a necessidade, em todas as esferas da federação, com vistas à minimização dos danos ocasionados e provimento das necessidades verificadas (CNAS, 2013).

À União caberá, em conjunto com Estados e Municípios, apoiar tecnicamente e financeiramente a oferta de serviços, disponibilizar instruções operacionais e orientações técnicas para a adequada oferta do Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências, realizar capacitações, orientar e monitorar a oferta de serviços, antecipação do Benefício de Prestação Continuada – BPC, antecipação do calendário o antigo Programa Bolsa Família.

Ao Estado cabe atuar em conjunto com os Municípios, apoiar técnica e financeiramente, elaborar o Plano de Ação Estadual de ações socioassistenciais para situações de calamidades públicas e de emergências, prevê estratégias de preparação, acompanhamento e/ou oferta do Serviço e gradativa desmobilização das ações executadas durante o período de emergência ou calamidade pública para o restabelecimento de serviços socioassistenciais, realizar capacitações e apoiar os municípios nas ações de preparação por meio da identificação, mapeamento e monitoramento de riscos e vulnerabilidades sociais, das provisões de ambiente físico, recursos materiais, recursos humanos e trabalho social essencial ao Serviço; apoiar os municípios na

gradativa desmobilização, prestar as informações necessárias à União referentes ao acompanhamento e ao monitoramento, realizar ações conjuntas de maneira intersetorial.

O Estado também poderá ofertar o serviço de forma direta, conjunta e complementar aos municípios, acumulando as atribuições e acionando as ações de segurança alimentar e nutricional e os órgãos de abastecimento e distribuição de alimentos, com vistas ao atendimento da população atingida.

Por fim, os Municípios têm a missão de atender a população atingida, elaborar o Plano de Ação Municipal prevendo estratégias de preparação, implementação e oferta do Serviço, atuar na gradativa desmobilização das ações executadas durante o período de emergência ou calamidade pública para o restabelecimento de serviços socioassistenciais, prestar, organizar e coordenar os serviços, realizar a gradativa desmobilização, prestar informações que subsidiem o acompanhamento e monitoramento estadual e federal, regulamentar os benefícios eventuais, acionar serviços para manter a segurança alimentar.

Outro ponto de destaque na Resolução nº 12 é o valor que os municípios podem receber. As variáveis para o cálculo são: (a) intensidade da emergência ou calamidade pública; (b) o nível de vulnerabilidade da população atingida, conforme a especificidade dos grupos etários, ciclos de vida, deficiência, dentre outras; (c) a regulamentação dos benefícios eventuais, com vistas a efetuar as provisões suplementares e provisórias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública; e (d) a disponibilidade orçamentária e financeira. A transferência é realizada conforme a lógica do SUAS, fundo a fundo com acompanhamento da execução pelo Conselho Municipal de Assistência Social.

A Portaria do MDS nº 90, de 3 setembro de 2013, que foi publicada três meses após a Resolução nº 12, traz algumas informações repetidas, tais como os objetivos da articulação intersetorial. Além disso, apresenta algumas inovações no aspecto da responsabilização dos gestores da assistência social no que diz respeito ao atendimento das famílias e indivíduos em situação de calamidade:

Art. 5º De forma a assegurar o atendimento de famílias e indivíduos em situação de calamidades públicas ou de emergências, o Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e Emergências será executado pelo gestor da política de assistência social do Município, Estado ou Distrito Federal enquanto perdurar a situação de calamidade pública ou de emergência (BRASIL, 2013).

Um outro aspecto que merece ser destacado é o financiamento perante o tempo de duração da calamidade que é tratado nesta portaria. Surge um conceito de extrema relevância

para tratar a assistência social e a calamidade, o conceito de desmobilização, tratados nos parágrafos 1º, 2º e 3º:

§ 1º A execução do Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e Emergências, e respectivo cofinanciamento federal, poderá se estender após o período de decretação do estado de calamidade pública ou de situação de emergência, conforme a necessidade.

§ 2º Caberá ao gestor local promover a gradativa desmobilização de ações emergenciais, na medida em que forem superados os motivos que levaram à decretação da situação de emergência ou estado de calamidade pública.

§ 3º Compõem as ações de desmobilização as estratégias de gestão que envolvem a redução de esforços concentrados em torno de uma situação excepcional e a adoção de procedimentos rotineiros, cujo planejamento deverá prevenir a brusca interrupção das provisões, evitando danos e maiores prejuízos aos indivíduos e às famílias atingidas, o descontrole ou a perda de equipamentos e materiais e a sobrecarga das equipes, dentre outras medidas necessárias à retomada da normalidade dos serviços cotidianos (BRASIL, 2013).

O artigo 10 deixa claro um movimento muito comum em situações de calamidade quando são montados os abrigos provisórios e definida a permanência por um período longo de pessoas nos abrigos provisórios:

Art. 10. Nos casos em que houver a permanência de famílias e indivíduos em situação de desabrigo, após o período de vigência da decretação que trata o inciso I do art. 7º, é facultada a prorrogação do cofinanciamento federal durante a etapa de desmobilização de ações emergenciais para o restabelecimento dos serviços socioassistenciais até o limite de doze meses, a contar do encerramento do reconhecimento federal da situação de emergência ou estado de calamidade pública, conforme previsto no § 3º do art. 5º (BRASIL, 2013).

Nessa normativa são citados pela primeira vez os valores de referência norteadores do financiamento – R\$20.000,00 (vinte mil reais) - podendo ser redefinido conforme a disponibilidade orçamentária.

Destaca-se em dezembro de 2021 uma Portaria do MC nº 735, de 31 de dezembro de 2021 que passa a suspender, pelo período de 60 (sessenta) dias, a obrigatoriedade da apresentação das condições definidas no art. 7º da Portaria nº 90, de 3 de setembro de 2013, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e a Portaria nº 5, de janeiro de 2022, que dispõe sobre as condições previstas na Portaria MC nº 735, de 31 de dezembro de 2021. Estas portarias resumem as exigências anteriores ao preenchimento de um requerimento para solicitação de Cofinanciamento Federal para o Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e Emergências. Como última normativa temos a Resolução do CNAS/MC nº 62, de 14 de março de 2022 que suspende, extraordinariamente, pelo período de 120 (cento e vinte) dias, a partir de 31 de dezembro do ano de 2021, a obrigatoriedade da

apresentação das condições definidas nos incisos do art. 8º da Resolução nº 12, de 11 de junho de 2013, para recebimento de cofinanciamento federal do Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências decorrentes das chuvas intensas em municípios brasileiros, as três portarias tem uma compreensão da necessidade de se flexibilizar algumas exigências anteriormente colocadas simplificando os processos, desburocratizando o auxílio que o Ministério da Cidadania precisa prestar nas situações de calamidade.

2.2. DIRETRIZES DO SUAS COTEJADAS COM AS NORMATIVAS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E SITUAÇÃO DE CALAMIDADE

A análise das normativas sem um estudo das bases que consolidam o Sistema Único de Assistência Social acaba por desprestigiar a integração dos níveis de complexidade do SUAS (PSB e PSE), fica a impressão de que só o Serviço de Proteção Especial de Alta Complexidade, por determinação da Resolução 109/2009, terá lugar na assistência social na gestão de riscos e desastres.

Necessário superar essa análise reducionista e compreender o papel integrativo dos níveis de proteção social na política de assistência social na gestão de riscos e desastres. O SUAS precisa promover a proteção integral às famílias atingidas, ou seja, a atuação privilegiada da assistência social em contextos de emergência e calamidade só consegue ser compreendida e executada de maneira ampla ao se cotejarem as diretrizes e princípios do SUAS com as legislações complementares da atuação socioassistencial em contextos de desastres e calamidade com atuação interdisciplinar e intersetorialmente.

Importante que as potenciais situações de calamidade encontrem nos três níveis de complexidade do SUAS, um sistema articulador e provedor de benefícios, serviços, projetos e programas preparado para responder às demandas dos atingidos. Nessa esteira será possível atuar na:

2.2.1 Proteção Social Básica

O Centro de Referência de Assistência Social – CRAS é um equipamento direcionado à prevenção de agravamento das situações de riscos e ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários. Obrigatoriamente, devem estar localizados nos territórios de maior vulnerabilidade, de modo a atender às comunidades sujeitas a maior risco de enchentes e

inundações. A prevenção aos desastres e calamidades precisa estar inserida no trabalho de base deste equipamento, como rotina.

Após a ocorrência do desastre, o CRAS precisa direcionar os profissionais da proteção social básica para auxiliar na reconstrução dos vínculos familiares e comunitários dos afetados.

Ainda no âmbito da proteção social básica, importante destacar o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV, que opera com centralidade na família, que em situação de calamidade pode ter sofrido perdas como: mortes de parentes, amigos e vizinhos, danos/perdas dos imóveis. Insta observar que em alguns casos se faz necessária a troca de territórios, o que poderá ser facilitado pelo SCFV, fundamental para promover o fortalecimento das relações familiares e comunitárias a partir da integração dos grupos. Tarefa primordial nessas situações.

Outro ponto, é a Vigilância Socioassistencial, serviço que deveria estar presente em todos os municípios, eis que também incumbe ao SUAS a responsabilidade de realizar estudos e diagnósticos, identificar vulnerabilidades e riscos dos territórios fomentando o caráter preventivo e proativo, de forma a influenciar na tomada de decisão qualificada dos gestores, no que se refere ao implemento de programas, projetos e serviços da política de assistência social (BRASIL, 2012c).

Na hipótese de calamidade, fundamental reportar o papel da vigilância socioassistencial em todo ciclo do desastre (antes, durante e depois), oferecer dados, indicadores e informações qualificadas a respeito das famílias e dos territórios atingidos. Conhecer, mapear áreas de risco e o perfil das famílias, inclusive as que fazem parte do Cadastro Único com indicativo de públicos prioritários.

2.2.2 Proteção Especial de Média Complexidade

A emergência é caracterizada como uma situação de risco pessoal e social em decorrência da violência e violação dos direitos, logo, os afetados dos desastres passam a ser públicos do CREAS. Importante que se avalie o cabimento da inclusão no serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos – PAEFI, no intuito de fortalecer a função protetiva da família diante das situações de vulnerabilidade.

Função relevante será desempenhada pelo Advogado que compõe a equipe. Esse profissional vai orientar as vítimas, além de promover articulações com Defensoria Pública e Ministério Público para maior resguardo dos direitos dos desalojados, desabrigados.

2.2.3 Proteção Especial de Alta Complexidade

Responsável pelos acolhimentos temporários e os que precisarão ser estendidos, como por exemplo, crianças que perderam os pais e não dispõem de familiares para cuidado e proteção. Os abrigos temporários são equipamentos de extrema relevância para afastamento do risco circunstancial.

Importante não perder de vista a necessária divisão de tarefas, entre os níveis de complexidade do SUAS. A gestão precisa ter um olhar atento para identificar a necessidade de contratação de recursos humanos e cuidado especial com públicos específicos, como crianças e adolescentes, idosos, pessoas com Deficiência, Gestantes e Nutrizes. Adotar parâmetros objetivos de referência e contrarreferência entre os níveis de proteção e os encaminhamentos para rede especializada, o que inclui rede de saúde mental e programas de habitação.

3 PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA DE GESTÃO DE DESASTRES

O Ministério Público tem a função constitucional de zelar pelos interesses sociais. Direitos que são concretamente garantidos por meio da implementação de políticas públicas, em regra, efetivadas pelo Poder Executivo. Logo, incumbe ao *Parquet* fiscalizar o cumprimento das normas, a fim de verificar se os direitos ali garantidos estão sendo respeitados.

Com esse escopo, fundamental que o Promotor de Justiça esteja atento à questão, acompanhe a política de defesa civil e atue com foco específico para as medidas voltadas para a assistência social. Ciente da obrigação do Poder Público de elaborar um Plano de atuação, deve verificar se há adequado mapeamento das áreas de riscos, bem como a previsão dos serviços de proteção em situações de calamidade pública (Resolução CNAS nº 109, de 2009), com oferta de alojamento provisórios, adequada provisão material, com a previsão de ações articuladas com o Estado e com instituições da sociedade civil, no intento de minimizar danos ocasionados.

Incumbe ao Promotor verificar se o plano organiza a formalização de cadastro da população atingida, dispõe sobre a localização dos abrigos, bem como sobre as formas em que se dará o transporte das vítimas, em segurança, até esses locais. Importante aferir se há disposições a respeito do modo em que a rede pública se articulará com as organizações da sociedade civil, que têm papel fundamental nesse momento, mas deve ter seu trabalho organizado e submetido às diretrizes do Gestor Público.

No que se refere aos abrigos, após a ocorrência do desastre, cabe fiscalizar se sua estrutura garante segurança e dignidade à população. Aferir se há local adequado para repouso, as condições de salubridade, instalações com local para higiene pessoal, mínima privacidade individual e/ou familiar, além de espaço para realização de refeições, sem descuidar do respeito às regras de acessibilidade.

Recursos materiais, tais como: alimentos, artigos de higiene, cobertores, estrutura de guarda de pertences e documentos, também devem ser garantidos. Imprescindível prestigiar a análise do corpo técnico, dos recursos humanos, posto que equipe multidisciplinar deverá estar disponível para atender à população, em trabalho proativo e articulado, que garanta escuta, orientação e encaminhamentos bem definidos à rede de serviços locais.

O Poder Público também deve elencar em seus planos medidas que viabilizem a reconstrução das condições da vida familiar e comunitária (desmobilização dos abrigos). Para tanto, será fundamental apurar se a legislação municipal disciplina benefícios eventuais para os casos de calamidade pública e a forma de acesso a essas medidas, essenciais na superação do estado de crise e desalojamento da população abrigada.

A princípio, o trabalho deve ser instrumentalizado em procedimento administrativo, considerando que seu escopo é preventivo, proativo de acompanhamento da política, o que não descarta a necessidade de instauração de inquérito civil diante de alguma irregularidade, que poderá ser sanada extrajudicialmente, através de um termo de ajustamento de conduta e até mesmo demandar a judicialização da questão, com o fito de provocar a autovinculação da administração pública.

Não há dúvidas que o Ministério Público tem importante papel nessa seara, sobretudo, diante do gestor que insiste em negar o risco e, por conseguinte, se furta à obrigação de planejar. E mais, forçoso reconhecer que a tragédia pode trazer “ganhos” políticos-eleitorais, além de flexibilizar os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal e trazer recursos federais e estaduais ao Município, que serão gastos sem observar o rigor da Lei de Licitações (artigo 75, VIII, da Lei nº 14.133/2021³), o que facilita direcionamento, desvios e superfaturamento a serem arcados com o erário público.

³ Art. 75. É dispensável a licitação: [...] VIII - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a continuidade dos serviços públicos ou a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para aquisição dos bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 1 (um) ano, contado da data de ocorrência da emergência ou da calamidade, vedadas a prorrogação dos respectivos contratos e a recontração de empresa já contratada com base no disposto neste inciso (BRASIL, 2021a).

O imprevisto é inimigo da eficiência. Ao cobrar a formalização de um plano de contingência, avaliar as ações previstas, o Promotor coloca o assunto na agenda do gestor e afasta alegações de imprevisibilidade, passíveis de justificar omissões inconcebíveis em um panorama de intensificação da frequência e magnitude das calamidades.

4 CONCLUSÃO

Diante da emergência ou calamidade pública, é importante que seja garantida a proteção socioassistencial das pessoas atingidas. Logo, essencial compreender de maneira ampla as atribuições e competências da política de assistência social com seu papel integrativo, que envolve os seus três níveis de proteção social, além do seu trabalho nos territórios, com as famílias.

A tônica do trabalho do SUAS é a segurança do acolhimento, ou seja, as famílias precisam ser acompanhadas por todo período que perdurar a desproteção social, ou seja, no antes, durante e pós situação de emergência e calamidade.

Fundamental, assim, que se aprimore o planejamento do Entes da Federação, no que se refere à organização para enfrentamento do infortúnio. Os planos de Proteção e Defesa Civil devem contemplar ações de Assistência, prever formas de mitigação dos danos, indicar as provisões materiais e recursos humanos, que devem receber capacitação adequada, inclusive com espectro transdisciplinar.

Ao Promotor cabe averiguar o planejamento e analisar, de forma pormenorizada, os Planos de Contingência com as matrizes de responsabilidade dos diferentes entes envolvidos, fomentar a participação da sociedade civil através dos conselhos, exigir dos gestores o provimento de normativas que podem conferir celeridade ao recebimento dos benefícios eventuais.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [(Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 09 ago. 2022.

BRASIL. *Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993*. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm. Acesso em: 09 ago. 2022.

BRASIL. *Lei nº 12.608 de 10 de abril de 2012*. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2012a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112608.htm. Acesso em: 09 ago. 2022.

BRASIL. *Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021*. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 09 ago. 2022.

BRASIL. Ministério da Cidadania. *Portaria MC nº 735, de 31 de dezembro de 2021*. Suspende, pelo período de 60 (sessenta) dias, a obrigatoriedade da apresentação das condições definidas no art. 7º da Portaria nº 90, de 3 de setembro de 2013, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, DF: MC, 2021b. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mc-n-735-de-31-de-dezembro-de-2021-371555088>. Acesso em: 09 ago. 2022.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Secretaria Especial de Desenvolvimento Social. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Portaria nº 5, de 05 de janeiro de 2022*. Dispõe sobre as condições previstas na Portaria MC nº 735, de 31 de dezembro de 2021. Brasília, DF: MC, 2022. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-5-de-5-de-janeiro-de-2022-372227106>. Acesso em: 09 ago. 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Portaria nº 90, de 03 de setembro de 2013*. Dispõe sobre os parâmetros e procedimentos relativos ao cofinanciamento federal para oferta do Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e Emergências. Brasília, DF: MDS, 2013. Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/portaria-no-90-de-3-de-setembro-de-2013/>. Acesso em: 09 ago. 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *NOB/SUAS 2005*. Brasília, DF: SNAS, 2005a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *NOB/SUAS 2012*. Brasília, DF: SNAS, 2012b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Orientações técnicas da Vigilância Socioassistencial*. Brasília, DF: SNAS, 2012c.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004*. Brasília, DF: SNAS, 2005b.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. *Resolução nº 12, de 11 de junho de 2013*. Aprova os parâmetros e critérios para transferências de recursos do cofinanciamento federal para a oferta do Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS e dá outras providências. Brasília, DF: CNAS, 2013. Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/resolucao-no-12-de-11-de-junho-de-2013/>. Acesso em: 09 ago. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. *Resolução nº 62, de 14 de março de 2022*. Suspende, extraordinariamente, pelo período de 120 (cento e vinte) dias, a partir de 31 de dezembro do ano de 2021, a obrigatoriedade da apresentação das condições definidas nos incisos do art. 8º da Resolução nº 12, de 11 de junho de 2013, para recebimento de cofinanciamento federal do Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências decorrentes das chuvas intensas em municípios brasileiros. Brasília, DF: CNAS, 2022. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-cnas/mc-n-62-de-14-de-marco-de-2022-385681228>. Acesso em: 09 ago. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. *Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009*. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Brasília, DF: CNAS, 2009. Disponível em: <https://www.sedes.df.gov.br/normativas-legais/>. Acesso em: 09 ago. 2022.

FAÇANHA, Luzijones Felipe de Carvalho; LIMA, Solimar Oliveira Lima. O Ministério Público dos Estados e a implementação das Políticas Públicas Sociais: um caminho para o enfrentamento à pobreza, à desigualdade e à exclusão social. *In: CIRCUITO DE DEBATES ACADÊMICOS*, 1., 2011, Brasília, DF. *Anais [...]*. Brasília, DF: IPEA, 2011. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area2/area2-artigo25.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC)*. Brasília, DF: IBGE, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC)*. Brasília, DF: IBGE, 2017.

VALÊNCIO, Norma; SIENA, Maria; MARCHEZINI, Victor; GONÇALVEZ, Juliano Costa. *Sociologia dos desastres: construções, interfaces e perspectivas no Brasil*. São Carlos: RiMa Editora, 2009.

POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA E SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: QUESTÕES PARA DEBATE

Mônica de Castro Maia Senna¹

Giovanna Bueno Cinacchi²

Tamires Marinho Caldas³

RESUMO: O fenômeno da situação de rua tem ocupado cada vez mais espaço no âmbito acadêmico, tornando-se uma preocupação de diversos setores da sociedade, à medida que se percebe aumento exponencial de pessoas fazendo da rua seu local de moradia e de sobrevivência. Por meio de revisão bibliográfica e análise documental, buscou-se refletir sobre a proteção social direcionada à população em situação de rua na esfera do Sistema Único de Assistência Social, partindo da construção e reconhecimento desse público enquanto sujeitos de direitos. As inovações trazidas no âmbito da Assistência são incorporadas à discussão a partir da compreensão de que há uma crise sistêmica em curso no Brasil. Os resultados apontam que, apesar de existirem conquistas na área, ainda há desafios quanto à garantia de direitos à população em situação de rua. Longe de esgotar a discussão sobre a temática, espera-se contribuir para o debate sobre essa nefasta expressão da questão social.

Palavras-chave: situação de rua; assistência social; direitos sociais.

ABSTRACT: The phenomenon of homelessness has occupied more and more space in the academic field. It is becoming a concern of different sectors of society, as there is an exponential increase of people making the street their place of residence and survival. Through bibliographic review and document analysis, this paper aims to reflect on the social protection directed to the homeless population in the sphere of Sistema Único de Assistência Social, starting from the construction and recognition of this group as people who have rights. The innovations in the area of Social Assistance are incorporated into the discussion based on the understanding that there is a systemic crisis underway in Brazil. The results indicate that, although there are achievements in the area, there are still challenges regarding the guarantee

¹ Assistente social, Doutora e Mestre em Ciências (ENSP/ FIOCRUZ). Pós-doutoranda em Saúde Coletiva (ENSP/ FIOCRUZ). Professora Titular da Universidade Federal Fluminense e membro do quadro permanente do Programa de Estudos Pós-graduados em Política Social da mesma instituição. Coordenadora do Projeto Niterói Inclusiva e Sustentável: construindo políticas intersetoriais para população em situação de rua (Fundação Euclides da Cunha/Prefeitura do Município de Niterói/UFF). Vice-líder do Núcleo de Avaliação e Análise de Políticas Sociais (NAP/ UFF). Integrante do grupo de pesquisa Futuros da Proteção Social, do Centro de Estudos Estratégicos da FIOCRUZ. Pesquisadora CNPq. E-mail: monica_senna@id.uff.br.

² Assistente Social (UNIRIO). Graduação em Ciências Sociais (UNESP). Especialista em Gênero e Sexualidade (UERJ). Mestra e doutoranda em Política Social (UFF). Pesquisadora no Projeto Niterói Inclusiva e Sustentável: construindo políticas intersetoriais para população em situação de rua (Fundação Euclides da Cunha/Prefeitura do Município de Niterói/UFF). Coordenadora de Pesquisa do Instituto Rede Abrigo. E-mail: giovannacinacchi@gmail.com.

³ Graduanda em Serviço Social na Universidade Federal Fluminense (UFF). Bolsista PIBIC UFF/CNPq. Pesquisadora no Projeto Niterói Inclusiva e Sustentável: construindo políticas intersetoriais para população em situação de rua (Fundação Euclides da Cunha/Prefeitura do Município de Niterói/UFF). E-mail: tamiresmarinho.c@hotmail.com.

of rights to the homeless population. Far from exhausting the discussion on the theme, it is expected to contribute to the debate on this harmful expression of the social question.

Key words: homeless; social services; social rights.

1 INTRODUÇÃO

As intervenções públicas dirigidas à população em situação de rua no Brasil podem ser caracterizadas, em seu percurso histórico, pelo predomínio de práticas sociais de caráter caritativo, combinadas a ações repressivas de combate à “vagabundagem”, orientadas por uma lógica higienista de controle dos corpos, sobretudo negros e pobres. O aumento crescente do número de pessoas em situação de rua no país, fenômeno estreitamente associado aos processos de industrialização e urbanização alavancados a partir dos anos 1960, demonstra, no entanto, a ineficácia de tais intervenções.

Mas é somente nos anos 1980, no contexto de transição democrática experimentada pelo país, que inflexões nesse padrão começam a ganhar espaço. Iniciativas inovadoras pautadas pelo paradigma de direitos de cidadania foram registradas em diferentes municípios brasileiros no período, sobretudo por meio da articulação entre governos locais, movimentos das pessoas em situação de rua e organizações da sociedade civil. Pode-se dizer que essas experiências configuraram um aprendizado importante e contribuíram para impulsionar a inclusão da temática na agenda do governo federal, ultrapassando sua vinculação a uma questão meramente de ordem pública.

Como se sabe, a Constituição Federal de 1988 representa um marco significativo na conquista de direitos sociais no Brasil. No que tange especificamente à assistência social, a carta constitucional a reconhece, de maneira inédita, como política pública no âmbito da seguridade social e define as bases gerais para a instauração de um sistema descentralizado e participativo, materializado a partir de 2005 com a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Por meio desse sistema, desenhou-se uma nova institucionalidade para a política de assistência social no país em que serviços, programas e benefícios socioassistenciais passaram a operar sob uma inédita lógica sistêmica, com padrões tipificados em todo o território nacional e gestão partilhada entre os três entes governamentais.

Em relação à população em situação de rua, o SUAS estabeleceu, para além dos serviços de acolhimento institucional, os serviços de abordagem social e os centros de referência especializados para população em situação de rua (Centro Pop). Ambos foram

instituídos no ano de 2009, pela Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2009a), em meio ao processo que culminou na criação da Política Nacional para a População em Situação de Rua (BRASIL, 2009b).

Passada mais de uma década desde sua implantação, o momento é propício para examinar os avanços e limites que se colocam ao processo de implementação dessas iniciativas. O objetivo central do presente artigo é apresentar, a partir da literatura sobre a temática, das observações realizadas em diferentes estudos e da participação em fóruns e espaços colegiados de debate sobre a população em situação de rua, algumas reflexões sobre a proteção social dirigida a essa população no âmbito do SUAS.

Para atender a esse propósito, o texto inicia com uma discussão sobre quem é a população em situação de rua, identificando o trânsito da noção de “mendigos” e “vagabundos” para seu reconhecimento como sujeitos de direitos. Em seguida, o texto aborda a trajetória da atenção às pessoas em situação de rua prestada pela assistência social no Brasil, identificando as principais inovações introduzidas com o SUAS em face do legado histórico da área. A terceira seção traz alguns aspectos a serem problematizados ao se examinarem as ações socioassistenciais dirigidas à população em situação de rua. Argumenta-se que o legado prévio da política *vis-à-vis* ao contexto atual marcado pelo aprofundamento da crise estrutural do capitalismo e pelo avanço do conservadorismo e desmonte das políticas sociais tem trazido limitações a uma abordagem mais ampla da questão.

2 DE “MENDIGOS” A SUJEITOS DE DIREITOS: QUEM SÃO AS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA

Pessoas em situação de rua constituem um fenômeno de longa duração histórica, antecedendo à emergência do próprio capitalismo. No entanto, é no bojo das profundas transformações sociais, econômicas e políticas que deram origem à ordem do capital, que esse fenômeno ganha amplitude, novos contornos e determinações, assim como novas interpretações. Conforme aborda Bursztyrn (2003, p. 19), “viver no meio da rua não é um problema novo. Se não tão antigo quanto a própria existência das ruas, da vida urbana, remonta, pelo menos, ao renascimento das cidades, no início do capitalismo”.

A instauração da ordem capitalista se assenta nas contradições entre capital e trabalho, em que os bens materiais e imateriais socialmente produzidos são apropriados pelas classes dominantes, de tal modo que o progresso e crescimento da riqueza são acompanhados pelo

aumento proporcional dos níveis de pobreza, miséria e desigualdades sociais. Essa é a base sobre a qual surge a chamada questão social, entendida por Yamamoto (2000), como sendo:

O conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, que tem uma raiz comum: a produção social é cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se mais amplamente social, enquanto a apropriação dos seus frutos mantém-se privada, monopolizada por uma parte da sociedade [...] Questão social que, sendo desigualdade é também rebeldia, por envolver sujeitos que vivenciam as desigualdades e a ela resistem e se opõem [...] Assim, apreender a questão social é também captar as múltiplas formas de pressão social, de invenção e de re-invenção da vida construídas no cotidiano (IAMAMOTO, 2000, p. 27-28).

A situação de rua é uma das mais nefastas expressões da questão social. Nas últimas décadas assiste-se a seu recrudescimento, o que aponta para a associação do fenômeno ao processo de crise e reestruturação do capitalismo a partir dos anos 1970, com precarização dos postos de trabalho, desemprego estrutural e perda de direitos sociais vinculados ao trabalho (ANTUNES, 2015).

No Brasil, o fenômeno da população em situação de rua se vincula à própria formação social, econômica, cultural e política do país, marcado pela inserção periférica e dependente no circuito econômico capitalista. Aqui o desenvolvimento das forças produtivas está intimamente vinculado “à generalização do trabalho livre em uma sociedade em que a escravidão deixa profundas marcas” (IAMAMOTO; CARVALHO, 2006, p. 125). A herança da escravidão estampa as consequências da questão social e das faces da rua na particularidade do caso brasileiro. De fato, os reflexos da escravidão do povo negro no Brasil podem ser evidenciados pelo maior contingente de pretos e pardos entre as pessoas em situação de rua (BRASIL, 2008).

Vistos tradicionalmente como “indigentes”, “mendigos” e “vagabundos”, a população em situação de rua sofre com estigmas e discriminações, além do não acesso a políticas públicas. Essa perspectiva era reforçada pelo próprio debate acadêmico, haja vista que, de acordo com Giorgetti, até os anos 1990, os estudos sociológicos tendiam em focar as análises dos, chamados pela autora, “moradores de rua”, a partir da figura do “mendigo”, o que “encobria a diversidade dessa população”. A autora acredita ser mais adequada a expressão “moradores de rua” para falar desse público, visto que considera a saída da rua mais uma exceção, do que uma possibilidade realista (GIORGETTI, 2014). Essa perspectiva vai na contramão do debate contemporâneo, ampliado graças à mobilização da sociedade civil e do próprio movimento das pessoas em situação de rua. Se antigamente se falava em “moradores de rua” ou “mendigos”, no contexto atual, população ou pessoa(s) em situação de rua são

expressões consolidadas na legislação protetiva, nos âmbitos acadêmico-científico, nas políticas públicas e nos movimentos sociais em defesa desse grupo social.

A adoção dessa terminologia advém do processo de busca da consolidação desse público enquanto sujeitos de direitos. A rua é colocada a partir da perspectiva da situacionalidade, de processo, em contraposição a termos estigmatizantes e cristalizadores, como “mendigos”, “vadios”, “moradores de rua”. Assim, consideramos que as pessoas não são da rua, as pessoas estão na rua. A perspectiva processual é aqui incorporada a partir do conceito de rualização:

O termo processo de rualização parte de uma concepção oposta, na medida em que o reconhece como processo social, condição que vai se conformando a partir de múltiplos condicionantes, num continuum, razão pela qual processos preventivos e a intervenção junto àqueles que estão ainda há pouco tempo em situação de rua parecem ser fundamentais para que se logre maior efetividade em termos de políticas públicas (PRATES; PRATES; MACHADO, 2011, p. 194, grifos dos autores).

Essa concepção ampliada foi incorporada pelo Decreto nº 7.053/2009, que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPSR) e considera:

[...] população em situação de rua o grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória (BRASIL, 2009a).

Seguindo essa linha, nos parece pertinente adotar alguns pontos consolidados em boa parte da literatura sobre a temática. Partindo do trabalho de Ouriques (2016, p. 101), a situação de rua trata-se de “1) fenômeno com múltiplas determinações; 2) tem origem na base estrutural na sociedade capitalista; 3) é uma expressão da questão social e; 4) é um fenômeno tipicamente urbano”.

A maior concentração de pessoas em situação de rua em espaços urbanos também se relaciona à centralidade do trabalho, visto que aí há maior circulação de capital. Como forma de acessar renda por meio de atividades laborativas informais, como reciclagem, comércio ambulante ou realização de biscates, por exemplo, esse grupo se aglutina em regiões centrais de médias e pequenas cidades. Essas atividades são favorecidas nesses locais pelo maior quantitativo de estabelecimentos comerciais e transeuntes, viabilizando o acesso à renda e alimentação.

A própria arquitetura e dinâmicas dos centros urbanos facultam a criação de estratégias de sobrevivência, como realizar a higiene pessoal e se abrigar, mesmo que

precariedade, das intempéries. Outro ponto para a maior prevalência nessas áreas é a oferta de serviços públicos, como equipamentos de saúde, assistência, apoio jurídico, por exemplo; e privados, como ações caritativas ou filantrópicas de organizações não governamentais e igrejas.

A relação do Estado com a PSR é conturbada. Apesar da existência de políticas públicas específicas voltadas a esse público, as ações são historicamente pautadas, ora por ações de “criminalização e repressão dessas pessoas por agentes públicos”, ora por uma política que “consiste na omissão do Estado e, como consequência, na cobertura ínfima ou inexistente das políticas sociais para este segmento em todos os três níveis de governo” (FERRO, 2012, p. 36).

A violência estatal contra a população em situação de rua é um paradigma histórico. Cinacchi (2017) ao abordar o higienismo social entre o final do século XIX e início do século XX, aponta para uma criminalização histórica dos pobres, considerados uma “classe perigosa”. Desta forma, “A população pobre nas áreas urbanas, sejam os operários, organizados ou não, ou mesmo as ‘massas de vadios’, constituía uma ‘classe perigosa’, digna de intervenção policial” (CINACCHI, 2017, p. 38, grifos da autora). Partindo de Santos (1979), ao pensarmos na cidadania regulada, o desemprego (ou a não ocupação de postos de trabalho oficiais) se coloca como um ponto relevante na criminalização da pobreza. Nesse sentido, de acordo com Porto, “um pobre ocioso, por si só, era um suspeito, simplesmente por sua condição de pobreza” (PORTO, 2003, p. 83). Assim, a violência impetrada por agentes públicos vem de longa data. Trazemos duas situações apartadas por trinta anos no Rio de Janeiro.

A primeira é o episódio que ficou conhecido como “Operação Mata-Mendigos”, ocorrido no início dos anos 1960; diversos corpos de pessoas em situação de rua (chamadas então de mendigos), foram encontrados no Rio Guandu e no Rio da Guarda, quando o governador era Carlos Lacerda. Tratou-se de chacinas cometidas por agentes públicos do Serviço de Repressão à Mendicância, que era subordinado à Delegacia de Vigilância e Capturas do Departamento Estadual de Segurança Pública do estado da Guanabara (atual estado do Rio de Janeiro), como aponta Antonio (2021). Sobre esse caso, Robaina (2018, p. 64) aponta que “muitas são as especulações, mas, praticamente todas, indicam as ações do Estado e o processo de ‘limpeza social’”.

O outro evento trágico, também na cidade do Rio de Janeiro, foi a “Chacina da Candelária”, quando aproximadamente cinquenta crianças, adolescentes e adultos em situação de rua foram atacadas com armas de fogo por integrantes da Polícia Militar do Estado do Rio

de Janeiro no entorno da Igreja da Candelária, localizada na região central da cidade. O ano era 1993 e o massacre deixou oito mortos com idades entre 11 e 19 anos e o legado da institucionalização da violência à PSR no Rio de Janeiro.

No caso do Rio de Janeiro, e isso se repete em escala global, a veia turística da cidade e o fato de sediar megaeventos acentuam as práticas violentas cometidas pelo Estado, como a intensificação das remoções compulsórias. Ademais, o preconceito e o ódio que este gera também colocam a PSR como sendo uma presença indesejável a ser eliminada, tornando essa parcela da sociedade alvo de grupos de extermínio. “A presença de indesejáveis surge como motivo para a desocupação das ruas e redução das atividades econômicas” (IPEA, 2015, p. 438).

Em 2009 a Secretaria Especial de Ordem Pública do referido município estabeleceu o “Choque de ordem” por meio do Decreto nº 30.339, do mesmo ano. Essa política higienizadora, apesar de não estar explicitamente voltada para PSR, a afetava sobremaneira, visto que se trata de um grupo que não apenas frequenta e habita a rua, mas também tira dela seu sustento, em grande medida, por meio de trabalhos informais. A seguinte nota, publicada no sítio eletrônico oficial da Prefeitura do Rio de Janeiro, deixa claro o direcionamento assumido para tratar da questão urbana.

Um fim a desordem urbana.

A desordem urbana é o grande catalisador da sensação de insegurança pública e a geradora das condições propiciadoras à prática de crimes, de forma geral. Como uma coisa leva a outra, essas situações banem as pessoas e os bons princípios das ruas, contribuindo para a degeneração, desocupação desses logradouros e a redução das atividades econômicas.

Com o objetivo de pôr um fim à desordem urbana, combater os pequenos delitos nos principais corredores, contribuir decisivamente para a melhoria da qualidade de vida em nossa Cidade, foi criada a Operação Choque de Ordem (RIO DE JANEIRO, 2009).

Segundo Márcia Gatto (2017) o Choque de Ordem realizava ações repressivas e higienistas “de reordenamento urbano contra vendedores ambulantes, flanelinhas, pessoas em situação de rua, ocupações urbanas, dentre outras”. Aponta também para a problemática da Resolução 20/2011 que “cria e regulamenta o protocolo do serviço especializado em abordagem social, no âmbito das ações de proteção social especial de média complexidade da Secretaria Municipal de Assistência Social” (RIO DE JANEIRO, 2011). De acordo com a autora, tal documento regulamentava o recolhimento e a internação compulsória de crianças e adolescentes que estivessem “nitidamente sob a influência do uso de drogas” na cidade do Rio de Janeiro e configurava-se em “um documento de governo de flagrante desrespeito à Constituição Federal do Brasil e à normativas nacionais e internacionais”, havendo nesse

período um significativo aumento no recolhimento compulsório e internações de crianças e adolescentes. Em 2016 a Resolução 20/2011 foi revogada, entrando em vigor a Resolução SMDS nº 64 de 12 de abril de 2016. Essa nova norma não continha em seu texto a possibilidade de internação compulsória, quebrando paradigmas na cultura do atendimento à população em situação de rua na cidade do Rio de Janeiro (GATTO, 2017, p. 333).

Quanto à omissão, temos a inação estatal histórica no âmbito de políticas públicas voltadas à PSR. Sobre esse ponto, recordamos que a inércia estatal deixa um vácuo na prestação de serviços sociais. Os vazios engendrados podem ser precariamente ocupados por organizações ou indivíduos situados no espectro da filantropia ou da caridade, os quais não conseguem atuar efetivamente na garantia de direitos. Essa espécie de política pública “consiste na omissão do Estado e, como consequência, na cobertura ínfima ou inexistente das políticas sociais para este segmento em todos os três níveis de governo” (FERRO, 2012, p. 36). A omissão pode ser vinculada a uma autodesresponsabilização do próprio Estado, que pode ser oriunda, inclusive, da forma como o fenômeno é por ele observado.

A naturalização da situação de rua se vincula à culpabilização do indivíduo pela situação em que se encontra. Como nos aponta Ianni (2004, p. 110), "ainda ressoa no pensamento social brasileiro a suspeita de que a vítima é culpada". Não se trata de um processo linear. A naturalização do fenômeno se dá no âmbito estrutural a partir da dicotomização entre o desenvolvimento econômico e a pobreza. Esta última se acentua na medida em que é colocada como um estado de natureza ou de responsabilidade do pobre. A questão social é subsumida pelo moralismo da sociedade do trabalho: culpa-se a falta de vontade e esforço dos indivíduos por sua condição.

3 O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

Tradicionalmente, as intervenções públicas dirigidas à população em situação de rua no Brasil ficaram a cargo da assistência social prestada por entidades filantrópicas e religiosas. Com registros desde o período colonial, tais ações se davam prioritariamente por meio do recolhimento a abrigos e albergues, além da doação de alimentos e agasalhos (MACHADO, 2017). Longe de se contraporem às ações repressivas e de controle social desenvolvidas pelo Estado a esses segmentos sociais, tais práticas a elas se complementavam, assentando-se em uma lógica de educação moral e disciplinamento dos pobres, vistos de

forma ambígua: ora como “pobres coitados” e “desvalidos”, ora como “vagabundos” e “perigosos”.

Mesmo o reconhecimento da questão social pelo Estado brasileiro a partir dos anos 1930 não reverteu essa tendência. Ao contrário: em meio ao processo de *state building* nacional da era Vargas, foi se consolidando um padrão dual de intervenção estatal no campo social, expresso na conjunção entre um modelo de seguro social contributivo, dirigido a determinadas categorias de trabalhadores urbanos formais e um modelo de assistência social, caracterizado por ações emergenciais e descontínuas destinadas a segmentos sociais extremamente pobres, selecionados por testes de meios (FLEURY, 2003). Esse padrão perduraria até final dos anos 1980, resistindo a diferentes regimes políticos e diversas orientações dos governos em turno, ainda que mudanças paramétricas tenham sido introduzidas ao longo dessa trajetória em diferentes conjunturas históricas.

A assistência social foi, assim, se conformando como um conjunto de práticas sociais focalizadas nos mais pobres e miseráveis, assumindo caráter emergencial, fragmentado e descontínuo, como uma espécie de “pronto socorro social”, ao mesmo tempo em que profundamente permeada por relações clientelísticas e patrimonialistas (COUTO *et al*, 2010).

Inflexões a esse padrão começam a se gestar no processo de transição democrática dos anos 1980, momento em que proliferam iniciativas municipais inovadoras na atenção à população em situação de rua no país, em meio à crise estrutural do capitalismo global e ao fim do chamado Milagre Brasileiro. Com protagonismo de movimentos sociais da população em situação de rua, articulados a entidades e organizações da sociedade civil de base progressista⁴, governos municipais em diferentes cidades brasileiras desenvolveram experiências pautadas no paradigma de direitos, buscando enfrentar a estigmatização social a que é submetida a população em situação de rua, conhecer o perfil e as necessidades sociais dessa população, fortalecer sua mobilização social e promover políticas públicas inclusivas (SENNA; REIS, 2022).

O texto constitucional de 1988 encampa parte das reivindicações de uma intensa mobilização social contra o Regime de Exceção instaurado pela Ditadura Militar e das demandas por justiça social, maior inclusão e equidade. Destacam-se aqui a incorporação de um rol de direitos sociais a serem assegurados pelo Estado e a introdução da noção de seguridade social, que inaugura um novo padrão de proteção social no país, assentado na

⁴ Destaca-se aqui a expressiva atuação das Comunidades Eclesiais de Base (CEB) e Pastorais da Igreja Católica inspiradas pela Teologia da Libertação (FERRO, 2011).

perspectiva de direitos sociais universais como parte da condição de cidadania assegurada pelo Estado.

A assistência social ganha o estatuto de política pública integrante da seguridade social, ao lado da saúde e da previdência social, tendo sua organização definida por meio de um sistema descentralizado e participativo, com comando único, fundo de financiamento e conselhos deliberativos compostos paritariamente com a sociedade civil em cada nível de governo. Mas o contexto que se seguiu, marcado pelo aprofundamento da crise do capital, avanço do neoliberalismo e disputas em torno das políticas sociais e do fundo público, mostrou-se adverso à implantação da agenda de reformas orientadas pelo texto constitucional. Pode-se afirmar que somente com a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em 2005, que a instituição de um sistema descentralizado e participativo para a área, tal como previsto no texto constitucional, ganha materialidade.

No caso da população em situação de rua, reconhece-se que essa temática ficou fora da agenda governamental até os anos 2000, quando, em um ambiente político mais favorável e graças à intensificação da mobilização da população em situação de rua, especialmente diante de brutais episódios de violência contra esse segmento, a questão ganha relevância na agenda pública nacional⁵. Ferro (2011), Machado (2017) e Senna e Reis (2022) destacam as diversas ações desenvolvidas tanto pelo governo federal quanto pela sociedade civil, os embates e conflitos que permearam o processo e que resultaram na constituição de uma Política Nacional para a População em situação de rua (PNPSR), por meio do Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009. Essas ações caminharam *pari passu* à construção do próprio SUAS, com importante atuação do então Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), na coordenação desses processos, sobretudo por meio da Secretaria Nacional de Assistência Social.

A PNPSR parte de uma concepção ampliada sobre a população em situação de rua, reconhecendo sua heterogeneidade; define princípios e diretrizes pautados no paradigma de direitos, na descentralização, na participação social e na responsabilidade pública; e enfatiza a articulação intersetorial de diferentes políticas sociais na proteção às pessoas em situação de rua. A política estabelece entre seus objetivos a implementação dos Centros de Referência Especializados Para População em Situação de Rua (Centros POP), a articulação entre SUAS

⁵ Cabe mencionar aqui o episódio conhecido como “Massacre da Sé”, ocorrido em 2004 na cidade de São Paulo, quando sete pessoas em situação de rua foram brutalmente assassinadas com golpes na cabeça enquanto dormiam. Conforme aponta Ferro (2011), esse ato de violência teve grande repercussão nacional e contribuiu para fortalecer a mobilização das pessoas em situação de rua em todo o país, culminando na criação do Movimento Nacional da População em Situação de Rua (MNPR).

e Sistema Único de Saúde (SUS) e a promoção de acesso a benefícios previdenciários e assistenciais (BRASIL, 2009a).

No mesmo ano de criação da PNPSR, 2009, é aprovada a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2009b), que padronizou os serviços de proteção social básica (PSB) e especial (PSE) em todo o território nacional, estabelecendo os conteúdos essenciais, o público a ser atendido e os resultados esperados em termos de garantia de direitos socioassistenciais. Esse conjunto de serviços foi posteriormente consolidado legalmente por meio da chamada Lei do SUAS (Lei nº 12.435/2011).

No que tange aos serviços ofertados à população em situação de rua, a Tipificação institui os Serviços de Abordagem Social, no âmbito da PSE de média complexidade. Esses serviços visam a identificar, por meio de trabalho social de abordagem e busca ativa, situações de existência de trabalho infantil, exploração sexual de crianças e adolescentes e pessoas em situação de rua, buscando responder às demandas imediatas e, ao mesmo tempo, promover a inserção na rede de serviços socioassistenciais e demais políticas públicas, na perspectiva de garantia de direitos (BRASIL, 2009b).

Também no âmbito da PSE de Média Complexidade encontram-se os já mencionados Centros POP, principal equipamento público da assistência social para atendimento desse segmento populacional. Trata-se, na formulação dada pela própria Tipificação, de um espaço de referência para o convívio grupal, social e o desenvolvimento de relações de afetividade, respeito e solidariedade (BRASIL, 2009b). Os Centros POP são responsáveis pela oferta de atividades que visam ao fortalecimento de vínculos, à sociabilidade e autonomia dos usuários. São também ofertadas no Centro POP ações que atendam necessidades mais imediatas como higienização, alimentação, provisão e guarda de documentação civil, espaço para guarda de pertences e localização de referências familiares. Esses equipamentos proporcionam, ainda, endereço institucional para utilização como referência do usuário (MACHADO, 2017), além de promover articulação com a rede socioassistencial e outras políticas públicas.

Na PSE de Alta Complexidade, a Tipificação prevê os Serviços de Acolhimento Institucional e os Serviços de Acolhimento em Repúblicas, ambos destinados a famílias ou indivíduos com vínculos familiares rompidos ou fragilizados, de modo a garantir proteção integral por meio da oferta de acolhimento fixo e provisório.

Dados disponíveis do Censo SUAS mais recentes indicam que em 2019 havia 228 Centros POP no país, sendo a maioria (73%) implantada em municípios de grande porte, seguidos das metrópoles (19%) e os demais 8% em municípios de médio porte. Em relação ao Serviço de Abordagem Social, 61% do total de 2.723 CREAS existentes em 2019 realizavam

esse serviço, enquanto 6% dos CREAS informaram não realizar o serviço com a equipe do CREAS, mas possuir serviço referenciado. Já o quantitativo de 33% não realizava o serviço, nem possuía serviço referenciado.

Quanto à PSE de alta complexidade, o Censo SUAS 2019 registrou o total de 5.769 instituições de acolhimento, das quais 37% são governamentais e 63% não governamentais. Os serviços de acolhimento institucional comportam diferentes modalidades, de acordo com o perfil do grupo populacional atendido. Desse total de instituições, a maior parte era destinada a crianças e adolescentes (49%), seguida de serviços de acolhimento para idosos (31%) e adultos e famílias (13%). Em proporção bem menor aparecem instituições dirigidas a pessoas adultas com deficiência (297), a mulheres em situação de violência doméstica ou familiar (95), a jovens egressos de serviços de acolhimento (40) e a crianças e adolescentes com deficiência (25).

Não obstante os avanços representados pela expansão dos serviços dirigidos à população em situação de rua no âmbito do SUAS, é preciso considerar que a transição da lógica historicamente consolidada da assistência social como prática caritativa e disciplinadora em direção à perspectiva de constituição e ampliação dos direitos de cidadania é um processo permeado por contradições que tensionam o próprio desenho da política, repercutindo nas concepções e práticas de proteção social que se quer implantar. A próxima seção procura problematizar alguns desses aspectos.

4 POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA E SUAS: TENSÕES E CONTRADIÇÕES

Os primeiros quinze anos do novo milênio presenciaram avanços significativos no campo da assistência social e no reconhecimento das pessoas em situação de rua como sujeitos de direitos. A constituição do SUAS possibilitou uma expansão considerável de serviços, programas e benefícios, permitindo a incorporação de segmentos sociais com enormes dificuldades de acessar os mecanismos públicos de proteção social. Além disso, o SUAS avançou na nacionalização da política de assistência social, definindo parâmetros e padrões na oferta de serviços, fomentou a gestão compartilhada entre os três níveis de governo e ampliou o financiamento setorial.

No tocante à proteção social à população em situação de rua, o SUAS inaugurou novas modalidades de atenção para além do tradicional abrigo, esse ressignificado por meio de serviços de acolhimento institucional. A perspectiva que orienta essas ações é pautada no respeito à dignidade humana, sem discriminações de qualquer natureza, na identificação e

atendimento qualificado às demandas dessa população e na garantia do acesso aos direitos sociais, com protagonismo desses sujeitos e articulação em rede com os demais serviços e políticas públicas (BRASIL, 2009b). Trata-se da proposição de uma nova lógica de proteção social, pautada no paradigma de direitos. Nesse sentido:

A consolidação da assistência social enquanto política pública de responsabilidade do Estado e de direito do cidadão, revela-se como um processo em transição, onde os valores e parâmetros afirmados pela nova institucionalidade na perspectiva do SUAS, convivem cotidianamente com referenciais da cultura patrimonialista, tecnocrática e clientelista. Essa convivência entre culturas políticas com perspectivas divergentes e contrárias aponta para enormes desafios a serem enfrentados pelo conjunto dos sujeitos sociais, especialmente envolvidos na construção do Sistema, considerando-se as influências de determinações que se situam para além do campo específico da política da assistência social, ou seja, a esfera político-cultural que permeia o conjunto das relações sociais (COUTO *et al*, 2010, p. 260).

É preciso, portanto, chamar atenção para a persistência de concepções e práticas sociais conservadoras, moralizantes, discriminadoras e repressivas. A população em situação de rua é ainda predominantemente vista como uma ameaça à ordem urbana, uma “paisagem indesejável”, o que é compatível com a tradição eugênica e higienista que modela as intervenções públicas dirigidas à população pobre do país, pendulando entre o “pobre coitado”, “digno de pena” e o “mendigo”, “vagabundo”, “sujo”. Isso pode ser identificado pelas constantes reclamações e requisições de moradores de áreas nobres e de estratos médios para a remoção das pessoas em situação de rua dos espaços públicos (PIZZATO, 2012). A população em situação de rua deixa, assim, de ser invisível quando começa a incomodar, sendo, não raramente, criminalizada.

Requisições desse tipo servem como justificativa para a adoção e agudização de práticas repressivas, punitivistas e de recolhimento compulsório das pessoas que fazem das ruas e logradouros públicos seu local de moradia e sustento, coadunando-se a práticas de longa duração histórica no Brasil. Reificam, desse modo, a necropolítica, por meio da violência naturalizada contra corpos racializados (MBEMBE, 2018).

A assistência social não está imune a esse processo. Carregando o peso de seu legado histórico, a área se move em meio a tensões e contradições entre as demandas de controle e disciplinamento das pessoas em situação de rua e seu reconhecimento como sujeitos de direitos. Isso pode ser exemplificado por meio do Serviço de Abordagem Social. Estudo feito por Freitas *et al* (2019), a partir de pesquisa bibliográfica e dados do Censo SUAS, indicou que parte considerável das abordagens sociais realizadas pelas equipes profissionais da assistência social era feita em conjunto com a Guarda Municipal e/ou com a Polícia Militar, com ações marcadas por forte conteúdo repressivo e punitivo, “envolvendo abrigamentos

compulsórios, retiradas do espaço público, violência patrimonial, entre outras formas de violações de direitos” (FREITAS *et al* 2019, p. 6) e desafiando os próprios objetivos do SUAS. Por outro lado, como salientam as autoras, os serviços de abordagem social possibilitam o encontro com as pessoas em situação de rua, oportunizando conhecer suas trajetórias de vida e experiências nas ruas, suas necessidades e demandas, configurando uma porta de entrada para a rede de serviços, programas e benefícios tanto da assistência social como para outras políticas públicas.

Concepções e práticas conservadoras e discriminatórias estão presentes também entre profissionais e gestores da política. Não são raros o estabelecimento de regras institucionais e a definição de planos de atendimento sem a escuta das pessoas em situação de rua. A falta de adequação dos equipamentos para receber essas pessoas com seus pertences e animais de estimação, a inexistência de instituições de acolhimento para casais sem filhos ou pessoas trans e a fixação de regras e horários fixos para ingresso nos equipamentos, sem considerar horário do corre são exemplos da rigidez com que normativas são criadas sem considerar as necessidades da população a que se destina.

Embora nas últimas décadas tenha havido uma ampliação da concepção da questão social, reconhecendo a complexidade que cerca o processo de realização e as demandas de várias ordens da população de rua e apontando para a necessidade de articulação e integração entre diferentes políticas para garantia da proteção social integral a esse segmento, é certo que ainda prevalece a noção de que a atenção à população em situação de rua é uma exclusividade da assistência social.

Para além do caráter limitado de uma única política para responder a demandas complexas, é preciso considerar ainda o atual contexto brasileiro em que, diante de uma profunda crise econômica, social e sanitária, as políticas públicas vêm sofrendo com desfinanciamento e desmonte das estruturas de proteção social que vinham se consolidando desde a Constituição Federal de 1988.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Constituído como fenômeno multideterminado e heterogêneo, a população em situação de rua apresenta alguns traços comuns, como a pobreza extrema, os vínculos familiares fragilizados ou interrompidos, ausência de moradia, inexistência de trabalho formal, a utilização de logradouros públicos e áreas degradadas como espaço de moradia e

sustento, entre outros. Logo, o fenômeno não se explica a partir de um único determinante, além de não se constituir um fenômeno estático, mas processual.

Todavia, a situação de rua vincula-se à estrutura da sociedade capitalista e suas contradições internas, expressas pelas desigualdades geradas, como as “expressões da questão social”, que se desdobram em fatores conjunturais e estruturais que possibilitam e perpetuam a condição de pessoa em situação de rua.

A relação entre a população em situação de rua e as intervenções públicas na realidade brasileira se estabeleceram historicamente no limiar entre ações repressivas de caráter higienista e ações de cunho caritativo/filantrópico, em sua maioria restritas ao campo da assistência social, até então compreendida como “ajuda” aos mais necessitados, sem a perspectiva de direitos, sendo essa, alcançada somente no pós-constituente de 1988, onde a assistência social adquiriu o status de política pública, estabelecida como direito do cidadão e dever do Estado.

Entretanto, é somente em 2004, com a PNAS, que se assegurou a cobertura das ações à população em situação de rua, com o objetivo de “tornar visíveis aqueles setores da sociedade brasileira tradicionalmente tidos como invisíveis ou excluídos” (PNAS, 2004, p. 16), sendo esses, alvos da proteção social especial.

Outro avanço obtido na área se deu por meio da Resolução CNAS nº 109/2009, que estabeleceu a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, definindo padrões mínimos de oferta e de qualidade para além dos serviços de acolhimento institucional, com a criação dos serviços de abordagem social e dos centros de referência especializados para população em situação de rua (Centro Pop).

Contudo, o grande marco para o reconhecimento da população em situação de rua como sujeitos de direitos, se deu através do Decreto Federal nº 7.053/2009, que instituiu a Política Nacional para a população em situação de rua, trazendo consigo algumas inovações, como a definição de população em situação de rua de forma ampliada, e a defesa da garantia de acesso dessa população a políticas públicas de forma intersetorial.

Como saldo, passados mais de uma década da instituição dessas políticas no âmbito da assistência social, é possível identificar avanços e desafios à sua efetivação. Dentre os avanços, é possível destacar a institucionalização do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que propiciou a implantação de equipamentos públicos dirigidos à população em situação de rua, como o CENTRO POP, a Abordagem Social, e as Instituições de Acolhimento, por exemplo.

Entre os muitos desafios, temos a necessidade da quebra do paradigma moral oriundo da própria gênese da Assistência social, a qualificação dos serviços, e a compreensão de que a questão da situação de rua só pode ser apreendida a partir de um olhar intersetorial. Considerando o histórico de violência estatal contra essas pessoas, um pacto deve ser consolidado para que situações de abusos e violações sejam evitadas. Em tempos de acirrada crise sistêmica, precisamos lutar, não apenas por políticas públicas para a população que já está na rua, mas também pelo freio à destruição das políticas sociais no país e retomada na agenda de avanço na pauta de direitos sociais.

REFERÊNCIAS

ANTONIO, Mariana Dias. *A “operação mata-mendigos” na Guanabara: representações e apropriações no jornal Última Hora, no Poder Legislativo, no Poder Judiciário, no teatro e no cinema*. 2021. Tese (Doutorado em História) – Setor de Ciências Humanas da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2021. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/72528>. Acesso em: 18 jun. 2022.

ANTUNES, Ricardo. *Adeus ao trabalho?* Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. São Paulo: Cortez, 2015.

BRASIL. [(Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 18 jun. 2022.

BRASIL. *Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009*. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2009a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7053.htm. Acesso em: 18 jun. 2022.

BRASIL. *Lei nº 12.435, de 06 de julho de 2011*. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112435.htm. Acesso em: 18 jun. 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome. *Sumário Executivo Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua*. Brasília, DF: MDS, 2008.

BURSZTYN, Marcel. *No meio da rua: nômades, excluídos e viradouros*. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

CINACCHI, Giovanna Costa. *Filantropia e feminismo: alianças para o atendimento à saúde materno-infantil: o caso da pro-matre (1918-1945)*. 2017. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2017.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. *Resolução CNAS nº 109, de 11 de novembro de 2009*. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Brasília, DF: CNAS, 2009B. Disponível em: https://www.prattein.com.br/home/index.php?option=com_content&view=article&id=192:tipificacao-nacional-de-servicos-socioassistenciais-resolucao-109-do-cnas&catid=110:legislacao-e-politicas-publicas&Itemid=201. Acesso em: 18 jun. 2022.

COUTO, Berenice Rojas *et al* (org.). *O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento*. São Paulo: Cortez, 2010.

FERRO, Maria Carolina Tiraboschi. Política Nacional para a População em Situação de Rua: o protagonismo dos invisibilizados. *Revista Direitos Humanos*, Brasília, DF, n. 08, p. 35-39, jan. 2012.

FERRO, Maria Carolina Tiraboschi. *Desafios de la participación social: alcances y límites de la construcción de la Política Nacional para la Población en Situación de Calle en Brasil*. 2011. Dissertação (Mestrado em Ciência Política e Sociologia) – Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, Buenos Aires, 2011.

FLEURY, Sônia. Políticas sociais e democratização do poder local. In: VERGARA, Sylvia Constant; CORRÊA, Vera Lúcia de Almeida (org.). *Propostas para uma gestão pública municipal efetiva*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2003. p. 91-115.

FREITAS, Renata Martins *et al*. Contradições da assistência social e o Serviço de Abordagem Social. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ASSISTENTES SOCIAIS, 16., 2019, Brasília, DF. *Anais [...]*. Brasília, DF: CFSS: ABEPSS: ENESSO, 2019. Disponível em: <https://broseguini.bonino.com.br/ojs/index.php/CBAS/article/view/469>. Acesso em: 15 jun. 2022.

GATTO, Márcia. *Os indesejáveis: das práticas abusivas e ideologia dominante no enfrentamento aos sujeitos indesejáveis no Rio de Janeiro*. 2017. Tese (Doutorado em Políticas Públicas e Formação Humana) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

GIORGETTI, Camila. *Moradores de rua: uma questão social?* São Paulo: Fapesp: EDUC, 2014. *E-book*.

IAMAMOTO, Marilda Villela. *O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

IAMAMOTO, Marilda Villela; CARVALHO, Raul de. *Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica*. 19 ed. São Paulo: Cortez, 2006.

IANNI, Octavio. *Pensamento Social no Brasil*. São Paulo: EDUSC, 2004.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Políticas Sociais: acompanhamento e análise. *IPEA*, Brasília, DF, n. 23, 2015. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4239/1/bps_23_2015_IRacial.pdf. Acesso em: 15 jun. 2022.

MACHADO, Ricardo William Guimarães. *A formulação da Política Nacional para População em Situação de Rua: um estudo a partir do Fórum Permanente sobre População em Situação de Rua do Estado do Rio de Janeiro*. 2017. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro, 2017.

MBEMBE, Achille. *Necropolítica*. 3. ed. São Paulo: n-1 edições, 2018.

OURIQUES, Ciberen Quadros. *A Pedra Angular: fundamentos utilizados pelo Serviço Social sobre População em Situação de Rua*. 2016. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Centro Socioeconômico, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2016.

PIZZATO, Rejane Margarete Scherolt. A trajetória do protagonismo dos grupos e dos movimentos da população em situação de rua. In: SUSCH, Patrice *et al.* *A Rua em Movimento: debates acerca da população adulta em situação de rua na cidade de Porto Alegre*. Belo Horizonte: Didática Editora do Brasil, 2012. p. 69-86. Disponível em: http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/fasc/usu_doc/a_rua_em_movimento.pdf. Acesso em: 18 jun. 2022.

PORTO, Ana Gomes. *Crime em letra de forma: sangue, gatunagem e um misterioso esqueleto na imprensa no prelúdio republicano*. 2003. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.

PRATES, Jane Cruz; PRATES, Flávio Cruz; MACHADO, Simone. População em situação de rua: os processos de exclusão e inclusão precária vivenciados por esse segmento. *Temporalis*, Rio de Janeiro, v.11, n. 22, p. 191-215, 2011.

RIO DE JANEIRO (Município). *Choque de Ordem*. Rio de Janeiro: Prefeitura do Rio, 16 set. 2009. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/web/guest/exibeconteudo?article-id=87137>. Acesso em: 16 jun. 2022.

RIO DE JANEIRO (Município). Secretaria Municipal de Assistência Social. *Resolução SMAS n° 20, de 27 de maio de 2011*. Cria e regulamenta o protocolo do serviço especializado em abordagem social, no âmbito das ações da proteção social especial de média complexidade da Secretaria Municipal de Assistência Social, assim como institui os instrumentos a serem utilizados no processo de trabalho. Rio de Janeiro: SMAS, 2011. Disponível em: http://smaonline.rio.rj.gov.br/legis_consulta/37082Res%20SMAS%2020_2011.pdf. Acesso em: 20 jun. 2022.

RIO DE JANEIRO (Município). Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social. *Resolução SMDS n° 64, de 12 de abril de 2016*. Cria e regulamenta o protocolo do serviço especializado em abordagem social, no âmbito das ações da proteção social especial de média complexidade da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social. Rio de Janeiro: SMDS, 2016. Disponível em: <https://rioinvisivel.tumblr.com/post/142904062987/conhe%C3%A7a-a-resolu%C3%A7%C3%A3o-64>. Acesso em: 20 jun. 2022.

ROBAINA, Igor. *Entre mobilidades e permanências: uma análise das espacialidades cotidianas da população em situação de rua na área central da cidade do Rio de Janeiro*. 2015. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

ROBAINA, Igor. O trabalho de campo como um lugar em processo: experiências de uma pesquisa geográfica com a população em situação de rua numa grande metrópole. *GEOUSP Espaço e Tempo (Online)*, v. 22, n. 1, p. 241-256, 2018. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/geousp/article/view/137916>. Acesso em: 16 jun. 2022.

SANTOS, Wanderley Guilherme. *Cidadania e Justiça*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SENNA, Mônica de Castro Maia; REIS, Míriam Fátima. Intervenções públicas dirigidas à população em situação de rua no Brasil: continuidades e mudanças. In: NUNES, Nilza Rogéria de Andrade; SENNA, Mônica de Castro Maia; CINACCHI, Giovanna Bueno (org.). *População em situação de rua: abordagens interdisciplinares e perspectivas intersetoriais*. Porto Alegre: Rede Unida, 2022. p. 71-95.

PESSOAS TRANS EM SITUAÇÃO DE RUA: EXPRESSÕES DE MÚLTIPLAS VIOLÊNCIAS E VIOLAÇÕES

Nilza Rogéria de Andrade Nunes¹

Ricardo William Guimarães Machado²

RESUMO: O artigo tece reflexões sobre pessoas trans em situação de rua considerando as assimetrias estabelecidas nas relações de gênero, raça e classe que se expressam nas condições sócio-históricas que determinam o processo de rualização. A metodologia do estudo foi de natureza qualitativa, baseado em revisão narrativa. Contou com um estudo bibliográfico e documental, do qual partimos de reflexões sobre a questão da situação de rua, enfatizando as desigualdades estruturais. Os resultados e discussões versam por múltiplos fatores e vulnerabilidades que acometem este segmento, cujas conclusões afirmam a gravidade das condições sociais em que vivem estas pessoas e a necessidade de políticas públicas urgentes que estejam alinhadas com as demandas deste grupo para garantia de sua sobrevivência com dignidade e respeito.

Palavras-chave: população em situação de rua; pessoas trans; gênero; raça; classe.

ABSTRACT: The article reflects on trans people who are homeless, considering the asymmetries established in the relations of gender, race and class that are expressed in the socio-historical conditions that determine the process of sterilization. The study methodology was qualitative in nature, based on narrative review. It had a bibliographic and documentary study, from which we started with reflections on the issue of homelessness, emphasizing structural inequalities. The results and discussions deal with multiple factors and vulnerabilities that affect this segment, whose conclusions affirm the seriousness of the social conditions in which these people live and the need for urgent public policies that are aligned with the demands of this group to guarantee their survival with dignity. and respect.

Keywords: homeless population; transgender people; gender; race; class.

¹ Assistente Social. Pós Doutora em Saúde Coletiva (UnB). Doutora em Serviço Social (PUC-Rio). Professora Adjunta do Departamento de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). R. Marquês de São Vicente, nº 225, Gávea, Rio de Janeiro (RJ), CEP: 22451-900. E-mail: n.rogerianunes@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2208-1054>.

² Assistente Social. Mestre em Serviço Social. Doutorando em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). R. Marquês de São Vicente, nº 225, Gávea, Rio de Janeiro (RJ), CEP: 22451-900. E-mail: wpgjerj@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4061-9046>.

1 INTRODUÇÃO

A existência de pessoas em situação de rua (PSR) é um fenômeno presente desde a formação das primeiras cidades brasileiras (CARVALHO, 2019). Traz na própria denominação ‘rua’ marca do estigma e da exclusão a que são submetidas. Sua presença incomoda e desconcerta quem busca ver nas ruas a mesma tranquilidade asséptica de conjuntos habitacionais com circulação restrita de pessoas. De acordo com Nunes (2013, p. 26), “o processo de rualização como expressão da questão social aparece em processos combinados de mudanças no mundo do trabalho e o aprofundamento das desigualdades sociais”. Trata-se de um tema multifacetado, que geralmente traz a questão da ausência de moradia ou a extrema pobreza como principais determinantes. Questões relacionadas a problemas políticos, econômicos e culturais podem não apenas ocasionar o fenômeno, como também intensificá-lo. Entretanto, apesar da clara importância que essas questões assumem, não podem ser consideradas os únicos determinantes da situação de rua.

O crescente aumento deste grupo populacional nas cidades brasileiras evidencia um cenário de extrema desigualdade e injustiça social que revelam os resultados de uma política econômica e social que fragmenta e fragiliza as pessoas e suas relações sociais. As ruas, diariamente, são cenários férteis dessas expressões, onde a invisibilidade assume o lugar dos (in)existentes. As dificuldades de acesso às políticas sociais, sobretudo de assistência à saúde e à proteção social são insuficientes para o alcance desse segmento social que amplia, cada vez mais, uma realidade desumana e cruel.

Em tempos de crise sanitária e do capital, o orçamento da assistência social brasileira é atravessado por diversos ataques que vêm sendo arquitetados desde o golpe de 2016. De acordo com Salvador (2017), trata-se de um esvaziamento permanente do financiamento da seguridade social que se restringe a recursos cada vez mais escassos para o provimento das políticas sociais, em face às políticas econômicas de ajuste fiscal que se justificam através de falácias ultra neoliberais de resposta à proteção cada vez maior aos bancos e instituições financeiras do que à população subalterna.

A PSR é alvo de políticas sociais públicas cada vez mais precarizadas. Entretanto, suas conquistas foram construídas por processos democráticos e progressistas de lutas populares contra a pobreza e a desigualdade social, e de reconhecimento destas pessoas enquanto sujeitos políticos e cidadãos. Seu reconhecimento e busca por visibilidade advém de muita luta política iniciada nos anos de 1980 e tem sua culminância na formulação da Política Nacional para

População em Situação de Rua, sancionada em 2009, tendo então, seus direitos assegurados e adotando o seguinte conceito e definição:

Grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória [Decreto nº 7053/2009, art. 1º, Parágrafo Único] (BRASIL, 2009).

Definidas suas prerrogativas e diretrizes, a PSR se insere nos serviços de Proteção Social Especial integrante do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), aprovado em 11 de novembro de 2009, no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), que tipificou o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua, prevendo como lócus de sua oferta o Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP) e oferta do Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua. Entretanto, este segue cada vez mais sucateado e pouco eficaz diante do expressivo aumento desta população nas cidades brasileiras.

O fenômeno da situação de rua deve ser analisado como uma expressão da questão social, considerando o processo de sua totalidade, sem reduzi-la apenas à dimensão econômica das relações de produção, mas abarcando toda a reprodução das relações sociais que envolvem a situação de rua como, por exemplo, a violência e a violação de direitos, o preconceito e a discriminação, problemas advindos do uso abusivo ou nocivo de álcool e outras drogas, agravos em saúde mental, entre outros.

Contudo, a realidade das ruas é completamente diferente para homens, mulheres e pessoas LGBTQIA+. Vítimas da invisibilidade social e com múltiplas determinações sociais vinculadas às suas trajetórias de vida, a situação de rua é expressão das opressões estruturais se interconectam em uma matriz de dominação que influencia todos os níveis das relações sociais e perpassando pelos planos individuais e coletivos em estruturas visíveis e permeáveis.

Esta situação é agravada e traz inúmeros desafios quando dentro deste universo destacamos as pessoas trans, cujos desafios são ainda maiores, uma vez que há uma ignorância ou preconceito em lidar com um “corpo diferente”. Esses sujeitos coletivos vêm ganhando reconhecimento e visibilidade social no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988, quando a atuação do movimento nomeado LGBTQIA+ (lésbicas, gays, travestis, transexuais, queer, intersexo e assexuados etc.) tem possibilitado a afirmação política e o fortalecimento de debates sociais sobre as suas condições de vida e a proposição de políticas públicas voltadas para sua cidadania.

Embora o uso da terminologia *trans* seja hoje recorrente para designar um segmento específico e uma agenda política própria, cabe ressaltar que a nomenclatura transexual é recente. Surge, de acordo com Carvalho e Carrara (2013), entre o final da década de 1990 e início dos anos 2000. Em algumas abordagens da literatura e até mesmo nos fóruns especializados no debate sobre políticas voltadas a este grupo de pessoas, observa-se o uso constante do termo *trans*, termo amplo que se refere às rupturas de gênero, utilizado para designar todos aqueles que não desejam a vivência em um gênero previamente definido (BENTO; PELÚCIO, 2012).

Ao centrarmos nossa atenção ao recorte da diversidade sexual e das relações sociais de sexo presentes na PSR, presencia-se uma vasta lacuna nas literaturas científicas, documentos técnicos e conhecimentos populares. Pouco se sabe sobre as trajetórias de vida, as dificuldades e fragilidades, suas demandas e necessidades básicas, bem como as suas particularidades enquanto pessoas trans inseridas no contexto da rua.

Analisar o cotidiano desses sujeitos requer duas noções fundamentais – a de totalidade das relações sociais; e da coexistência de sistemas estruturais de opressão, perpassando as intersecções entre gênero, raça e classe. Nesse sentido, este trabalho tece reflexões sobre pessoas trans em situação de rua considerando as assimetrias estabelecidas nas relações de gênero, raça e classe que se expressam nas condições sócio-históricas determinantes no processo de realização.

Por meio de análise documental e revisão de literatura, discutiremos como essas questões, mediadas pela interseccionalidade, vulnerabilizam os corpos das pessoas trans em situação de rua. Para tanto, é importante que incorporem a perspectiva decolonial à discussão, uma vez que essa emoldura o debate colonial, patriarcal, racista e sexista.

Pessoas trans em situação de rua sofrem com discriminação e com outras problemáticas, tais como a transfobia, o abandono familiar e o estigma causado pelo intenso preconceito no ambiente familiar, laboral, escolar etc. Sendo assim, as principais questões vivenciadas por pessoas de um grupo social específico decorrem de complicações estruturais expostas pela dinâmica social da conjuntura atual.

Tais reflexões perpassam pela proteção social, considerando que as ações e serviços por parte da assistência social oferecidas a essa população devem se centrar no atendimento de suas demandas, mas acima de tudo assegurar condições de assegurar sua dignidade e cidadania. Tal forma deve seguir os preceitos de proteção social com base na efetivação das seguranças socioassistenciais, através de um trabalho social voltado para a reconstrução de vínculos sociais,

afetivos e buscando caminhos para que possam fazer escolhas alinhadas aos seus direitos de cidadania.

2 MÉTODO

A metodologia do estudo foi de natureza qualitativa, baseado em revisão narrativa. Esta é constituída por uma análise da literatura, baseada em publicações amplas, apropriadas para descrever e discutir o desenvolvimento ou o "estado da arte" de um determinado assunto, sob ponto de vista teórico ou contextual. Constituem, basicamente, de análise da literatura publicada em livros, artigos de revista impressas e/ou eletrônicas na interpretação e análise crítica pessoal do autor. No entanto, não pretende estabelecer uma metodologia rigorosa e replicável em nível de reprodução de dados e respostas quantitativas para questões específicas, como explicitam Vosgerau e Romanowsk (2014).

Utilizando de base bibliográfica e dados documentais, a pesquisa utilizou sítios eletrônicos e o período para busca das publicações foram os últimos cinco anos. Pesquisou-se produções acerca da temática nos principais meios eletrônicos de consulta como *Scielo*, Biblioteca Virtual de Saúde e Capes Periódicos que abordam dados relevantes sobre o perfil e a realidade das pessoas trans em situação de rua. Os critérios de inclusão para utilização das informações se deram por trazerem informações relevantes acerca da temática proposta e serem fontes confiáveis. Partimos de reflexões sobre a questão da situação de rua, enfatizando as desigualdades estruturais a partir de um diálogo com os estudos decoloniais.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

As expressões da questão social, que se metamorfoseiam na sociedade contemporânea, demonstram uma instabilidade nas relações sociais, promovendo cada vez mais a reprodução de fenômenos atrelados à pauperização das condições de vida, a desigualdades perversas, e, principalmente, à expropriação do trabalho como meio de subsistência, e até mesmo de sobrevivência, nos países capitalistas. Este movimento degradador e destrutivo da vida social força grandes parcelas vulneráveis a buscarem alternativas aos desafios impostos. Assim, cada vez mais percebe-se o aumento de pessoas trans nessa condição e que encontram o refúgio nas ruas, estratégias de (sobre) vivência.

Considerando que a condição de rua reflete um fenômeno principalmente masculino, temos lacunas na literatura acadêmica e nos dados estatísticos, que nem sempre são capazes de

nos mostrar a complexidade do processo de rualização, especialmente quando nos atemos à dimensão de gênero. Porém, apesar de estarem menos representadas em termos quantitativos, há agudização do (sobre)viver na rua quando pensamos no caso das mulheres e que também podemos atribuir às pessoas trans, tornando-as mais propensas ao adoecimento mental, à violência física, sexual e psicológica, e, principalmente, à falta de oportunidades de trabalho (PRATES; PRATES; MACHADO, 2011).

Apesar da baixa produção e divulgação dos dados referentes ao perfil deste público no Brasil, estudos apontam algumas particularidades que merecem destaque. A criminalização e o extermínio de uma população majoritariamente negra e pobre (MEDEIROS; AMORIM; NOBRE, 2020), a dupla exclusão, vivenciada pelas discriminações de gênero e pelo desemprego (CAMPOS; MORETTI-PIRES, 2016) e a invisibilização e precariedade relacionadas às políticas públicas de proteção social (CAMPOS; CARDOSO; MORETTI-PIRES, 2019) são alguns indicadores das trajetórias de vida deste segmento.

É imprescindível considerar que estes elementos se combinam e se inter cruzam no movimento da totalidade das relações sociais capitalistas. Assim, acusamos que o *modus* de vida das pessoas LGBTQIA+, e em particular das pessoas trans em situação de rua, são perpassados pelos sistemas de opressão vigentes na sociedade contemporânea. Racismo estrutural, cis heteronormatividade, machismo, o patriarcado, entre outras opressões, promove um cotidiano de desafios intermitentes àqueles que se enquadram na situação de rua e quando essas pessoas possuem orientações sexuais e identidades de gênero/sexo opostas ao padrão cis heteronormativo, estas são subjugadas às posições de marginalização, desemprego ou trabalho precarizado/desprotegido, bem como as diversas situações de violência.

Dados da Associação Nacional de Travestis e Transexuais apontam e reforçam que o Brasil é o país que mais mata pessoas trans e travesti no mundo. No ano de 2020, foram registrados 175 casos de mulheres trans e travestis assassinadas, sem considerar os casos de subnotificação e ausência de registros por parte das lideranças governamentais (BENEVIDES; NOGUEIRA, 2021). Tal realidade demonstra o crescimento gradativo da violência contra este público, que se acirra nos contextos de vida nas ruas, bem como sua marginalização perante o ínfimo e precário sistema de proteção e defesa à cidadania LGBTQIA+. Não se pode considerar que todas estas mortes foram de mulheres trans e travestis em situação de rua, uma vez que não há dados isolados disponíveis, mas este público quando em situação de rua é extremamente vulnerável.

Contestar essa realidade documentada pelos órgãos oficiais e não oficiais é uma necessidade urgente para pensar novas formas de enfrentamento às adversidades e injustiças

presentes na vida destes grupos e se põe como uma direção de pensar e construir novas ferramentas para um sistema de proteção social mais apurado e atento às particularidades dessas pessoas.

Entender essas pessoas como corpos dissidentes, tanto no nível da sexualidade quanto do gênero, eleva o debate acerca das condições de vida dessas pessoas na situação de rua. Para Duarte e Oliveira (2021, p. 158) se faz imperativo “[...] afirmar outros modos de ser, práticas de vida e subjetividades que se colocam contra as normalizações socialmente impostas pela moral sexual burguesa e seu binarismo do sistema sexo-gênero”. Assim, pensar as pessoas em situação de rua que se opõem aos padrões burgueses sexistas e binarista de enquadramento na cis heteronormatividade e cisgeneridade se configura como um primeiro passo para a compreensão das dinâmicas de sociabilidade dos integrantes deste grupo.

A população LGBTQIA+ em situação de rua sofre mais repressão e apresenta maiores vulnerabilidades que a população heterossexual em situação de rua, são mais propensas a casos de LGBTQIA+fobia no ambiente familiar e nas ruas e envolvidas em atividades marginalizadas como mendicância, prostituição, tráfico de drogas e pequenos delitos (CAMPOS; MORETTI-PIRES, 2016). Destarte, constata-se a delimitação da categoria de vida precária (BUTLER, 2019) como uma das capilaridades entre as pessoas trans em situação de rua, em que “[...] determinadas vidas são consideradas e outras não. Assim, a partir da precariedade generalizada, começa-se a construção do corpo que vive e do corpo que pode morrer, a construção da dicotomia entre o abjeto e o distinto [...]” (DUARTE; OLIVEIRA, 2021, p. 157).

O Brasil, enquanto um país com herança e marca colonial bem nítida, permanece imerso em tais conflitos, reproduzindo valores conservadores que tendem a expropriar os grupos subalternos, empurrando-os às zonas de exclusão, discriminação e violência provenientes do racismo e do sexismo. Segundo Almeida (2014), no Brasil, as relações sociais são estruturadas por ideologias raciais que reproduzem um racismo “à brasileira”, em que corpos subalternos são injustiçados, desumanizados, silenciados e, até mesmo, exterminados, marcados pelo preconceito e pela discriminação.

Campos, Cardoso e Moretti-Pires (2019) demonstram que esses processos são concretos, estruturais e históricos na sociedade brasileira, ao apontar a realidade de pessoas trans em situação de rua que depõem como as discriminações são atravessadas interseccionalmente em suas vidas. Nesse sentido, a população trans em situação de rua tem sido discriminada e estigmatizada por essas opressões cruzadas que mesclam racismo estrutural e institucional, transfobia e criminalização da pobreza numa direção que rumo ao extermínio e desumanização dessas pessoas (MEDEIROS; AMORIM; NOBRE, 2020). Portanto, a

necessidade de contextualizarmos os dados oficiais acerca deste público no país e confrontá-los com a realidade concreta vivenciada por estes indivíduos num sentido interseccional possibilita a elucidação de elementos que descolonizem o poder instituído pela modernidade sobre os corpos subalternos.

Portanto, o colonialismo deixa marcas de subserviência sobre os países colonizados, fazendo com que os sujeitos subalternos e vulnerabilizados sejam sexualizados e tipificados em questões de gênero que os aprisionam em estruturas hierárquicas de poder e de condição humana. Na sociedade, e principalmente no contexto da vida nas ruas, estas pessoas são violentadas de todas as formas, num objetivo de controlar seus corpos, discursos, escolhas, e, acima de tudo, sua liberdade (MEDEIROS; AMORIM; NOBRE, 2020).

A vida das pessoas trans nas ruas é um exemplo do que Fanon (2008) trata acerca da zona do ser e do não ser. Sua cidadania é desprovida da igualdade jurídica e política perante os processos de invisibilidade e silenciamento. Portanto, contestar os direitos deste público é situar os conflitos entre o colonizador e colonizado (LUGONES, 2014), em que ouvir as histórias de vida dessas pessoas se torna imperativo para formular saídas e estratégias de enfrentamento aos desafios cotidianos e a defesa de sua cidadania e proteção social.

A violência e a violação dos direitos contra estas pessoas reflete as ofertas de políticas públicas que não atendem aos marcadores de gênero, promovendo a homogeneidade desta categoria e desconsiderando as opressões associadas aos preceitos patriarcais, machistas e sexistas secularmente impostos, sem mencionar as questões oriundas do racismo estrutural e da criminalização da pobreza (CAMPOS; CARDOSO; MORETTI-PIRES, 2019).

Portanto, para a superação dessas adversidades em que estão submetidas estas pessoas, cabe o questionamento dos discursos hegemônicos dos direitos humanos que não abarcam a totalidade de situações que os grupos subalternos vivenciam em seus cotidianos. A proposta intercultural e contra hegemônica de reformulação dos direitos humanos indicado por Santos (2013) nos possibilita pensar numa frente de luta pelos direitos destes grupos de forma equânime e igualitária, a partir da apropriação do discurso interseccional que evidencia as resistências dos grupos subalternos contra o racismo, machismo e o capitalismo. O que nos leva a considerar que as reivindicações por condições de vida mais justas aos grupos subalternos se formula numa agência social para a materialização de direitos humanos contra hegemônicos, tomando por referência a ilustração dos cruzamentos da diferença que compõem a diversidade humana.

A assistência social se conforma como uma das principais políticas para viabilização de estratégias e alternativas para o enfrentamento da questão social no que tange ao fenômeno

da rualização que envolve as pessoas trans. Contudo, é preciso defender as proposições estabelecidas pelas normativas do SUAS para a concretização da garantia dos direitos desses usuários diante da onda de focalização das políticas sociais, privatização do sistema público e precarização dos serviços sociais, demandados pela tendência neoliberal no campo da proteção social.

Diante de tal situação, a assistência social, como política pública e direito social, desenvolve ações protetivas especializadas para a acolhida e o acompanhamento deste público. Cabe, aqui, o papel de salientar e reforçar os Centros Pop como ferramentas essenciais para o pleno desenvolvimento e realização deste trabalho, possibilitando a interlocução com as demais políticas públicas na busca pela garantia e defesa desses cidadãos e de suas necessidades mais urgentes.

Entretanto, a realidade do SUAS é de forte precarização dos serviços e equipamentos públicos realizados em cada região. Além das diferentes particularidades em que pesam a política social brasileira.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As situações de discriminações e preconceitos institucionais, bem como o despreparo e a falta de conhecimento sobre identidade de gênero e orientação sexual formam o centro dessa questão e vêm produzindo anos de exclusão e invisibilidade desses sujeitos diante das políticas públicas. As condições de extrema vulnerabilidade que acometem este grupo de pessoas, nos convoca à compreensão das múltiplas dimensões que envolvem o modo de ser e de viver daquelas que vivem nas “fronteiras do gênero”, com a oferta de uma assistência social e de saúde de qualidade, ancorada nos princípios que regem o SUAS, os direitos humanos e de cidadania.

Pensar a população em situação de rua a partir dos recortes de gênero e de sexualidade e focalizada nas pessoas trans, exige um ponto de partida que reconheça as opressões inter cruzadas submetidas a essas pessoas. Estamos falando de mulheres trans e travestis que são demarcados pela sua raça/cor, pela sua posição numa sociedade de consumo fundada na ideologia neoliberal, que são invisíveis ao conjunto da sociedade, que não existem para as estatísticas oficiais.

Considerar as relações sociais complexas e contraditórias que perpassam os sistemas vigentes de opressão, com determinismos colocados pelo patriarcado, pelo racismo estrutural e pelo machismo se comportam como grandes desafios. Assim, a PSR trans requer ser analisada

pelos marcadores sociais da diferença para sua sociabilidade e proteção social. Salvo o avanço das políticas públicas, ainda persistem instrumentos insuficientes de defesa da vida e da cidadania desses indivíduos, que por vezes perpetuam a discriminação, a criminalização e o extermínio de corpos abjetos e colonizados.

A história da população em situação de rua não pode ser reduzida à invisibilidade e ao silenciamento. É possível ouvir, dialogar e acolher reconhecendo as diferenças existentes e viabilizando redes de compartilhamento de experiências, aprendizados e ensinamentos.

A interseccionalidade nos ajuda a analisar o existir e o resistir dos corpos em situação de rua, primando pela proposição de experiências que tragam as particularidades dos indivíduos em suas subjetividades nos contextos situacionais de opressão e desigualdades. Que o preconceito e o lugar da subalternidade não seja a alternativa. Espera-se que novos estudos acerca desta temática sejam realizados visando ampliar a dimensão desta realidade e, deste modo, possamos construir caminhos possíveis com mais dignidade e respeito.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Guilherme; MURTA, Daniela. Reflexões sobre a possibilidade da despatologização da transexualidade e a necessidade da assistência integral à saúde de transexuais no Brasil. *Sexualidad, Salud y Sociedad* – Revista Latinoamericana, Rio de Janeiro, n. 14, p. 380-407, ago. 2013. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/SexualidadSaludySociedad/article/view/6979>. Acesso em: 30 jul. 2022

ALMEIDA, Magali da Silva. Desumanização da população negra: genocídio como princípio tácito do capitalismo. *Revista Em Pauta*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 34, 2014. Disponível em: <https://www.epublicacoes.uerj.br/index.php/revistaempauta/article/view/15086/11437>. Acesso em: 15 jun. 2022.

BENEVIDES, Bruna G.; NOGUEIRA, Sayonara Naidier Bonfim (org.). *Dossiê: assassinatos e da violência contra travestis e transexuais brasileiras em 2020*. São Paulo: Expressão Popular: ANTRA: IBTE, 2021. Disponível em: <https://antrabrasil.org/assassinatos/>. Acesso em: 15 jun. 2022.

BENTO, Bento; PELÚCIO, Larissa. Despatologização do gênero: a politização das identidades abjetas. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 20, n. 2, p. 569-581, ago. 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-026X2012000200017>. Acesso em: 30 jul. 2022.

BRASIL. *Decreto nº 7053, de 23 de dezembro de 2009*. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7053.htm. Acesso em: 15 jun. 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. *Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009*. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Brasília, DF: MDS: CNAS, 2009. Disponível em: https://sistemas.rj.def.br/publico/sarova.ashx/Portal/sarova/imagempge/public/arq_pdf/cdedi-ca/conanda/Resolucao_109.2009.pdf. Acesso em: 15 jun. 2022.

BUTLER, Judith. *Vida precária: os poderes do luto e da violência*. Trad. LIEBER, Andreas. Belo Horizonte: Autêntica, 2019.

CAMPOS, Dalvan Antonio de; CARDOSO, Heitor Mondardo; MORETTI-PIRES, Rodrigo Otávio. Vivências de pessoas LGBT em situação de rua e as relações com a atenção e o cuidado em saúde em Florianópolis, SC. *Saúde em Debate*, Rio de Janeiro, v. 43, n. spe 8, p. 79-90, dez. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/010311042019S806>. Acesso em: 30 jul. 2022.

CAMPOS, Dalvan Antonio de; MORETTI-PIRES, Rodrigo Otávio. Trajetórias sociais de gays e lésbicas moradores de rua de Florianópolis (SC), 2016. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 26, n. 2, p. 1-16, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1806-9584-2018v26n245995>. Acesso em: 30 jul. 2022.

CARVALHO, José Murilo de. *Os bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi*. 4. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

CARVALHO, Mario; CARRARA, Sérgio. Em direção a um futuro trans? Contribuição para a história do movimento de travestis e transexuais no Brasil. *Sexualidad, Salud y Sociedad – Revista Latinoamericana*, Rio de Janeiro, n. 14, p. 319-351, ago. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sess/a/bwWdcsDTNwS9mxzBkX6MSmx/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 30 jul. 2022.

DUARTE, Marco José de Oliveira; OLIVEIRA, Dandara Felícia Silva. LGBTQI+, vidas precárias e necropolítica em tempos da Covid-19: a interseccionalidade e a teoria queer em cena. *Revista Em Pauta*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 48, p. 153-168, 2021. Disponível em: <https://www.epublicacoes.uerj.br/index.php/revistaempauta/article/view/60303/38412>. Acesso em: 30 jul. 2022.

FANON, Franz. *Pele negra, máscaras brancas*. Tradução: Renato Da Silveira. Salvador: EDUFBA, 2008.

LUGONES, Maria. Rumo a um feminismo descolonial. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 22, n. 3, p. 935-952, dez. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ref/a/QtnBjL64Xvssn9F6FHJqznb/?lang=pt>. Acesso em: 30 jul. 2022.

MEDEIROS, Lis Paiva de; AMORIM, Ana Karenina de Melo Arraes; NOBRE, Maria Teresa. Narrativas LGBT de pessoas em situação de rua: repensando identidades, normas e abjeções. *Pesquisas e Práticas Psicossociais*, São João Del Rei, v. 15, n. 1, p. 1-16, jan./mar. 2020. Disponível em: <http://pepsic.bvsalud.org/pdf/ppp/v15n1/07.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2022.

NUNES, Rodrigo dos Santos. *A relação entre sujeitos em situação de rua e o poder local: protagonismo ou passividade*. 2013. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

PRATES, Jane Cruz; PRATES, Flávio Cruz; MACHADO, Simone. Populações em situação de rua: os processos de exclusão e inclusão precária vivenciados por esse segmento. *Temporalis*, Brasília, DF, ano 11, n. 22, p. 191-215, jul./dez. 2011. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/temporalis/article/view/1387>. Acesso em: 30 jul. 2022.

SALVADOR, Evilásio da Silva. O desmonte do financiamento da seguridade social em contexto de ajuste fiscal. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 130, p. 426-446, set./dez. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ssoc/a/mT566rdLKQ8crx5qQ4z7W9k/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 30 jul. 2022.

SANTOS, Boaventura de Souza. *Se Deus fosse um ativista dos direitos humanos*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2018.

VERGÈS, Françoise. *Um feminismo decolonial*. São Paulo: Ubu Editora, 2020.

VOSGERAU, Dilmeire Sant'Anna Ramos; ROMANOWSKI, Joana Paulin. Estudos de revisão: implicações conceituais e metodológicas. *Revista de Diálogo Educacional*, Paraná, v. 14, n. 41, p. 165-189, jan./abr. 2014. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/1891/189130424009.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2022.

ASSISTÊNCIA SOCIAL E O ATENDIMENTO AOS MIGRANTES INTERNACIONAIS NO SUAS

Ariane Rego de Paiva¹

RESUMO: O artigo apresenta os marcos normativos de proteção aos migrantes e refugiados no Brasil e como este público é incorporado pelos serviços do SUAS nos documentos regulatórios da política de assistência social. O trabalho de pesquisa foi realizado através de levantamento bibliográfico e análise de documentos internacionais e nacionais. Os migrantes internacionais possuem os mesmos direitos aos serviços e benefícios socioassistenciais que os cidadãos brasileiros, e precisam atender os critérios de elegibilidade, porém encontram barreiras no acesso devido à falta de informações, dificuldades com a língua, burocratização, xenofobia e racismo institucional.

Palavras-chave: migrantes; refugiados; proteção social; assistência social; direitos.

ABSTRACT: The article presents the normative frameworks for de protection oh migrants and refugees in Brazil and how this public is incorporated by the SUAS services in the regulatory documents of the social assistance policy. The research work was carried out through a bibliographic survey and analysis of international and national documents. International migrants have the same rights to social assistance services and benefits as Brazilian citizens, and they need to meet the eligibility criteria, but they face barriers to access due to lack of information, language difficulties, bureaucratization, xenofobia and institucional racism.

Keywords: migrants; refugee; social protection, social assistance, rights.

1 INTRODUÇÃO: APROXIMAÇÃO AOS ESTUDOS DA MIGRAÇÃO E DO REFÚGIO

Este texto é fruto das reflexões realizadas sobre o tema das diferentes categorias migratórias para fins de proteção social no Brasil, em especial à política de assistência social, a partir de pesquisas vinculadas ao Grupo de Pesquisa Estado, Sociedade, Políticas e Direitos Sociais do CNPq e da Cátedra Sérgio Vieira de Mello da PUC-Rio.

Este artigo se limitou a apresentar alguns pontos introdutórios ao estudo das migrações e em particular sobre o estatuto do refúgio, o que consideramos importante àqueles que querem conhecer este campo de pesquisa e sua articulação com o tema da assistência social. Chama-se

¹ Doutora pelo Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social pela Universidade Federal Fluminense/Niterói. Professora Adjunta do Departamento de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. E-mail: arianepaiva@puc-rio.br.

a atenção para a necessária construção interdisciplinar desta temática. Os estudos de refúgio estão em interseção com os estudos migratórios, com relações internacionais, economia, urbanismo, direitos humanos, e tantas outras disciplinas, e tem se constituído como campo de conhecimento específico, atraindo estudiosos e pesquisadores de várias áreas do conhecimento.

Apesar da mobilidade humana ser considerada parte da história, os motivos, as dinâmicas dos fluxos, os meios de deslocamento, são variados no tempo e no espaço. Para a compreensão da diversidade de deslocamentos humanos contemporâneos é preciso inseri-los nas dinâmicas estruturais das relações capitalistas e dos processos de constituição das fronteiras e soberania dos Estados-nações. Os fluxos de migrações internacionais contemporâneos envolvem vários determinantes como as crises econômicas, as questões climáticas e ambientais, as relações e disputas geopolíticas e diplomáticas entre os Estados, as disputas étnico-raciais e religiosas etc., que demonstram que as lutas sociais não ocorrem apenas no interior dos Estados, mas também no plano internacional, sendo reflexos das lutas de classes e das relações desiguais de poder entre países, na divisão internacional do trabalho. Os fluxos migratórios, de forma geral, se dão entre Sul-Norte e Sul-Sul, demonstrando forte caráter classista e clareando as desigualdades econômicas e sociais mundiais.

Os tratados internacionais e as legislações domésticas dos Estados nacionais baseados no princípio de soberania, legitimam a regularidade da mobilidade, e vão construindo diferentes categorias para o “status” migratório, com políticas migratórias e de cidadania que podem ou não facilitar o acolhimento e a assistência dos sujeitos em trânsito (migrantes econômicos, refugiados, migrantes humanitários, apátridas, deslocados ambientais, etc.) e garantir-lhes acesso mais ou menos restritivos a direitos.

Contudo, a decisão de receber refugiados se insere na lógica da soberania estatal, que leva em conta inúmeros fatores externos e internos, como considerações de segurança, capacidade sócio-econômica de absorção, tradição humanitária e respeito a regimes internacionais (Meyers, 2000; Hollifield, 2000; Jacobsen, 1996). É importante ressaltar que a política nacional para refugiados possui um duplo caráter, combinando elementos de política externa com política doméstica (MOREIRA, 2010, p. 112).

No âmbito do regime internacional foram definidas diferenças entre os migrantes e se estabeleceram agências, políticas e recursos diferenciados para lidar com esses grupos. A migração vem sendo definida por dois polos: a migração voluntária e a involuntária. A primeira, vista como um processo voluntário, onde o deslocamento ocorre, muitas vezes, devido à busca por melhores condições de vida e tendo um caráter econômico. Do outro lado estão as migrações involuntárias, ou forçadas: os deslocados internos por motivo de violências, os apátridas, os asilados e os refugiados. Assim, vão se constituindo categorias de quem “merece

ou não a proteção”, dos migrantes elegíveis, dos irregulares, e com isso, a criminalização de certos grupos.

A Organização Internacional do Trabalho foi o primeiro organismo a tratar do tema com a Convenção de Imigração para o Trabalho em 1949, e em 1975 com a Convenção dos Trabalhadores Imigrantes. A situação dos imigrantes tem sido cada vez mais um tema importante no debate dos organismos internacionais sobre a necessidade de ampliar sua proteção. Em 1990, a Organização das Nações Unidas (ONU) aprovou a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros de Suas Famílias, que entrou em vigor em 2003 (REIS, 2004; PIOVESAN, 2015). Mas todas essas convenções possuem as mais baixas ratificações dos Estados partes. Os migrantes ditos “econômicos” são vistos com desconfiança no cenário internacional e pelos Estados receptores, pois interferem no valor da força de trabalho e tensionam os sistemas de proteção social.

O tema do refúgio e a necessidade de sua proteção ganham destaque no contexto internacional com o advento da II Guerra Mundial e os milhares de sujeitos deslocados que esta provocou no território europeu. Apesar de se tratar da necessidade de proteção de milhares de pessoas, também estava em jogo o controle e o poder soberano dos Estados sobre os processos de migração e as implicações socioeconômicas e políticas no continente.

No âmbito institucional, a definição clássica de refugiado é o imigrante que *saiu de seu país de origem* (ou seja, atravessou a fronteira) por *fundado temor de perseguição* por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, requisitos exigidos pela Convenção de Genebra de 1951 (Estatuto dos Refugiados). A partir do momento em que há a solicitação do refúgio até a sua decisão pelo Estado receptor, os sujeitos não podem ser devolvidos ou extraditados (princípio da não devolução do Estatuto dos Refugiados).

Com o início da Guerra Fria, o termo refugiado praticamente se limitava aos europeus de leste que fugiam dos países socialistas, atendendo aos interesses político-ideológicos e geo-estratégicos dos países ocidentais, que buscavam desacreditar o bloco soviético. Também havia interesses econômicos, já que a Europa estava em fase de reconstrução e se fazia necessária mão de obra barata e abundante. Além disso, não havia diferenças culturais, já que se tratava de europeus sendo acolhidos em outros países do continente ou em ex-colônias (CONLEY, 1993; MATAS, 1993 apud MOREIRA, 2010, p. 113).

Como esta definição estava limitada para os europeus deslocados no período da guerra, outros documentos e tratados foram produzidos posteriormente para garantir a proteção em outras regiões do mundo. Na América Latina a definição de refugiados foi confirmada e ampliada na Declaração de Cartagena de 1984, quando incluiu a necessidade de proteção devido

à violência generalizada, violação de direitos humanos e outras circunstâncias que perturbem a ordem pública, “portanto é um instituto que possui diretrizes globais definidas por organismos internacionais como o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados – (ACNUR)” (FONSECA, 2019, p. 92).

Esta ampliação do conceito de refugiados e a aplicação da avaliação do fundado temor de perseguição para concessão do refúgio são temas que suscitam muitos debates e interpretações aos que se dedicam aos estudos migratórios e aos direitos humanos, principalmente por envolverem questões jurídico-legais e dimensões políticas, ideológicas e econômicas (externas e internas), implicam um caráter objetivo e subjetivo nas avaliações e trazem à tona o poder discricionário dos Estados.

Conforme demonstra Bravo (2019), com o fim da Guerra Fria e com a crise econômica mundial, que impuseram novas configurações nas relações entre os Estados e a uma nova organização do trabalho mundial, a política de proteção aos refugiados foi substituída pela política de contenção às migrações pelos Estados ocidentais, que passaram a se esforçar em manter os refugiados em suas regiões de origem. Não havia mais interesses políticos e ideológicos de se acolher migrantes do sul ou do leste europeu, e ainda havia o interesse econômico que obrigava medidas protecionistas de fechar fronteiras de um modo geral. Moreira (2010) também chama atenção para a mudança do perfil dos migrantes, que já não eram somente europeus, mas africanos, asiáticos e latinos, o que causava um choque cultural com a sociedade europeia, e foi outro elemento que se conjugou aos outros fatores para as políticas de contenção.

Neste processo, as agências humanitárias se preocuparam em garantir a legitimidade do estatuto do refúgio, estabelecendo uma maior distinção entre os refugiados, reforçando o discurso sobre a ausência de agência e a extrema vulnerabilidade destes que são obrigados a saírem de seus países para garantir a vida, sem escolhas, separando-os daqueles migrantes que saem por desejo de construir melhores oportunidades e condições de vida, conhecidos como migrantes econômicos. Bravo (2019) aponta que o discurso humanitário privilegiou a condição de vítima e de vulnerabilidade para fortalecer a imagem do refugiado genuíno, como resposta às políticas de contenção e das desconfianças sobre o falso solicitante de refúgio.

Muito se produziu sobre os campos de refugiados. O reconhecimento por parte do ACNUR dos refugiados urbanos, ou seja, aqueles que não vivem nos campos, se deu tardiamente, entre os anos de 1980 e 1990, quando houve o aumento significativo de assentamentos urbanos e o endurecimento da política de contenção dos Estados. Havia a preocupação econômica com a atenção humanitária nos centros urbanos e com a perda de

controle da agência internacional sobre as pessoas solicitantes e refugiadas. Sua política de assistência e proteção para refugiados nos centros urbanos só foi definida em documento de 2009 (BRAVO, 2019), sem levar em conta a heterogeneidade dos sujeitos refugiados e das grandes diferenças de composição dos espaços urbanos pelo mundo.

Os refugiados que chegam nas cidades enfrentarão as vulnerabilidades impostas por sua condição de migrante e sua necessidade de se estabelecer, vinculadas às questões mais amplas relacionadas às dificuldades e precariedades encontradas nesses territórios. Isso quer dizer que a vida desses sujeitos nas cidades não está limitada à sua condição de refugiado, mas a todas as relações estabelecidas no espaço urbano. É sobre isso que trataremos adiante.

2 PROTEÇÃO AOS MIGRANTES INTERNACIONAIS E AOS REFUGIADOS NO BRASIL

O Brasil, assim como outros países da América Latina, vivenciou anos de ditadura civil-militar entre as décadas de 1960 e 1980, e neste período, tanto abrigou pessoas fúgitivas dos regimes ditatoriais vizinhos, quanto produziu seus refugiados e exilados, que precisaram de acolhimento em outros países. Com a transição democrática nos fins dos anos de 1980, houve a conseqüente abertura para temas referentes aos direitos humanos. Tanto na política externa, quanto doméstica, houve posicionamentos importantes para a defesa dos direitos pelo Estado brasileiro, inclusive aderindo ao regime institucional das Nações Unidas (ONU).

No fim do governo militar, a questão da migração ainda foi tratada como questão de segurança nacional e foi sancionada a Lei 6.815 de 1980, chamada Estatuto do Estrangeiro, que vigorou até 2017 (ou seja, mesmo após a Constituição Federal de 1988).

Na década de 1990, o Brasil fortaleceu sua imagem internacional, tentando romper com os resquícios do passado ditatorial, e institucionalizou órgãos e legislações democráticas e alinhadas aos direitos humanos.

A legislação nacional, Lei 9.474/1997 (Estatuto do Refugiado) adotou a definição clássica de refugiados e sua ampliação pela Declaração de Cartagena de 1984, que redefiniu o conceito referente à grave e generalizada violação de direitos humanos para garantir o direito ao refúgio, baseada nas experiências dos conflitos da região. Assim, na lei brasileira ficou estabelecido:

Artigo 1º – Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que:

I – Devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país; [...]

III – devido à grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país (BRASIL, 1997).

Essa legislação trouxe também o direito à reunião familiar, estendendo a concessão do refúgio aos membros da família do refugiado, e deu espaço para ações chamadas de “soluções duráveis”: a repatriação, quando o refugiado retorna ao seu país cessados os motivos que o levaram a pedir refúgio; o reassentamento, quando é necessário que o refugiado seja encaminhado para um outro país, após o primeiro país de acolhimento; e a integração local, quando o refugiado procura permanecer no país de acolhimento.

Após a solicitação de refúgio, os sujeitos passam a ter os mesmos direitos que os nacionais para acesso às políticas públicas, ao trabalho e renda e usufruto dos bens sociais.

A Lei instituiu o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), que possui representação do ACNUR, órgãos do governo federal, e representantes da sociedade civil. Em seu artigo 12, estabelece como competências do CONARE:

I - analisar o pedido e declarar o reconhecimento, em primeira instância, da condição de refugiado;

II - decidir a cessação, em primeira instância, *ex officio* ou mediante requerimento das autoridades competentes, da condição de refugiado;

III - determinar a perda, em primeira instância, da condição de refugiado;

IV - orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados;

V - aprovar instruções normativas esclarecedoras à execução desta Lei (BRASIL, 1997).

Nos anos 2000, o Brasil aprofundou e consolidou a institucionalização das ações aos refugiados, com expectativas do Estado brasileiro assumir uma posição diferenciada na região da América Latina diante das relações internacionais. Alguns programas de reassentamento foram desenvolvidos, bem como a indução de acolhimento de migrantes.

Em 2017, o Estatuto do Estrangeiro foi substituído pela Lei de Migração (Lei n. 13.445/2017) após amplo debate de diversos atores sociais. Esta Lei é destinada a cuidar da política migratória brasileira, tanto para os imigrantes, para os emigrantes e apátridas. Junto com a Lei do Refúgio e a Lei sobre Tráfico de Pessoas, sancionada em 2016, o Brasil é considerado um dos países com as legislações mais avançadas na proteção dos imigrantes e refugiados do mundo.

Mas a qualidade da política de proteção e acolhimento dos refugiados não envolve apenas as legislações. As ações que efetivam os direitos precisam de recursos, de

institucionalidade e sistemáticas de trabalhos que envolvem muitos órgãos públicos e privados (Executivo, Judiciário, ONGs, Ministério Público, Polícia Federal, entre outros), além das agências internacionais. Para integração dos refugiados e migrantes no país de acolhimento há um processo complexo que abrange aspectos socioeconômicos e culturais, que envolve inserção no trabalho e condições de moradia, o aprendizado da língua, a utilização de serviços públicos, e a construção de relações sociais com membros da comunidade local (AGER; STRANG, 2008 apud MOREIRA, 2010).

A situação dos deslocados forçados no globo chama atenção da mídia e o que temos assistido são políticas humanitárias acompanhadas de intenções securitárias, como faces da mesma moeda. Em um cenário de acirramento da crise econômica mundial, de respostas neoliberais, nacionalistas e de embrutecimento das fronteiras, além do crescimento de posicionamentos xenófobos e racistas da extrema direita em vários países do mundo, a situação dos migrantes tem se tornado um grande problema ético e político para os Estados e organismos internacionais (GOMARASCA, 2017).

No Brasil, desde a sanção da Lei do Refúgio na década de 1990, não existe uma aproximação entre o governo federal e os outros entes da federação de forma continuada e satisfatória para sensibilizar os órgãos públicos para a situação dos migrantes e dos refugiados, com uma ausência clara de política afirmativa para integração local deste público. As questões dos refugiados, particularmente, são tratadas com caráter de provisoriedade, e consequentemente, os serviços também não possuem intenções de continuidade, com institucionalidade frágil. Além disso, a população migrante e refugiada não tem sido incluída nos espaços decisórios para a formulação de ações específicas para atender suas demandas. São as organizações não governamentais que historicamente vêm destinando atendimentos para estes segmentos, e fazendo suas representações, com poucos recursos e precário apoio das agências internacionais, o que traz consequências para a determinação do direito, a exemplo dos programas de reassentamento, e mais recentemente, da Operação Acolhida e o programa de interiorização, destinados aos venezuelanos, desde 2018.

3 ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA E A PROTEÇÃO SOCIAL AOS IMIGRANTES E REFUGIADOS

Na perspectiva da política de assistência social, o atendimento das famílias e indivíduos em fluxo migratório está em consonância com a Constituição Federal, a Lei de Migração, o

Estatuto dos Refugiados e a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que em seu artigo 4, apresenta seus princípios norteadores:

- 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 (BRASIL, 1993, grifo nosso).

A Lei não faz distinção entre cidadãos brasileiros e imigrantes, reforçando o artigo constitucional 203 que aborda a assistência social enquanto política pública destinada a quem dela necessitar. Para acesso aos benefícios de renda, os migrantes precisam estar nos critérios estabelecidos pela política e possuírem a documentação necessária, que todos que possuem regulação migratória conseguem disponibilizar, como o cadastro de pessoa física e a carteira de trabalho.

Desde 2005, a política de assistência social tem sido implementada em todo o território brasileiro a partir de um novo sistema de gestão pública, denominado Sistema Único de Assistência Social - SUAS. Este sistema incluiu como objetivos da política de assistência social, a proteção social, a vigilância socioassistencial e a defesa dos direitos.

A proteção social no âmbito da assistência social foi dividida em níveis hierarquizados: proteção social básica, proteção social especial de média e alta complexidade. A *proteção social básica* tem serviços, programas e benefícios cujo foco são as situações de vulnerabilidades sociais decorrentes da pobreza e das desigualdades sociais. As ações estão direcionadas à prevenção de situações que violem os direitos dos sujeitos e famílias em determinado território. Sendo assim, os benefícios continuados ou eventuais encontram-se na proteção social básica, pela natureza de complemento de renda e de auxílio em situações específicas (natalidade, velhice, morte, calamidade etc.). O principal serviço ofertado neste nível de proteção é o Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias - PAIF, desenvolvido nos Centros de Referência da Assistência Social - CRAS.

A *proteção social especial* está voltada para o atendimento das situações de risco que envolvem as violações dos direitos humanos e as formas de violência, que podem levar à fragilidade de vínculos familiares e/ou comunitários. Conforme a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), a proteção social especial:

[...] é a modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras (BRASIL, 2005, p. 37).

São serviços considerados mais complexos que os serviços ofertados pela proteção social básica. Por esse motivo, os serviços de proteção social especial estão intrinsecamente vinculados ao sistema de garantia de direitos e de segurança pública, havendo necessidade de estreita articulação com delegacias, Ministério Público, conselho tutelar, judiciário, e com outros serviços das políticas setoriais, para garantir a proteção integral às famílias e indivíduos com direitos violados.

A proteção social especial é dividida pelo nível de complexidade. Os serviços de média complexidade se diferem dos de alta complexidade, sendo os primeiros caracterizados pelo não rompimento de vínculos familiares e comunitários. Os serviços de proteção social especial de alta complexidade são ofertados aos sujeitos e famílias que necessitam de proteção integral, que precisam ser retirados do núcleo familiar ou comunitário por medidas de proteção e segurança, como é o caso das diferentes modalidades de abrigos.

Diante desta nova organização da política, muitas regulações e normativas foram aprovadas para garantir uma homogeneidade na oferta de serviços, benefícios, nas formas de financiamento e de gestão em todo o território nacional. Verifica-se que o tema da migração e refúgio apareceu timidamente nos documentos nacionais no processo da institucionalização da nova política de assistência social.

No primeiro plano decenal apresentado em 2007, chamado SUAS Plano 10, o governo federal incluiu como diretriz a articulação internacional para formulação de ações integradas em áreas de fronteiras. O documento incluiu também a condição de migração para a referência dos riscos, das inseguranças e das vulnerabilidades próprias para a cobertura da assistência social e que deveriam ser matéria dos níveis de proteção afiançados pelo SUAS (proteção básica e especial) para implementação dos serviços, porém, apresentou situações específicas de violação de direitos para que as pessoas migrantes tivessem acesso à política de assistência social:

- Vítimas de tráfico humano;
- Famílias com crianças e adolescentes migrantes em situação de pobreza e miserabilidade;
- Coletivos étnicos com necessidades especiais e vivência de exclusão como: indígenas, quilombolas, zonas de fronteira e incidência de migração.

Na esteira das regulações dos serviços de assistência social, a Tipificação dos Serviços Socioassistenciais, Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social nº 109, de 11 de novembro de 2009, não incluiu a temática nas ações de proteção social básica, apesar de compreendermos que os imigrantes têm acesso em todos os serviços, desde que atendam aos critérios de elegibilidade estabelecidos pelos serviços e programas de transferência de renda. No Serviço de Proteção e Atendimento Especializado às Famílias e Indivíduos – PAEFI, ofertado no Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS, identificou-se que o tráfico de pessoas e o trabalho escravo foram citados como situações pertinentes ao atendimento, porém, não menciona as situações de migrações e refúgio.

A situação dos migrantes aparece na normativa quando se trata dos serviços de acolhimento institucional para adultos e famílias. De acordo com a Tipificação, o acolhimento provisório:

É previsto para pessoas em situação de rua e desabrigo por abandono, *migração* e ausência de residência ou pessoas em trânsito e sem condições de auto-sustento. Deve estar distribuído no espaço urbano de forma democrática, respeitando o direito de permanência e usufruto da cidade com segurança, igualdade de condições e acesso aos serviços públicos. O atendimento a *indivíduos refugiados ou em situação de tráfico de pessoas (sem ameaça de morte)* poderá ser desenvolvido em local específico, a depender da incidência da demanda (CNAS, 2009, p. 31, grifo nosso).

Apesar dos migrantes se constituírem como público-alvo de qualquer serviço da assistência social, seja pela situação de pobreza ou de violência e violações de direitos a que estejam expostos, a condição particular de chegada ao Brasil quando não possuem referências de moradia e não possuem recursos financeiros para aluguel, os torna público para o acolhimento nos abrigos, podendo haver serviços específicos, dependendo da incidência da demanda. No entanto, a Tipificação não avança para o levantamento de ações específicas destinadas para estes segmentos e suas diversidades – como é o caso das crianças e adolescentes separadas ou desacompanhadas de familiares/responsáveis, incluindo-os nas mesmas requisições ao atendimento da população em situação de rua.

No segundo Plano Decenal (2016-2026), a situação dos migrantes está mais visível. Na Diretriz 1, que versa sobre a plena universalização do SUAS, o documento considera as diversidades e heterogeneidade dos indivíduos e dos territórios como prioridade para organização dos serviços e incorpora os migrantes:

1.1.17. Integrar e fortalecer as redes de atenção aos direitos dos migrantes, nacionais e estrangeiros, independente da condição de entrada no país e do status jurídico, qualificando os serviços de proteção social básica e especial, para garantir a proteção integral, especialmente das pessoas retiradas da situação de tráfico humano, refugiados ou resgatadas do trabalho escravo (BRASIL, 2016, p. 24).

Também na Diretriz 5, trata especificamente da articulação da assistência social com a política de direitos humanos da população migrante e refugiada, ao apresentar a integralidade da proteção assistencial:

5.1.1. Fortalecer a intersetorialidade, como estratégia de gestão, em especial, com os Direitos Humanos, visando a garantia de direitos e proteção social às mulheres, pessoas com deficiência, população LGBT, ciganos, comunidades tradicionais, de matriz africana e de terreiro, pescadores e marisqueiros, ribeirinhos, comunidades rurais, migrantes, refugiados, pessoas idosas, população em situação de rua, filhos recém-nascidos de mulheres encarceradas (BRASIL, 2016, p. 28).

Apesar destes documentos serem vagos e não tocarem nas questões específicas da proteção aos migrantes e refugiados pela assistência social e, portanto, não apresentarem as particularidades dos atendimentos a essa população, foram marcos importantes para garantir a formulação e implementação de serviços que considerem suas necessidades, em territórios onde haja incidência.

4 ALGUMAS CONSIDERAÇÕES À GUIA DE CONCLUSÃO

No Brasil atual, encontramos uma situação complexa para os migrantes em situações de vulnerabilidade socioeconômica, de modo geral, que interfere diretamente em sua proteção, inclusive aos refugiados. Nos últimos anos emergiram expressões de autoritarismo e conservadorismo latentes e que encontrou na conjuntura internacional e na crise política e econômica interna terreno fértil para seu fortalecimento nas relações sociais cotidianas e nas propostas de reformas nas políticas sociais. A Emenda Constitucional 95 já vem impondo o congelamento dos gastos sociais desde 2016, como parte da adoção de uma política econômica ultraneoliberal e austera para os direitos sociais, trabalhistas e previdenciários.

Em 2018, a sociedade brasileira elegeu um governo neoconservador, com expressões políticas e ideológicas que representam grupos reacionários, e alinhado economicamente aos interesses do capital estrangeiro e de grandes empresários nacionais do setor financeiro e do agronegócio, adotando medidas contrarreformistas no Estado e de aprofundamento ultraneoliberal. Além de afetar diretamente o financiamento e execução das políticas sociais, o discurso do Presidente da República e de alguns dos seus principais Ministros tem legitimado ações de xenofobia e racistas contra imigrantes. Apesar de termos presenciado alguns poucos avanços na proteção de refugiados, principalmente em relação aos venezuelanos, ainda são ínfimas as ações adotadas e com muitas contradições para que se considere o fortalecimento de uma política migratória no país.

Desde 2015 o Brasil tem sido um dos destinos da migração venezuelana, principalmente pela fronteira terrestre no estado de Roraima, em decorrência da crise política, econômica e social pela qual atravessa a Venezuela. Em fins de 2016, a entrada pela fronteira foi intensificada, gerando conflitos entre os atores políticos governamentais da esfera federal, estadual e municipal que atuam na região, além de reações da sociedade civil.

O processo de chegada dos venezuelanos trouxe tensões no sistema de migração e refúgio brasileiro, particularmente na organização e gestão da fronteira e no aparato normativo-institucional, o que inclui a proteção social através de equipamentos para acolhimento e assistência aos sujeitos e famílias deslocadas. Temos observado que o grande investimento federal para controle e encaminhamento do fluxo venezuelano tem deixado nítido a ausência de uma política de proteção que envolva solicitantes de refúgio e refugiados de outras nacionalidades.

Desde o início da intensificação do deslocamento de venezuelanos ao Brasil, sua condição migratória foi matéria de debates, disputas e conflitos sobre a ajuda humanitária. O Brasil consolidou o Programa denominado Operação Acolhida, que envolve o controle da fronteira, o acolhimento em abrigos e o processo de interiorização, que se conforma pelo deslocamento dos venezuelanos de Roraima para outros estados do território brasileiro, como forma de diminuir a sobrecarga dos serviços e dos espaços urbanos daquela região.

A Operação Acolhida, apesar de envolver muitas instituições, tem o protagonismo das Forças Armadas e do Ministério da Defesa. A militarização federal através das Forças Armadas tem sido utilizada em várias experiências nos estados brasileiros com o argumento de manter a segurança e a ordem pública e tem recebido críticas, inclusive pelas ações negativas, com episódios constantes de violência e violação de direitos dos moradores de determinados territórios. Sua utilização na área humanitária requer atenção dos organismos democráticos e republicanos já que, além de substituírem o lugar das políticas públicas de modo emergencial, como ocorreu com a assistência social no caso de Roraima, têm reproduzido as formas de dominação de classe que moldaram o Estado brasileiro, sobretudo a partir de 1964, com características autocráticas para conter os conflitos sociais.

As políticas sociais, principalmente a assistência social, saúde e educação, como políticas públicas de direitos dos migrantes, poderiam ter ganhado robustez e serviriam como referência para outras situações, estabelecendo padrões de procedimentos, garantindo expertise ao Estado brasileiro e ao pacto federativo para a gestão de “abrigos humanitários” e a proteção aos refugiados. Porém, a opção do Estado brasileiro foi a utilização das forças militares, com

grande predomínio de voluntarismo, provisoriedade e de instituições da sociedade civil na execução das ações.

Além das escolhas políticas que têm direcionado a forma militarizada de acolhimento de venezuelanos e a pouca atenção a uma política efetiva de proteção aos refugiados, ainda salientamos o aumento de reações xenófobas e racistas contra os imigrantes, legitimados pela eleição de um governo de extrema direita. Em 2018 houve a reação de brasileiros contra venezuelanos em Pacaraima, onde atearam fogo em seus pertences e os expulsaram de volta à Venezuela cantando o hino nacional brasileiro. Uma situação de extrema violência, com imagem de crianças assustadas e famílias inteiras coagidas e ameaçadas.

Depois seguiram outros episódios, inclusive com o assassinato de um venezuelano em Boa Vista em 2018. No início de 2022 acompanhamos o brutal assassinato do jovem congolês Moïse, no Rio de Janeiro, quando foi cobrar o pagamento de seus dias de trabalho em um quiosque na praia da Barra da Tijuca. Várias são as matérias jornalísticas que envolvem conflitos entre brasileiros e senegaleses, haitianos, angolanos, sírios.

São muitas as problemáticas referentes aos migrantes e em particular ao direito ao refúgio: o poder discricionário do Estado brasileiro nas concessões, a falta de transparência e de dados sobre os processos, a grande demora em avaliar a situação dos solicitantes, a falta de estrutura do governo federal para o trabalho do CONARE, entre tantos outros.

Com a pandemia do coronavírus, o fechamento das fronteiras terrestres e a restrição de entrada de venezuelanos no país denotam o cunho preconceituoso e segregador da decisão, já que outras medidas não foram utilizadas contra turistas ou migrantes de outras nacionalidades.

Este artigo não teve a pretensão de esgotar ou aprofundar este tema repleto de possibilidades de abordagem. A ideia principal foi possibilitar o conhecimento dos marcos que definem os direitos de migrantes à política de assistência social. É um dever do Estado acolher e garantir condições dignas daqueles que se deslocam em busca de sobrevivência.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [(Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 21 mar. 2022.

BRASIL. *Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993*. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm. Acesso em: 21 mar. 2022.

BRASIL. *Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997*. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9474.htm. Acesso em: 21 mar. 2022.

BRASIL. *Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017*. Institui a Lei de Migração. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm. Acesso em: 01 mar. 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *I Plano Decenal SUAS Plano 10*. Brasília, DF: SNAS, 2007.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *II Plano Decenal da Assistência Social (2016-2026): proteção social para todos/as os/as brasileiros/as*. Brasília, DF: SNAS, 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Política Nacional de Assistência Social*. Brasília, DF: SNAS, 2005.

BRAVO, André Luiz Morais Zuzarte. *Entre a “crise do refúgio” e a “crise das cidades”*: uma análise sobre a inserção de refugiados no meio urbano. 2019. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro, 2019.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. *Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009*. Aprova a Tipificação dos Serviços Socioassistenciais. Brasília, DF: CNAS, 2009. Disponível em: <https://www.sedes.df.gov.br/normativas-legais/>. Acesso em: 01 mar. 2022.

FASSIN, Didier. La economía moral del asilo. Reflexiones críticas sobre la “crisis de los refugiados” de 2015 en Europa. *Revista de Dialectología y Tradiciones Populares*, La Rioja, v. 70, n. 2, p. 277-290, jul./dic. 2015. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/290212557_La_economia_moral_del_asilo_Reflexiones_criticas_sobre_la_crisis_de_los_refugiados_de_2015_en_Europa. Acesso em: 20 jul. 2022.

FONSECA, Fabiane Machado Barbosa da. *Soberania e imigração transnacional na Amazônia Acreana: poder e relações de força*. 2019. Tese (Doutorado em Sociologia e Direito) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2019.

GOMARASCA, Paolo. Dossiê: “Dilemas éticos das migrações” direito de excluir ou dever de acolher? A migração forçada como questão ética. *REMHU – Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, Brasília, DF, v. 25, n. 50, p. 11-24, ago. 2017.

INSTITUTO MIGRAÇÕES E DIREITOS HUMANOS. *Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania*, Brasília, DF, v. 9, n. 9, 2014.

MOREIRA, Juliana Bertino. Redemocratização e direitos humanos: a política para refugiados no Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, DF, v. 53, n. 1, p. 111-129, 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292010000100006&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 25 maio 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951)*. Genebra: ONU, 1951. Disponível em: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 21 mar. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração de Cartagena (1984)*. Cartagena: ONU, 1984. Disponível em: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf. Acesso em: 01 mar. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *International Migration Report 2015*. New York: ONU, 2016. Disponível em: http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2015_Highlights.pdf. Acesso em: 10 jun. 2022.

PIOVESAN, Flávia. Migrantes sob a perspectiva dos Direitos Humanos. *Revista Praia Vermelha*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, p. 15-25, jan./jun. 2015. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/praiavermelha/article/view/5402>. Acesso em: 25 maio 2022.

POTTER, Hyury. Fechamento da fronteira afeta refugiados venezuelanos. *DW*, Bonn, 22 fev. 2019. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/fechamento-da-fronteira-afeta-refugiados-venezuelanos/a-47643952>. Acesso em: 27 jul. 2022.

REIS, Rossana Rocha. Soberania, Direitos Humanos e Migrações Internacionais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 19, n. 55, p. 149-163, jun. 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/xLMhjxfpPVP6RwxGxzWL6xG/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 25 maio 2022.

COMUNIDADES TERAPÊUTICAS E O SUAS: UM ESTUDO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

Giulia de Castro Lopes de Araujo¹

RESUMO: As comunidades terapêuticas (CTs) brasileiras surgiram no território na década de 70 e hoje se consolidam como principal aposta do governo federal no que diz respeito a políticas de enfrentamento ao uso prejudicial de álcool e outras drogas. As CTs integram a Rede de Atenção Psicossocial desde 2011, no entanto, estas instituições não pertencem ao Sistema Único de Saúde – SUS, nem ao Sistema Único de Assistência Social – SUAS, ocupando uma zona de indeterminação que permite entrada em diferentes pastas, como no caso do município do Rio de Janeiro onde migraram da Secretaria de Ordem Pública para a Secretaria de Assistência Social no ano de 2021 e hoje se institucionalizam junto à rede de assistência social.

Palavras-chave: comunidades terapêuticas; assistência social; saúde mental.

ABSTRACT: The Brazilian Therapeutic Communities (TCs) emerged in the territory in the 70s and today they are consolidated as the main bet of the federal government with regard to policies to combat the harmful use of alcohol and other drugs. The TCs have been part of the Psychosocial Care Network since 2011, however these institutions do not belong to the Unified Health System - SUS, nor to the Unified Social Assistance System - SUAS, occupying an indeterminate zone that allows entry into different folders, as in the case in the city of Rio de Janeiro where they migrated from the Public Order Department to the Social Assistance Department in 2021 and are now institutionalized within the social assistance network.

Keywords: therapeutic communities; social assistance; mental health.

1 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS CTS BRASILEIRAS – UMA ANÁLISE LEGAL

As comunidades terapêuticas (CTs) brasileiras são instituições que assumem, segundo (IPEA, 2017), caráter privado, em sua maioria religioso e representam um modelo de atenção a pessoas com transtornos decorrentes do uso de substâncias psicoativas (ou drogas), presentes no Brasil e em outros países. Ancoradas pelo tripé trabalho, disciplina e espiritualidade, estas instituições funcionam como uma residência temporária para que as pessoas se isolem das suas relações sociais prévias, renunciem o uso de drogas e adotem um estilo de vida abstinente.

¹ Mestranda em Serviço Social e Desenvolvimento Regional na Universidade Federal Fluminense (PPGSSDR/UFF). Assistente Social pela Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro (ESS/UFRJ). Pesquisadora no Núcleo de Estudo, Pesquisa e Extensão em Serviço Social e Saúde da Universidade Federal Fluminense (NUEPESS/UFF). E-mail: giuliaclaraujo@gmail.com.

Cavalcante (2019) pontua que o modelo brasileiro de CTs tem forte influência da experiência norte americana, pautada numa reforma moral e individual do sujeito.

No Brasil as CTs se consolidam em um caminho de ascensão. Surgidas na década de 1970, começaram a se expandir significativamente na década de 1990 e passaram pelo primeiro grande impulso em 2010 com o início do financiamento de vagas a nível federal. O ano de 2011 é marcado pelo programa “Crack é possível vencer”, que ampliou o foco da abstinência e isolamento social como forma de tratamento a pessoas que fazem uso prejudicial de álcool e outras drogas.

No mesmo ano de 2011 as CTs foram incluídas na Rede de Atenção Psicossocial (RAPS) através da Portaria 3.088, de 23 de dezembro de 2011, como ponto de atenção da rede de caráter residencial transitório. Também neste ano tem-se um marco importante que foi a edição da Resolução de Diretoria Colegiada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), a RDC nº 29/201110, que atualmente dispõe sobre os requisitos de segurança sanitária para o funcionamento de instituições que prestem serviços de atenção a pessoas com transtornos decorrentes do uso, abuso ou dependência de substâncias psicoativas.

A regulamentação do serviço oferecido por essas instituições, no entanto, foi publicada somente no ano de 2015 através da Resolução nº 01/2015 do Conselho Nacional de Políticas Sobre Drogas (CONAD) que trouxe a seguinte definição:

Art. 2º As entidades que realizam o acolhimento de pessoas com problemas associados ao uso nocivo ou dependência de substância psicoativa, caracterizadas como comunidades terapêuticas, são pessoas jurídicas, sem fins lucrativos, que apresentam as seguintes características: I - adesão e permanência voluntárias, formalizadas por escrito, entendidas como uma etapa transitória para a reinserção sócio familiar e econômica do acolhido; II - ambiente residencial, de caráter transitório, propício à formação de vínculos, com a convivência entre os pares; III - programa de acolhimento; IV - oferta de atividades previstas no programa de acolhimento da entidade, conforme previsão contida no art. 12; e V - promoção do desenvolvimento pessoal, focado no acolhimento de pessoas em situação de vulnerabilidade com problemas associados ao abuso ou dependência de substância psicoativa (CONAD, 2015).

A regulamentação diverge em alguns pontos da breve descrição dessas instituições feita na portaria que as inseriu como integrantes da RAPS. A portaria de 2011 as engloba como serviços de saúde e determina o tempo de nove meses para o “tratamento”, já a resolução de 2015 explicita que as entidades que ofereceram serviços assistenciais de saúde ou de natureza clínica não serão consideradas comunidades terapêuticas, determina o período de “acolhimento” em 12 meses e dispõe que “o acolhimento de que trata esta Resolução não se confunde com os serviços e programas da rede de ofertas do Sistema Único de Assistência Social – SUAS” (BRASIL, 2015).

Dessa forma, consolida-se um ponto importante a se somar na definição do serviço oferecidos pelas CTs: estes não se configuram enquanto serviço de assistência social, nem como serviço de saúde, ocupando, dessa forma, o que estudos recentes apontam como zona de indeterminação (RUI; FIORE, 2021).

O ano de 2019 é um grande, se não o maior, dos marcos do avanço destas instituições no debate sobre políticas públicas. Neste ano foram reconhecidas legalmente pela primeira vez na “lei de drogas”, através da Lei nº 13.840 e inseridas, também pela primeira vez, no texto da “política de drogas” através do Decreto nº 9.761 que aprova a Política Nacional Sobre Drogas (PNAD) e extingue integralmente a Política Nacional Antidrogas (Decreto nº 4.345/2002).

Até o ano de 2018, a política de drogas concentrava-se inteiramente na secretaria nacional de políticas sobre drogas, a SENAD, no Ministério da Justiça e Segurança Pública. A partir de 2019 essa política foi dividida entre o Ministério da Justiça e Segurança Pública e o Ministério da Cidadania. O Decreto de nº 9.761, de 11 de abril de 2019, decretou em seu art. 3º que a Secretaria Nacional de Cuidados e Prevenção às Drogas do Ministério da Cidadania e a Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas do Ministério da Justiça e Segurança Pública articulam e coordenam a implementação da PNAD, no âmbito de suas competências.

A Política Nacional Sobre Drogas de 2019, diferente da Política Nacional Antidrogas de 2002, reconhece as Comunidades Terapêuticas e põe entre seus objetivos regulamentar, avaliar e acompanhar o tratamento do acolhimento em CTs, a assistência e o cuidado de pessoas com uso indevido de álcool e outras drogas lícitas e ilícitas e com dependência química.

No que se refere ao tratamento, acolhimento, recuperação, apoio, mútua ajuda e reinserção social no sentido de promover e garantir a articulação e a integração das intervenções para tratamento, recuperação, reinserção social, a comunidade terapêutica aparece listada juntamente com a rede de equipamentos da saúde e da assistência social. A política também dispõe sobre estimular e apoiar, inclusive financeiramente, o trabalho, o desenvolvimento e estruturação física e funcional dessas CTs. A Política Nacional Sobre Drogas de 2019 legitima as comunidades terapêuticas além de estimular o serviço e o desenvolvimento do mesmo, alterando neste sentido a Política Nacional Antidrogas de 2002 que não trazia o tema das CTs no seu texto.

Ainda no ano de 2019 foi lançado pelo Ministério da Cidadania o mapa virtual das comunidades terapêuticas contratadas pela Secretaria Nacional de Cuidados e Prevenção às Drogas – SENAPRED, apontando 481 instituições no território nacional. No final deste mesmo ano foi divulgado um edital milionário de financiamento de vagas, onde o resultado publicado no início de 2021 habilitou e pré qualificou 528 CTs brasileiras para receberem financiamento

público. De acordo com dados publicizados em matéria², o valor do financiamento de vagas pelo Ministério da Cidadania cresceu 65% entre os anos de 2019 e 2021, passando de R\$81 milhões para R\$134 milhões de reais.

Em estudo recente realizado pela Conectas em parceria com o Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP), os valores levantados são ainda maiores. A pesquisa aponta que o investimento federal entre 2017 e 2020 chegou a R\$ 300 milhões e, considerados os valores repassados por governos e prefeituras de capitais, atingiu-se R\$ 560 milhões.

Durante a pandemia de COVID-19 que constituiu uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional e teve início no ano de 2020, as CTs foram definidas pela portaria nº 340 do Ministério da Cidadania como serviço essencial, permanecendo em funcionamento durante o período em que o país adotava medidas de isolamento social para prevenção ao contágio. Em meio a esse cenário, em junho de 2020, aprovou-se a resolução do CONAD que regulamenta o acolhimento de adolescentes em comunidades terapêuticas.

A resolução foi suspensa pela liminar da Justiça Federal de Pernambuco que acolheu o pedido de tutela de urgência feito pela Defensoria Pública do Rio em conjunto com a Defensoria Pública da União e as defensorias estaduais de Mato Grosso, Pernambuco, Paraná e São Paulo em ação civil pública. De acordo com as instituições o CONAD não possui competência para tal regulamentação, além de violar os direitos das crianças e adolescentes. Em 2021 a liminar foi derrubada e a regulamentação segue em vigor.

A proposta da “nova política de drogas” assinada no ano de 2019 de estimular e apoiar as CTs de fato se consolidou no território brasileiro, hoje essas instituições se consolidam como principal investimento do governo federal no que diz respeito ao enfrentamento ao uso prejudicial de álcool e outras drogas. Além das normativas e editais de financiamento de vagas que incentivam a expansão desse serviço, as CTs também são alvo do chamado financiamento público indireto, que acontece por meio de cursos, eventos de capacitação e no final de 2021 a inclusão dessas instituições entre as entidades que terão imunidade tributária.

Introduzir a reflexão com essa breve linha do tempo legal que analisa a expansão das CTs em território brasileiro é fundamental para que se construa o caminho até o debate proposto: entender como essas instituições, de definição por vezes ambígua, e alvo de diversas análises críticas sobre o serviço que se propõem a ofertar, estão se consolidando no campo da

² COMUNIDADES terapêuticas têm recebido cada vez mais dinheiro público, repassado por municípios, estados e pela União. *GI*, Rio de Janeiro, 20 jun. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/fantastico/noticia/2022/06/20/comunidades-terapeuticas-tem-recebido-cada-vez-mais-dinheiro-publico-repassado-por-municipios-estados-e-pela-uniao.ghtml> . Acesso em: 10 jul. 2022.

política pública de cuidado e adentrando em diferentes setores governamentais, incluindo a assistência social.

Para esta análise qualitativa, tem-se como caminho metodológico o estudo de legislações, bibliografias, notícias e atas de eventos sobre o tema, para expor a experiência do município do Rio de Janeiro, onde as CTs hoje se consolidam dentro da política de assistência social através de manobras e articulações entre instituições e atores envolvidos no tema.

2 CTS E O SUAS – UM OLHAR PARA O MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

No ano de 2019, a conjuntura a nível federal e as legislações recentes que trilhavam o caminho de incentivo e fortalecimento das CTs fomentaram ações municipais também voltadas a esse tema. À época, o ex-prefeito Marcelo Crivella criou, dentro da estrutura da Secretaria de Ordem Pública (SEOP) do município, a Coordenadoria de Cuidado e Prevenção às Drogas, designando aos cuidados de Douglas Manassés, fundador da Instituição Manassés, uma grande rede de CTs que possui 27 unidades em 18 estados brasileiros. Antes de assumir a coordenadoria, Manassés era assessor no gabinete do prefeito.

Em reunião do Conselho Estratégico de Informações da Cidade, registrada em ata³, o ex-coordenador diz ter quebrado o paradigma que distanciava as CTs da prefeitura do Rio, trabalhando para que essas instituições fossem regulamentadas. Neste período deu-se a reativação do Conselho Municipal Antidrogas e a regulamentação do Fundo Municipal Antidrogas, que permitiu acesso a recursos que subsidiaram o Edital nº 01/2019 da SEOP que financiou 225 vagas em 9 CTs cariocas pelo período de um ano no valor de R\$2,7 milhões de reais. Na época houve uma tentativa de executar o edital de financiamento pela Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos (SMASDH), mas houve um impedimento, pois, segundo o coordenador, os serviços da assistência social são tipificados não tendo abertura para inserção das comunidades terapêuticas.

O cenário, no entanto, tem se alterado no município carioca. Em janeiro de 2021 foi criada a Coordenadoria Geral dos Conselhos que tem como objetivo acompanhar as atividades desenvolvidas pelos Conselhos - de Políticas Públicas, de Direitos e Tutelares - vinculados à Secretaria Municipal de Assistência Social – SMAS, e as frentes de trabalho desta

³ RIO DE JANEIRO (Município). Prefeitura da Cidade do Rio. Conselho Estratégico de Informações da Cidade. *Atas de Reuniões*. Ações de cuidado e prevenção às drogas no município do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio, 2020. Disponível em: <https://www.rio.rj.gov.br/documents/91329/4601477/Ata+de+agosto+2020.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2022.

coordenadoria englobam o COMAD e a coordenadoria antidrogas. O Decreto RIO nº 48464/2021 que dispõe sobre a estrutura organizacional da SMAS inclui esses órgãos na estrutura da secretaria, juntamente com o Fundo Municipal Antidrogas.

Percebe-se que os órgãos que se organizaram para atuação em torno do tema das CTs e que antes se localizavam na Secretaria de Ordem Pública do Município por falta de abertura na assistência social no ano de 2019, encontraram plena adesão na Secretaria Municipal de Assistência Social no ano de 2021 sob gestão do atual prefeito Eduardo Paes e Secretária Laura Carneiro, e ainda que as CTs não sejam tipificadas como serviço de assistência social – impedimento citado pelo ex coordenador Douglas Manassés como motivo para a não execução do edital pela secretaria – a SMAS, após a incorporação da pauta, publicou em 27 de julho de 2021 um edital de chamamento público para financiamento de vagas em CTs.

O Edital de nº 37/2021 manteve características do edital anterior executado pela SEOP, como o número de vagas para a contratação (225 vagas), mas com o valor e o tempo de contrato reduzidos pela metade, R\$ 1.350.000,00 (um milhão, trezentos e cinquenta mil reais) pelo período de seis meses. A execução de um edital de financiamento e a incorporação dos órgãos que atuam sobre a temática das CTs dentro da assistência social são pontos de atenção que confirmam a hipótese de que tais instituições tem ganhado espaço na assistência social no município do Rio, uma vez que atribuiu a SMAS o acompanhamento da efetividade e eficácia da execução do serviço prestado pelas CTs como meta de monitoramento.

A Central de Recepção de Adulto e Família - CRAF TOM JOBIM, passa, através deste edital, a ser o setor responsável pela regulação de vagas das Entidades Prestadoras dos Serviços de Comunidade Terapêutica conveniadas com a administração municipal. Este equipamento público pertencente à rede de assistência social do município do Rio de Janeiro fica localizado na zona norte da cidade, no bairro da Ilha do Governador, e era responsável até então pela regulação de vagas em todas as unidades de acolhimento adulto para população em situação de rua da rede pública, estando agora responsável também por regulação de vagas em CTs, instituições privadas que atendem um perfil específico de indivíduos que fazem uso prejudicial de álcool e outras drogas.

A maneira como o município tem debruçado o olhar para a população em situação de rua direcionando-os ao serviço de acolhimento em comunidades terapêuticas esbarra na problemática que é a leitura preconceituosa e generalizadora de que toda pessoa em situação de rua é, necessariamente, um dependente químico - como se referem as normativas. o cenário dos últimos anos de sucateamento e desmonte dos serviços públicos de saúde e assistência social ao mesmo tempo em que nos mostra o fortalecimento do serviço privado, moralizador e

religioso oferecido pelas CTs, demonstra o caráter higienista das políticas públicas direcionadas à população em situação de rua e à população majoritariamente negra e pobre que faz uso prejudicial de álcool e outras drogas.

Essa leitura não é novidade, a Política Nacional para a População em Situação de Rua, instituída pelo Decreto nº 7.053/2009, já evidenciava a necessidade em classificar essa população como um grupo heterogêneo, e demarcar princípios e diretrizes que caminham para o respeito, valorização, atendimento humanizado e acesso a direitos dessa população, além de definir que os serviços de acolhimento temporário serão regulamentados nacionalmente pelas instâncias de pactuação e deliberação do Sistema Único de Assistência Social.

O que ocorre no município do Rio de Janeiro atualmente, no entanto é o direcionamento dos usuários da política de assistência social para as CTs, que estão sendo utilizadas como unidades de acolhimento. É importante apontar que essas instituições são alvo de constantes vistorias e denúncias de violações de direitos, como relata a pesquisa sobre o Perfil das Comunidades Terapêuticas do IPEA (2017), o relatório do Conselho Federal de Psicologia (2018), o relatório do Conselho Federal de Serviço Social (2018), e outros como o Relatório de Diligência de Instrução na Comunidade Terapêutica Desafio Jovem Maanain (2020). Este último relatório traz ainda a realidade da CT que praticava violência física, psicológica e violações de direitos graves dentro da instituição que acolhia adolescentes, antes mesmo desse acolhimento ser regulamentado, e recebia financiamento público.

O movimento de incentivo às CTs no município do Rio direcionou-as para um movimento de regulamentação. Esse trabalho iniciado no ano de 2019 pela coordenadoria de cuidado e prevenção às drogas está articulado com outros órgãos que trabalham com a fiscalização e concessão de certificados a essas instituições, documentos esses essenciais para acesso aos editais de financiamento.

A vigilância sanitária é um dos principais responsáveis por essa inspeção que concede, anualmente, o alvará sanitário que atesta a regularidade da CT. O papel da vigilância sanitária no processo de institucionalização das CTs é pouco abordado nos estudos sobre o tema. Jardel Fischer Loeck (2021) em seu artigo “A fiscalização das comunidades terapêuticas pela vigilância sanitária municipal” analisa que no período de uma década houve um afrouxamento nas resoluções da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e que hoje os processos burocráticos necessários à emissão do alvará sanitário não só apresentam lacunas, como terminam por permitir o funcionamento de entidades com sérios problemas estruturais.

O COMAD também é um dos órgãos que atuam nas visitas de fiscalização e concedem certificação para essas instituições. O conselho também tem atuado de maneira ativa na

organização de cursos de capacitação, seminários e eventos direcionados a gestores de CTs cariocas.

3 CONCLUSÃO

As demandas da população que faz uso prejudicial de álcool e outras drogas são por muitas vezes diversas, e carecem de uma abordagem multidisciplinar, que articule diferentes políticas públicas. Ainda que nos últimos anos o debate sobre as comunidades terapêuticas tenha sido associado à saúde mental, a zona de indeterminação que esse serviço ocupa permite que essas instituições flutuem em diferentes pastas, e traz a necessidade do debate em diferentes áreas.

Entre os governos estaduais e municipais nos quais o financiamento de CTs foi identificado, os órgãos executores da política são de áreas muito diversas, abrangendo secretarias como saúde, assistência social, justiça, segurança urbana, desenvolvimento social etc. Esse é mais um indício, já apontado na literatura, de uma zona de indeterminação sobre o tipo de trabalho prestado pelas CTs para o Estado (CONNECTAS, 2022).

Uma vez que estudos anteriores realizaram esforços de analisar essas instituições dentro da Rede de Atenção Psicossocial fornecendo subsídios críticos para a compreensão de que o enfrentamento a instituições totais (GOFFMAN, 1974) se faz necessário até os dias de hoje, pois a superação dos manicômios ainda é uma luta atual na sociedade brasileira, esse estudo propôs, sem a pretensão de esgotar o debate, somar esforços e trazer a reflexão para a área da assistência social.

Essas instituições que apresentam um caráter misto de clínica e igreja (RUI; FIORE, 2021) e definição confusa do serviço que oferecem, estão ganhando espaço e se consolidando enquanto política pública de cuidado. Foi possível observar como a conjuntura política e o trabalho de atores chave têm impulsionado esse avanço, dentro do município do Rio de Janeiro, inserindo as CTs na rede SUAS.

A vigilância sanitária e o conselho municipal antidrogas não devem atuar sozinhos no processo de fiscalização dessas instituições, trazendo a necessidade da atuação de órgãos fiscalizadores, como o Ministério Público, para que se tenha a supervisão e monitoramento desse serviço, uma vez que políticas públicas voltadas à população em situação de vulnerabilidade social não podem, de forma alguma, corroborar para uma contínua violação de direitos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009*. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7053.htm. Acesso em: 10 jul. 2022.

BRASIL. *Decreto nº 9.761, de 11 de abril de 2019*. Aprova a Política Nacional sobre Drogas. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9761.htm. Acesso em: 10 jul. 2022.

BRASIL. *Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006*. Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas – SISNAD; prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; define crimes e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111343.htm. Acesso em: 10 jul. 2022.

BRASIL. *Lei nº 13.840, de 05 de junho de 2019*. Altera as Leis [...] para dispor sobre o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas e as condições de atenção aos usuários ou dependentes de drogas e para tratar do financiamento das políticas sobre drogas. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Lei/L13840.htm. Acesso em: 10 jul. 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça. Conselho Nacional de Políticas Sobre Drogas. *Resolução nº 01, de 19 de agosto de 2015*. Regulamenta, no âmbito do Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (SISNAD), as entidades que realizam o acolhimento de pessoas, em caráter voluntário, com problemas associados ao uso nocivo ou dependência de substância psicoativa, caracterizadas como comunidades terapêuticas. Brasília, DF: CONAD, 2015. Disponível em: https://www.justica.gov.br/sua-protECAo/politicas-sobre-drogas/backup-senad/comunidadeTerapeuticas/anexos/conad_01_2015.pdf. Acesso em: 10 jul. 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça. Conselho Nacional de Políticas Sobre Drogas. *Resolução nº 03, de 24 de julho de 2020*. Regulamenta, no âmbito do Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas - Sisnad, o acolhimento de adolescentes com problemas decorrentes do uso, abuso ou dependência do álcool e outras drogas em comunidades terapêuticas. Brasília, DF: CONAD, 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-3-de-24-de-julho-de-2020-268914833>. Acesso em: 10 jul. 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Portaria nº 3.088, de 23 de dezembro de 2011*. Institui a Rede de Atenção Psicossocial para pessoas com sofrimento ou transtorno mental e com necessidades decorrentes do uso de crack, álcool e outras drogas, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt3088_23_12_2011_rep.html. Acesso em: 10 jul. 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. *Resolução RDC nº 29, de 30 de junho de 2011*. Dispõe sobre os requisitos de segurança sanitária para o funcionamento de instituições que prestem serviços de atenção a pessoas com transtornos decorrentes do uso, abuso ou dependência de substâncias psicoativas. Brasília, DF: Anvisa, 2011. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/anvisa/2011/res0029_30_06_2011.html. Acesso em: 10 jul. 2022.

CAVALCANTE, R. A institucionalização clínica e política das comunidades terapêuticas e a sua relação com a saúde mental brasileira. In: VASCONCELOS, E. M.; CAVALCANTE, R. (org.). *Religiões e o paradoxo apoio social: intolerância, e implicações na política de drogas e comunidades terapêuticas*. São Paulo: Hucitec, 2019.

COMUNIDADES terapêuticas têm recebido cada vez mais dinheiro público, repassado por municípios, estados e pela União. **G1**, Rio de Janeiro, 20 jun. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/fantastico/noticia/2022/06/20/comunidades-terapeuticas-tem-recebido-cada-vez-mais-dinheiro-publico-repassado-por-municipios-estados-e-pela-uniao.ghtml>. Acesso em: 10 jul. 2022.

CONNECTAS DIREITOS HUMANOS. Centro Brasileiro de Análise e Planejamento. *Financiamento público de comunidades terapêuticas brasileiras entre 2017 e 2020*. São Paulo: CONECTAS: CEBRAP, 2022. Disponível em: <https://www.conectas.org/wp-content/uploads/2022/04/Levantamento-sobre-o-investimento-em-CTs-w5101135-ALT5-1.pdf>. Acesso em: 10/07/2022.

CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA. *Relatório da Inspeção Nacional em Comunidades Terapêuticas*. Brasília, DF: CFP, 2018. Disponível em: <http://site.cfp.org.br/wpcontent/uploads/2018/06/Relat%C3%B3rio-da-Inspe%C3%A7%C3%A3o-Nacional-emComunidades-Terap%C3%AAuticas.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2022.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. *Relatório de Fiscalização: Serviço Social e a Inserção de Assistentes Sociais nas Comunidades Terapêuticas no Brasil*. Brasília, DF: CFESS, 2018. Disponível em: <http://www.cfess.org.br/arquivos/RelatorioCFESS-ComunidadesTerapeuticas2018-Site.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2022.

GOFFMAN, E. *Manicômios, prisões e conventos*. São Paulo: Perspectiva, 1974.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Perfil das Comunidades Terapêuticas brasileiras*. Brasília, DF: IPEA, 2017. (Nota Técnica, 21). Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/20170418_nt21.pdf. Acesso em: 10 jul. 2022.

LOECK, J. F. A fiscalização das comunidades terapêuticas pela vigilância sanitária municipal e suas implicações práticas: o caso de um município brasileiro de grande porte. In: RUI, T.; FIORE, M. (ed.). *Working Paper Series: comunidades terapêuticas no Brasil*. Brooklyn: Social Science Research Council, 2021. p. 45-63.

RIO DE JANEIRO (Município). Prefeitura da Cidade do Rio. Conselho Estratégico de Informações da Cidade. *Atas de Reuniões*. Ações de cuidado e prevenção às drogas no município do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio, 2020. Disponível em: <https://www.rio.rj.gov.br/documents/91329/4601477/Ata+de+agosto+2020.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2022.

RIO DE JANEIRO (Município). Prefeitura da Cidade do Rio. *Decreto Rio nº 48644, de 22 de março de 2021*. Institui medidas emergenciais, de caráter excepcional e temporário, destinadas ao enfrentamento da pandemia de Covid-19, e dá outras providências. Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio, 2021. Disponível em: legisweb.com.br/legislacao/?id=411495. Acesso em: 10 jul. 2022.

RIO DE JANEIRO (Município). Secretaria de Ordem Pública. Chamamento Público-CP/SEOP nº 001/2019. *Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, ano 33, n. 137, p. 60, 01 out. 2019. Disponível em: <https://doweb.rio.rj.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/4295#/p:60/e:4295?find=aviso%20de%20chamamento%20publico>. Acesso em: 10 jul. 2022.

RIO DE JANEIRO (Município). Secretaria Municipal de Assistência Social. *Edital de Chamamento Público nº 37/2021*. Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio, 2021. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/13613679/4341204/EDITALCHAMAMENTO37.2021.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2022.

RUI, T.; FIORE, M. O fenômeno das comunidades terapêuticas no Brasil: experiências em zonas de indeterminação. In: RUI, T.; FIORE, M. (ed.). *Working Paper Series: comunidades terapêuticas no Brasil*. Brooklyn: Social Science Research Council, 2021. p. 01-07.

