

SUAS e SISTEMA DE JUSTIÇA NO ESTADO DA BAHIA:

subsídios para a qualificação de uma
inter-relação fundamental





SECRETARIA DE ASSISTÊNCIA
E DESENVOLVIMENTO SOCIAL



SUAS e SISTEMA DE JUSTIÇA NO ESTADO DA BAHIA: subsídios para a qualificação de uma inter-relação fundamental

Parceiros:



MINISTÉRIO PÚBLICO
DO ESTADO DA BAHIA



SECRETARIA DE JUSTIÇA
E DIREITOS HUMANOS





GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA

Jerônimo Rodrigues
Governador do Estado da Bahia

Geraldo Junior
Vice – Governador do Estado da Bahia

Fabya Reis
Secretária de Assistência e Desenvolvimento Social

Leísa Mendes de Sousa
Superintendente de Assistência Social



GOVERNO DO ESTADO
BAHIA
SECRETARIA DE ASSISTÊNCIA
E DESENVOLVIMENTO SOCIAL

FICHA TÉCNICA

1ª Edição

Março de 2025

SUPERINTENDÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SAS)

Leísa Mendes de Sousa

Superintendente de Assistência Social

Gabriele Rocha Dultra

Coordenação Estadual de Gestão do SUAS

Jonata da Costa Lopes Oliveira

Coordenação Estadual de Proteção Social Básica

Luciana Trindade Veloso

Coordenação Estadual de Proteção Social Especial

Jaimilton Fernandes Santos

Coordenação Estadual do Programa Bolsa Família

ELABORAÇÃO GERAL (Conteúdo e Gráfico)

José Geraldo Leandro

Consultor do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)

REVISÃO TÉCNICA

Gersivânia Chaves

Técnica da Coordenação Estadual de Proteção Social Especial



SUMÁRIO

Prefácio.....	05
Mensagem da Secretária.....	08
Apresentação.....	10
1.Introdução.....	12
2.Inter-relação entre o SUAS e o Sistema de Justiça: aspectos teóricos e normativos.....	15
3.As características da inter-relação entre o SUAS e o Sistema de Justiça no Estado da Bahia.....	26
4.Qualificar e institucionalizar a inter-relação entre o SUAS e o Sistema de Justiça: aspectos importantes.....	33
4.1.Elucidação das atribuições das instituições e órgãos que compõem o Sistema de Garantia de Direitos (SGD).....	34
4.2.Desenho e institucionalização de fluxos para a realização dos encaminhamentos ordinários aos serviços socioassistenciais do SUAS.....	37
4.3.Promoção de conhecimento mútuo sobre as atribuições, responsabilidades e fazeres do SUAS e dos órgãos que compõem o Sistema de Justiça.....	41
4.4.Criação de mecanismos de gestão para pactuação e diálogo permanentes.....	43
5.Leis e normatizações importantes.....	45
6.Referências.....	49



PREFÁCIO

Assumindo o compromisso de realizar gestão comprometida com a vida, com o desenvolvimento do nosso povo, o combate à fome e a desigualdade social, vivemos tempos de fortalecimento das políticas sociais, que garantem proteção, cuidado e assistências para a população baiana, concepções que estão na centralidade nas ações do Governo da Bahia.

Juntos estamos fazendo uma verdadeira revolução na história do nosso estado e tudo isso é possível porque este é um projeto coletivo pelo qual estamos lutando há muitas gerações. Investir em políticas públicas tem sido uma das grandes estratégias dos governos democráticos, comprometidos com o direito a uma vida mais digna.

Agora, estamos transformando o presente e construindo um futuro que consagre a realização dos sonhos pelos quais trabalhamos cotidianamente.

Há tempos temos sonhado e lutado por uma Assistência Social garantidora de proteção social, com papel de democratizar direitos, o acesso a bens e serviços, tendo capacidade de atender as demandas das famílias que mais precisam e que seja capaz de responder a estas demandas com ações efetivas de proteção social.

Estamos nesta construção na Bahia, fortalecendo as bases estruturantes que consolidam o SUAS. Isto é fruto de uma decisão política, do compromisso de estarmos juntos de mãos dadas, o tempo inteiro, buscando qualificar a Assistência Social em todos os municípios, investindo recursos financeiros, materiais e a inteligência técnica à serviço de quem mais precisa.

Romper com o assistencialismo é fazer Assistência Social com financiamento público, portanto é pauta central de nosso governo o repasse regular aos Fundos Municipais de Assistência Social, garantindo mais sustentabilidade financeira para oferta de serviços e benefícios socioassistenciais. Além disto, a Bahia vem avançando ano a ano na ampliação do orçamento, adequando os valores de referência do cofinanciamento para os benefícios eventuais, os serviços de proteção social básica, de proteção social especial.



Somos o primeiro estado a garantir o financiamento para o aprimoramento da gestão do SUAS e o aluguel social para mulheres em situação de violências. Temos orgulho em avançar na capilaridade das ofertas da Assistência Social, com mais serviços à disposição da população, fazendo com que serviços de alta complexidade estejam presentes em municípios de pequeno porte.

O conhecimento é uma ferramenta fundamental, por ampliar o acesso a mais informações e metodologias técnico-operativas, e, por alinhar princípios ético políticos para construção de uma sociedade mais democrática, justa e igualitária.

É nesta concepção que o Governo do Estado vem investindo na construção de novos conhecimentos, percursos formativos e com ações de educação permanente, que preparam as equipes municipais para realizar um trabalho social de qualidade.

As nossas ações de capacitação e educação permanente conseguem alcançar os 417 municípios e suas equipes, fazendo com que a gestão estadual se faça presente nos 27 territórios de identidade, afinal SUAS fortalecido é sinônimo de famílias protegidas.

Ademais, reconhecendo a importância em fortalecer as interações e intervenções intersetoriais, temos investido em estratégias de cooperação técnica, protocolos integrados e fluxos inter-institucionais entre o SUAS, outros sistemas e políticas.

É com muita alegria que lançamos este caderno, que coadunam com o anseio do Governo do Estado de que as articulações intersetoriais sejam aprimoradas, uma vez que são necessárias para garantia da proteção social de famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade social e risco social e pessoal por violações de direitos.

O caderno “SUAS e Sistema de Justiça no estado da Bahia: subsídios para a qualificação de uma inter-relação fundamental”, é um material fruto da parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento/PNUD, a quem coube a tarefa de materializar um instrumento técnico, que visa o aprimoramento e o fortalecimento da relação entre os entes federados que compõem os referidos sistemas.



Esperamos que seja uma leitura proveitosa e que ilumine o fazer diário entre os Sistemas e suas operações.

Seguimos irmanados integrando pessoas, identidades e economias, idealizando novos sonhos, novas páginas na história da Bahia que estamos construindo dia a dia.

Jerônimo Rodrigues
Governador da Bahia



MENSAGEM DA SECRETÁRIA

Na Bahia vivemos tempos de fortalecimento das políticas sociais, que garantem proteção, cuidados e assistências para a população baiana, portanto assumem centralidade nas ações do governo estadual.

Na Assistência Social, política pública de seguridade social não é diferente! O Governo do Estado vem construindo bases estruturantes para o fortalecimento do SUAS, com vistas a proteger as famílias que mais precisam, seja com sustentabilidade do financiamento, com ampliações de serviços socioassistenciais, seja com o aprimoramento dos instrumentos de gestão.

O conhecimento é uma ferramenta fundamental, por ampliar o acesso a mais informações e metodologias técnico-operativas, e, por alinhar princípios ético políticos para construção de uma sociedade mais democrática, justa e igualitária.

É nesta concepção que o Governo do Estado vem investindo na construção de novos conhecimentos, percursos formativos e, também com ações de educação permanente, que preparam as equipes municipais para realizar um trabalho social de qualidade.

Assim, é com muita satisfação que lançamos mais um material de orientações técnicas, no formato de um caderno, com textos e subsídios que fundamentam uma interação mais fluida entre Sistemas de proteção social, de garantia de direitos e o Sistema de Justiça.

Reconhecemos a importância de se definir estratégias de cooperação técnica e protocolos integrados entre o SUAS e o Sistema de Justiça, de Defesa e Garantia de Direitos e demais políticas públicas, para tanto apontamos a necessidade do estabelecimento de formas de diálogo institucional entre esses atores. Assim, seguiremos irmanados na construção de outras ações e estratégias formativas para continuar fortalecendo as interações e intervenções intersetoriais.



O caderno “SUAS e Sistema de Justiça no estado da Bahia: subsídios para a qualificação de uma inter-relação fundamental”, é um material fruto da parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento/PNUD, a quem coube a tarefa de materializar um instrumento técnico, que visa o aprimoramento e o fortalecimento da relação entre os entes federados que compõem os referidos sistemas.

Este caderno traz informações essenciais que coadunam com o anseio do Governo do Estado de que as articulações intersetoriais sejam aprimoradas, uma vez que são necessárias para garantia da proteção social de famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade social e risco social e pessoal por violações de direitos.

Esperamos que seja uma leitura proveitosa e que ilumine o fazer diário entre os Sistemas e suas operações.

Fabya Reis

Secretária de Assistência e Desenvolvimento Social



APRESENTAÇÃO

Apresentamos o caderno “SUAS e Sistema de Justiça no estado da Bahia: subsídios para a qualificação de uma inter-relação fundamental”, como um instrumento técnico que visa o aprimoramento e o fortalecimento da relação entre os referidos sistemas. É um material que contém embasamentos para as reflexões e debates e, ao mesmo tempo, sugestões de caminhos e ações na operacionalização do processo de qualificação e institucionalização nessa interação para a garantia dos direitos socioassistenciais.

É importante ressaltar que este trabalho é fruto da consultoria especializada realizada no ano de 2024, por meio da cooperação técnica com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, cuja tarefa coube ao Professor Dr. José Geraldo Leandro. Tendo recebido contribuições das pessoas entrevistadas referenciadas nos Sistemas de Assistência Social e de Justiça.

A interação entre estes Sistemas é uma pauta de grande relevância, presente em discussões e produções técnico-normativas com abrangência nacional. Nessa direção, importantes documentos foram produzidos nacionalmente, a exemplo da Nota Técnica Nº 02 de 2016 do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/MDS e a Resolução Nº 119 de 04 de setembro de 2023 do Conselho Nacional de Assistência Social./CNAS, que aprova os parâmetros para a atuação do Sistema Único da Assistência Social (SUAS) na relação interinstitucional da rede socioassistencial com o Sistema de Justiça e outros Órgãos de Defesa e Garantia de Direitos.

O II Plano Decenal de Assistência Social (2016/2026), prevê a instituição de parâmetros para a interação entre o SUAS, o Sistema de Justiça e Sistema de Garantia de Direitos, visando o estabelecimento de fluxos e protocolos de referenciamento e delimitação de competências.

Portanto, é nesse bojo, que a Superintendência de Assistência Social propôs a mencionada consultoria, visando o fortalecimento da inter-relação do SUAS com o Sistema de Justiça na Bahia, reconhecendo que para realização de trabalho social com famílias é imprescindível um sistema protetivo que ampare as famílias por meio de sua função de



cuidado e proteção frente as situações de vulnerabilidades sociais e violações de direitos vivenciadas.

Este material enriquece a biblioteca virtual do SUAS, disponível através do site da SEADES <https://www.ba.gov.br/social/> e amplia o espectro de temas e produções para apoiar tecnicamente a prática cotidiana da Assistência Social na Bahia. Esperamos que as inter-relações sejam fortalecidas, azeitadas, caminhando na direção de proteger mais a quem mais precisa.

Boa leitura!

Leísa Mendes de Sousa
Superintendente de Assistência Social



1. INTRODUÇÃO

Este caderno é a materialização do Produto 04, previsto no Termo de Referência 002/2024, do Projeto de Fortalecimento das Políticas de Proteção social na Bahia (BRA/16/006), que contratou consultoria especializada com os objetivos de *“elaboração de diagnóstico e de subsídios para a construção de fluxos e protocolos interinstitucionais entre o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e o Sistema de Justiça visando à promoção da proteção social às famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade e risco social e pessoal, por violações de direitos, bem como, o aprimoramento e fortalecimento da relação entre os referidos sistemas”* (Termo de Referência 002/2024, p. 2).

O Produto 04 está descrito no Termo de Referência 002/2024 como: *“Caderno de orientação técnica para subsidiar o processo de trabalho dos/as gestores/as e trabalhadores/as do SUAS no que tange às demandas relacionadas ao SUAS e ao Sistema de Justiça”*. Importa salientar, contudo, que esta produção está ancorada nos três produtos anteriores, desenvolvidos ao longo do processo da consultoria, que objetivaram, respectivamente: (a) a elaboração de um plano de trabalho com objetivos, justificativa, metodologia, métodos de coleta de dados, referencial teórico, cronograma de execução, fontes de pesquisa e referencial bibliográfico; (b) a realização de trabalho de diagnóstico das demandas endereçadas aos serviços socioassistenciais no Estado da Bahia, relacionadas ao atendimento a famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade e risco social e pessoal, por violação de direitos – com especial atenção aos encaminhamentos aos serviços socioassistenciais pelos órgãos que compõem o Sistema de Justiça; e (c) a apresentação de subsídios (i) para a elaboração de uma proposta de protocolo para a inter-relação entre o SUAS e o Sistema de Justiça no Estado; e (ii) para propostas de desenhos de fluxos de encaminhamento (e seus desdobramentos) para os serviços socioassistenciais que compõem a Proteção Social Básica, a Proteção Social Especial de Média Complexidade e a Proteção Social Especial de Alta Complexidade.

É sabido que, entre os dispositivos legais e normativos que estruturam o SUAS, há princípios e diretrizes que sustentam e/ou determinam a atuação conjunta entre distintos



setores do Poder Executivo e/ou deste com órgãos que compõem o Sistema de Justiça. Destaca-se neste sentido a Lei Federal nº 13.431/2017, que estabeleceu o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência; e o Decreto nº 9.603/2018, que regulamentou a referida lei. É sabido que o abrigo de crianças e adolescentes em abrigos institucionais, casas-lares ou famílias acolhedoras só é possível (entre outras necessidades imperativas), havendo o aval do sistema judiciário, assim como parte das decisões prévias ou posteriores ligadas a estes casos de abrigo também necessitam de procedimentos que são de competência exclusiva de órgãos do Sistema de Justiça, como a destituição do poder familiar ou encaminhamento dos atendidos para famílias substitutas. Na mesma direção, as medidas protetivas previstas pela Lei 11.340/2006 (Lei Maria da Penha), para os casos de mulheres vítimas de violência doméstica, também interferem na dinâmica do acolhimento prestado pelo campo da assistência social a tais vítimas.

Estes e outros processos ocorrem, portanto, na interface entre o Sistema de Justiça e as equipes da assistência social que acompanham periodicamente as famílias atendidas. Além disso, são as equipes da Proteção Social Especial de Média complexidade que executam o Serviço de Proteção aos (às) Adolescentes em Cumprimento de Medidas de Meio Aberto: Prestação de Serviço à Comunidade (PSC) e Liberdade Assistida (LA) – regidas pela Lei 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente) e pela Lei 12.594/2012 (que Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo/SINASE) –, que são também aplicadas por determinação judicial. Estas mesmas equipes, junto com as Equipes dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), são responsáveis pelo acompanhamento de famílias que vivenciam situações de vulnerabilidades, negligências e violências contra adultos, idosos, casos graves de drogadição, entre outras violações e riscos que, por consequência, deságuam de distintas formas no Sistema de Justiça (Jacinto, 2021; Brasil/MDS/SNAS, 2016).

Conforme sustenta o Termo de Referência 002/2024: “(...) a temática da relação do SUAS e do Sistema de Justiça permeia as discussões nos espaços colegiados desde a instituição da Política de Assistência Social. Tal pauta se constitui como um desafio para a gestão e execução dos serviços, programas e projetos socioassistenciais, na medida em



que as requisições feitas pelo sistema de justiça têm afetado o processo de trabalho dos profissionais do SUAS, fazendo-se necessária a construção de fluxos e protocolos que orientem a atuação destes profissionais” (Termo de Referência 002/2024, p. 1).

Ressalta-se que a cooperação entre o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e a Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social do Governo do Estado da Bahia (SEADES) tem como objetivo *“apoiar a gestão da política de assistência social no âmbito estadual, visando reduzir a pobreza e as vulnerabilidades sociais (...), contribuindo para o desenvolvimento de uma sociedade mais justa, igualitária e pacífica, por meio do aprimoramento e consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)”* (Termo de Referência 002/2024, p. 1). A partir de tal cooperação busca-se, entre outras qualificações: *“mecanismos de gestão estadual e municipal da rede de proteção social da Bahia desenvolvidos e aprimorados para implementação do SUAS (...); [e] estratégias criadas para qualificar a implementação e utilização da rede de proteção social na Bahia, por técnicos e usuários, principalmente os mais vulneráveis”* (Termo de Referência 002/2024, p. 2).

Este caderno é, portanto, um dos resultados desta importante estratégia de cooperação para o desenvolvimento, tratando-se de um dos instrumentos voltados ao aprimoramento dos mecanismos de gestão para a inter-relação entre o SUAS e o Sistema de Justiça no Estado da Bahia, aspecto indiscutivelmente fundamental para o bom funcionamento dos serviços socioassistenciais e, consequentemente, para a melhoria da qualidade do atendimento aos usuários no âmbito da Proteção Social Básica e da Proteção Social Especial do SUAS.



2. Inter-relação entre o SUAS e o Sistema de Justiça: aspectos teóricos e normativos

O que as pesquisas nos dizem sobre as características gerais das relações entre níveis de governo, poderes e instituições para a execução de políticas públicas no Brasil?

De modo geral, a forma como as relações intergovernamentais e interinstitucionais se estruturou no caso brasileiro, tornou desafiador o exercício de gerir políticas que necessitam ou dependem da interação entre distintos entes, setores, poderes e órgãos. Tal fato provocou, inclusive, criações de arranjos voltados à resolução dos diversos problemas decorrentes de tal processo e impulsionou estudos e pesquisas sobre os instrumentos indutores, promotores e/ou facilitadores de atuações coordenadas e/ou cooperadas. Dito de outra forma, em razão da complexidade do funcionamento da máquina pública, ao longo das últimas décadas desenvolveu-se, na interação entre o campo acadêmico e a prática da gestão pública, diferentes paradigmas de organização da administração no âmbito do Estado. A literatura tem apontado distintas e, por vezes, complementares perspectivas de gestão e governança que visam, entre outros objetivos, lidar com os problemas de fragmentação no âmbito da máquina pública.

Assim como ocorre com a macro estruturação estabelecida para o funcionamento do sistema político no âmbito dos estados democráticos, também no exercício de implementar políticas públicas, os aspectos relacionados à distinção de competências, independência institucional e interação entre os poderes demonstram-se fundamentais em muitos casos, em especial porque, por vezes, em decorrência de motivos diversos, tais interações apresentam ruídos e tensões ao invés do almejado e necessário processo de harmonização.

Ao abordar aspectos relacionados aos problemas existentes nas experiências de execução de políticas que envolvem distintos níveis de governo, poderes, setores e órgãos, Repetto (2005) nos fornece algumas pistas sobre os motivos pelos quais as dificuldades ocorrem. Para o autor, quatro elementos seriam centrais e têm impactos distintos sobre



estes processos: o político (apoio dos cidadãos, dos grupos interessados e dos políticos eleitos; autoridade formal; liderança e autoridade informal; capacidade de mobilização e de promoção da ação coletiva; habilidade para negociar, argumentar e comunicar); o econômico (orçamento; recursos que influenciam a agenda governamental); o administrativo (organização; informação; capacidade e experiência técnica; condições de analisar o contexto); e o ideológico (valores, ideias e concepções vistas como legítimas pelos atores).

Ora, dito de outra forma,

aspectos políticos, legais, organizacionais, burocráticos, identitários, profissionais e corporativos são elementos que influenciam a gestão pública de forma geral e incidem também sobre os processos voltados às tentativas de promoção de atuações coordenadas, podendo ser facilitadores ou inibidores desses processos.

Questões organizacionais, por exemplo, podem ser inibidoras dos processos coordenados, estando normalmente relacionadas à diversidade de missões, orientações profissionais, estruturas e processos de funcionamento dos envolvidos. Ou seja, a diversidade impacta os processos de definição de objetivos e prioridades, provocando divergências em relação aos meios mais adequados para se atingir os fins propostos, o que dificulta a atuação conjunta. Tratando especificamente das orientações provenientes das formações profissionais, Gaetani (2008) argumenta que quem atua no setor público sabe o que representa, muitas vezes, colocar na mesma mesa servidores de diferentes campos de formação e, conseqüentemente, *ethos* profissionais distintos. A probabilidade de



uma conversa articulada e produtiva pode ser pequena, porque tais profissionais são provenientes de corporações que têm seus elos internos estruturados e dificuldades de construir uma linguagem “intercorporativa”, ou seja, para além das questões particulares de cada corporação.

Além disso, os níveis de confiança entre as organizações e a realidade estrutural dos poderes e seus órgãos constituintes, hierarquicamente rígidas e com muitos pontos de controle, também são elementos que dificultam a promoção e execução das atuações conjuntas. E ainda, conforme argumenta Peters (1999), as burocracias públicas (servidores de distintas áreas de formação) não são apenas instâncias executoras de decisões políticas, posto que um alto grau de direcionamento das ações públicas acaba sendo realizado por elas. Por meio da atuação política e corporativa, estes profissionais procuram manter a cultura organizacional de suas instituições e proteger suas respectivas atuações de outros atores, que possam ser percebidos como potenciais competidores nas definições das compreensões e dos processos para a realização do atendimento aos segmentos populacionais específicos. Ou seja, pode haver disputa sobre o desenho final que algumas das políticas públicas devem ter.

De modo a complementar esta linha de argumentação, cabe explicitar que tais processos ainda ocorrem com características específicas a depender do setor de política pública em que se desenvolvem. Isto porque, as distintas políticas públicas são, na verdade, dinâmicos subsistemas políticos próprios. Ou seja, ainda que as políticas não sejam ilhas decisórias sem relação com a macroestrutura e com as conjunturas externas – como, por exemplo, a estruturação constitucional, os valores socioculturais, a distribuição institucional dos recursos no sistema político, o sistema socioeconômico, as coalizões governamentais e as decisões tomadas em outros subsistemas centrais à atuação governamental como um todo, como as políticas tributária e econômica –, em cada setor de atuação estatal, existe um conjunto particular de regras interativo-decisórias, sob as quais, atores adeptos de percepções particulares desenvolvem suas interações e escolhas (Sabatier e Jenkins-Smith, 1999).

Chama-se atenção, portanto, para o fato de que



os entraves e desalinhamentos existentes na relação entre o SUAS e o Sistema de Justiça, no caso brasileiro, não são aspectos isolados no que diz respeito às dificuldades encontradas nas interações entre poderes, níveis de governo, órgãos, departamentos e políticas públicas.

Ou seja, trata-se de um fenômeno relativamente comum no funcionamento da máquina pública no país e em outros contextos do cenário internacional. Mas, também é verdade que, as características/problemas encontrados na inter-relação entre os poderes e órgãos assumem aspectos próprios em função do setor de política que participa da interação, com suas legislações, normatizações, atores (público atendido e profissionais) e processo histórico de constituição próprios. Assim como também tem influência sobre tal processo, as características dos órgãos que compõem o Sistema de Justiça e a forma como se construiu o lugar que os mesmos ocupam, formal e simbolicamente, na macro estrutura institucional do Estado Brasileiro e, especificamente, no exercício de garantir aos cidadãos os direitos constitucionalmente estabelecidos e que devem ser ofertados pelo sistema de proteção social brasileiro.



Mas, o que a literatura nos diz, especificamente, sobre a atuação dos órgãos do Sistema de Justiça no Brasil, que nos ajuda a entender algumas das dificuldades enfrentadas?

Bom, primeiramente, é importante explicitar que se compreende como Sistema de Justiça, conforme definido por Sedek *apud* Jacinto (2021): “o conjunto de órgãos vinculados aos Tribunais de Justiça, distribuídos por comarcas pelo território brasileiro (...). [e] (...) outros dispositivos, como instituições prisionais e de segurança pública, Defensoria Pública e Ministério Público” (SEDEK *apud* JACINTO, 2021, p. 247).

Um fato importante é que a Constituição Federal de 1988, em razão de ampla mobilização popular desenvolvida ao longo das décadas de 60, 70 e 80, formalizou um conjunto de direitos e proteções por parte do poder público, até então inexistentes na trajetória político institucional do país. Em tal rol constitucionalizou-se a Seguridade Social e as políticas que a compõe: Saúde, Previdência e Assistência Social. É sabido também, conforme demonstra Boscchetti (2006), que o cenário de implementação das políticas que materializariam a Seguridade Social nos anos 1990 foi de ajustes fiscais e tentativa de estabilização econômica, caracterizado pela redução das despesas públicas e gastos sociais, o que fez com que os recursos disponíveis para a viabilização das políticas garantidas pela Constituição de 1988 fossem insuficientes. Neste contexto, tornaram-se mais recorrentes as atuações dos órgãos componentes do Sistema de Justiça no exercício de garantia e concretização dos direitos constitucionalmente estabelecidos (Moura, 2018).

Ou seja, tendo em vista que um conjunto de serviços e atendimentos passaram a ser garantidos constitucionalmente, tornou-se papel do ministério público e do judiciário, respectivamente, fiscalizar suas prestações por parte do Poder Executivo nos três níveis de governo e garantir, por meio de determinações judiciais, que os mesmos sejam executados para que os cidadãos acessem os seus direitos. Decorre deste cenário – ou conjunto de fatos – ao menos parte do que se estabeleceu ao longo das últimas décadas como aspectos problemáticos das relações entre algumas políticas sociais e o Sistema de Justiça. Ou seja, trata-se de um fenômeno que parece ter origem nas próprias determinações



legais que estruturam os processos de inter-relação necessários. Dito de outra forma,

os ruídos parecem advir da interpretação e das ações iniciais geradas em decorrência dos dispositivos constitucionais e das leis posteriores, que estabeleceram atribuições para os órgãos que compõem o Sistema de Justiça e, também, para os três níveis de governo na execução das políticas públicas

ainda que, conforme aponta a literatura mencionada anteriormente, questões políticas, organizacionais, burocráticas, identitárias, profissionais e corporativas também influenciem os passos seguintes do desenvolvimento deste processo.

Mas, quais são então as características específicas da inter-relação entre o Sistema de Justiça e o SUAS?

Bom, alguns estudos e a experiência prática da gestão têm demonstrado que a inter-relação estabelecida entre estes dois sistemas vem se desenvolvendo em duas frentes. Uma que é formalmente estabelecida e cuja institucionalização está prevista nas normatizações da política de assistência social, que envolve a atuação conjunta entre as equipes do SUAS e os distintos órgãos do Sistema de Justiça, dado que em todos os níveis



de proteção da Política de Assistência Social existem equipes que lidam com públicos com acentuado potencial de acessar ou adentrar o Sistema de Justiça, seja em decorrência das vulnerabilidades e violações com as quais se relacionam ou a que estão submetidos cotidianamente. Contudo, é no âmbito da Proteção Social Especial que as inter-relações formalmente previstas entre o SUAS e o Sistema de Justiça têm contornos e dinâmicas mais explícitas; isto porque parte do público atendido e/ou acompanhado em tal nível de proteção precisa, em muitas situações, ser objetivamente colocado sob a tutela do poder público, para serem protegidos de situações que envolvem negligências, riscos, violências, abusos e outros comportamentos e ações que denotam violações de direitos (Jacinto, 2021).

É possível dizer que, de modo geral, nesta frente de interação entre os sistemas, ainda que haja problemas organizacionais de ordem técnica como a morosidade dos processos judiciais e na atuação do Ministério Público em muitas situações, além do grande volume de trabalho a que estão submetidos os profissionais do SUAS, há uma dinâmica de atuação que, ainda que precise de ajustes e avanços para que o trabalho em rede se qualifique, se esforça para desenvolver ações com previsibilidade e respeito à dinâmica institucional formalmente estabelecida e com observância e cumprimento dos papéis dos trabalhadores e órgãos envolvidos (Jacinto, 2021), o que não tem ocorrido em uma segunda frente da inter-relação entre o SUAS e o Sistema de Justiça que se forjou ao longo das últimas décadas, provavelmente em decorrência da necessidade de atuação de alguns dos órgãos componentes do Sistema de Justiça, no exercício de garantia e concretização dos direitos constitucionalmente estabelecidos em 1988, conforme mencionado anteriormente. Mas, quais seriam as características desta segunda face da inter-relação? Há impacto negativo para o funcionamento do SUAS e para a necessária dinâmica de interação estabelecida? Pois então,



esta é uma questão que já vem sendo discutida nacionalmente há alguns anos e, inclusive, levou o Governo Federal a elaborar algumas normativas específicas.

A partir de Brasil/MJ/SAL (2015) e, também, de forma mais contundente por meio de Brasil/MDS/SNAS (2016) e da Resolução CNAS nº 119, de 2023, é possível inferir haver relativo consenso entre os gestores e profissionais do SUAS, em âmbito nacional, sobre a existência de um conjunto de relações e procedimentos que acabam distorcendo os papéis/atribuições e a dinâmica formal da atuação conjunta que deve ocorrer entre os referidos sistemas. Ao detalhar as estratégias metodológicas e os instrumentais técnicos utilizados pelos profissionais do SUAS para a realização do trabalho social com famílias, a Secretaria Nacional de Assistência social, por meio da Nota Técnica SNAS/MDS nº 02/2016 (Brasil/MDS/SNAS, 2016), que abordou a relação entre o SUAS e os órgãos do Sistema de Justiça, destacou, naquele contexto, que havia outros instrumentos e procedimentos presentes na inter-relação entre os dois sistemas que extrapolavam as funções dos profissionais vinculados à política de assistência social por se caracterizarem como meios para investigação e responsabilização, seriam estes:

“a) realização de perícia; b) Inquirição de vítimas e acusados; c) Oitiva para fins judiciais; d) Produção de provas de acusação; e) Guarda ou tutela de crianças e adolescentes de forma impositiva aos profissionais



do serviço de acolhimento ou ao órgão gestor da assistência social, salvo nas previsões estabelecidas em lei; f) Curatela de idosos, de pessoas com deficiência ou com transtorno mental aos profissionais de serviços de acolhimento ou ao órgão gestor da assistência social, salvo nas previsões estabelecidas em lei; g) Adoção de crianças e adolescentes; h) Averiguação de denúncia de maus-tratos contra crianças e adolescentes, idosos ou pessoas com deficiência, de violência doméstica contra a mulher”. (BRASIL/MDS/SNAS, 2016, p. 12).

No mesmo documento a SNAS ressalta que tal explicitação fazia-se necessária por ter se tornado corriqueiro nos anos anteriores, o recebimento, pelos profissionais que atuam no SUAS, de pedidos/exigências feitas por órgãos do Sistema de Justiça para que os procedimentos listados acima fossem realizados. Com o agravante de que, em muitas situações identificadas, as demandas/determinações eram endereçadas diretamente aos profissionais dos serviços e equipamentos da política de assistência social, sem nenhuma ciência, intermediação e/ou concordância dos responsáveis pela gestão da referida política nos entes governamentais. Por este motivo, a referida secretaria nacional esclareceu por meio da nota técnica naquela ocasião que:

“As atribuições das equipes técnicas (...) dos serviços socioassistenciais ofertados nos CRAS, nos CREAS, nos serviços de acolhimento em outros equipamentos públicos de Assistência Social, diferem, sobremaneira, das atribuições dos profissionais que integram, ou deveriam integrar, equipes multiprofissionais dos órgãos do sistema de justiça, tais como o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública” (BRASIL/MDS/SNAS, 2016, p. 12).

A SNAS ressaltou ainda que, ao exigirem atuações não condizentes com as atribuições dos profissionais do SUAS, os órgãos do Sistema de Justiça acabavam por prejudicar o alcance dos objetivos da política de assistência social e, conseqüentemente, a qualidade



da função de proteção social que a estrutura por ser pragmaticamente necessária à parcela significativa da população brasileira. De forma a complementar a advertência explicitada, o documento frisa: *“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 fiscalizados”* (BRASIL/MDS/SNAS, 2016, p. 13). Tais equívocos comprometem de maneira pragmática o trabalho social desenvolvido com as famílias e indivíduos atendidos pela política, por ocasionar problemas diversos, entre os quais estão:

“Quebra de confiança e/ou rompimento de vínculos entre usuários e profissionais (...) em virtude de utilizar-se da relação de confiança para fundamentar documento gerador de prova contra o usuário perante o poder judiciário; Desvio de função dos profissionais (...); Fragilização ético-político-profissional e destituição do caráter protetivo inerente ao SUAS; Fragilização e destituição do caráter socioassistencial dos serviços e benefícios normatizados e implementados (...); Priorização das demandas judiciais em detrimento (...) de proteção social aos usuários e suas famílias; Desorganização dos serviços e comprometimentos dos recursos financeiros e materiais disponíveis frente às demandas não planejadas” (BRASIL/MDS/SNAS, 2016, p. 14).



Importa ressaltar que todos os aspectos explicitados e definidos pela Nota Técnica SNAS/MDS nº 02/2016 foram ratificados recentemente pela mencionada Resolução CNAS nº 119, de 2023, que aprovou os parâmetros para a atuação do Sistema Único da Assistência Social (SUAS) na relação interinstitucional da rede socioassistencial com o Sistema de Justiça e outros Órgãos de Defesa e Garantia de Direitos. São, portanto, documentos importantes de serem conhecidos e estudados pelos profissionais dos dois sistemas:

**NOTA TÉCNICA Nº
02/2016/SNAS/MDS,
DE 11 DE MAIO DE 2016**



**RESOLUÇÃO CNAS Nº 119,
DE 04 DE SETEMBRO DE 2023**



3. As características da inter-relação entre o SUAS e o Sistema de Justiça no Estado da Bahia

Qual é a percepção dos profissionais que atuam nos dois sistemas no Estado?

Entre os dias 17 de junho e 21 de agosto de 2024 foram realizadas 20 (vinte) entrevistas semiestruturadas, sendo 17 individuais e 03 com dois profissionais de forma conjunta, totalizando 23 entrevistados. Foram entrevistados: 02 técnicos que ocupam posição de liderança no âmbito da SAS/SEADES (sendo um da Proteção Social Básica e outro da Proteção Social Especial); 02 profissionais que atuam prestando serviços de consultoria na área da assistência social, para municípios do Estado da Bahia, e possuem expertise sobre aspectos específicos da inter-relação entre o SUAS e o Sistema de Justiça; 02 secretários municipais de municípios de pequeno porte; 05 técnicos que atuam no SUAS em municípios de pequeno porte; 02 técnicos que atuam no SUAS em municípios de grande porte; 01 técnico que atuou no SUAS em município classificado como metrópole; 03 pessoas no cargo de Defensor Público que atuam em Salvador, sendo uma com passagem também por município do interior do Estado; 01 membro de equipe técnica da Defensoria Pública; 01 membro de equipe técnica do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia; 01 pessoa no cargo de Desembargador(a) do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia; 01 pessoa no cargo de Juiz(a) Estadual no interior do Estado da Bahia; e 01 pessoa no cargo de Promotor(a) de Justiça do Ministério Público do Estado da Bahia, com atuação em Salvador e no interior do Estado.

A síntese do conteúdo destas entrevistas, em que foram abordados os aspectos gerais da inter-relação entre os dois sistemas, é apresentada por meio dos pontos destacados abaixo, que são fruto de trabalho prévio de resumo e organização categorizada. É importante que o leitor saiba que estes pontos descrevem a realidade geral, podendo haver exceções e/ou situações particulares com outras características.



Problemas e disfunções permanentes da inter-relação

-  **Histórica falta de conhecimento mútuo, entre os servidores envolvidos na inter-relação, sobre as atribuições e responsabilidades envolvidas.**
-  **Assimetrias institucionais entre os sistemas e seus profissionais.**
-  **Distintas estruturas institucionais para o desenvolvimento das relações entre o SUAS e o Sistema de Justiça, quando os municípios são comparados por porte.**
-  **Encaminhamentos de demandas pelo Sistema de Justiça para que os técnicos do SUAS realizem trabalhos alheios às suas atribuições.**
-  **Determinações judiciais para execução de atendimentos em municípios que não dispõem de equipamentos públicos para tal fim.**
-  **Determinações do Sistema de Justiça, sem acordo prévio com os órgãos municipais responsáveis pela gestão do SUAS (forma impositiva e prazos de resolução curtos).**
-  **Demandas de uso dos relatórios produzidos pelas equipes do SUAS para compor trabalhos de investigação em curso pelo Sistema de Justiça.**
-  **Decorrentes desvios de função dos profissionais do SUAS em razão de determinações do Sistema de Justiça.**
-  **Inexistência de fluxos institucionalmente estabelecidos para a gestão das interações necessárias e consequentes dificuldades de manter os acordos estabelecidos.**



- ✓ Cobertura insuficiente dos serviços socioassistenciais ao universo dos 417 municípios do Estado.

Principais sugestões de resolução apontadas

- ✓ Estabelecer processos de formação para todos os profissionais envolvidos.
- ✓ Garantir que as normatizações que regem o SUAS sejam incluídas nos processos de formação dos novos juízes, promotores e defensores públicos.
- ✓ Criar instâncias destinadas à tomada de decisões conjuntas, com a garantia de que os atores com real poder de decisão participarão dos encontros.
- ✓ Estabelecer, de modo dialogado, protocolo e fluxos para os encaminhamentos e desenvolvimento das atividades, considerando as capacidades dos municípios.
- ✓ Criar instrumento de resposta formal às demandas do Sistema de Justiça, de modo a evitar a caracterização de desobediência e escalada da tensão entre os atores.
- ✓ Difundir as decisões junto aos servidores do Sistema de Justiça que atuam no interior do Estado.

Os pontos levantados a partir das entrevistas são reforçados pela análise de outro conjunto de informações. Ao longo do ano de 2023 a SAS/SEADES realizou pesquisa junto aos municípios do Estado da Bahia, por meio do envio de questionário aos 417 entes, tendo obtido 188 retornos (45% do total): 84 municípios respondentes de Pequeno Porte I, 72 de Pequeno Porte II, 17 de Médio Porte, 13 de Grande Porte e 02 Metrôpoles. Tratou-se, portanto, de um levantamento quantitativo sobre as impressões e interações dos municípios com os órgãos que compõem o sistema de justiça. Os dados da pesquisa demonstram que

a maior concentração de requisições aos municípios pelo Sistema de Justiça é proveniente do Poder Judiciário, seguido pelo Ministério Público.

53% dos municípios indicaram terem recebido do Poder Judiciário mais de 16 requisições ao longo dos 12 meses considerados; já o Ministério Público realizou mais de 16 requisições para 51% dos municípios ao longo do período. Chamou atenção nestes dois casos o percentual de municípios que indicaram terem recebido 21 requisições ou mais, 43,6% e 42%, respectivamente. Ao passo que



o volume de requisições endereçadas pelas Defensorias Públicas e Delegacias foi bem menos acentuado.

43,6% dos municípios informaram terem recebido até 05 requisições das defensorias nos 12 meses considerados, assim como 54,2% receberam até 05 requisições das delegacias. Ao serem questionados sobre a existência de impacto das demandas do Sistema de Justiça sobre o volume geral de demandas endereçadas ao SUAS, mais de 90% dos municípios, de cada um dos portes, responderam que sim, indicando haver impacto considerável.

Adicionalmente, percentuais elevados de municípios respondentes informaram lidar com solicitações que não se enquadram nas atribuições das equipes da política de assistência social.

90,4% dos municípios informaram haver demandas que não estão tipificadas no SUAS; 64,9% apontaram que os prazos estabelecidos para as respostas demandadas pelos órgãos são inexecutáveis.



Tais informações são reforçadas pela (i) incidência do procedimento de encaminhar solicitações diretamente aos profissionais dos equipamentos do SUAS; e (ii) pela percepção dos municípios sobre o nível de conhecimento que os profissionais do Sistema de Justiça possuem do SUAS. Com exceção dos municípios de Grande Porte que responderam à pesquisa, cada um dos demais portes soma mais de 90% dos municípios tendo vivenciado, durante o ano de 2023, o recebimento de solicitações encaminhadas pelo Sistema de Justiça diretamente aos profissionais que atuam no atendimento à população nos equipamentos, o que é problemático por evidenciar, na maioria das situações, ausência de fluxos adequados para a inter-relação entre os sistemas, além da não observância de diretrizes discutidas, estabelecidas e tornadas públicas pelo Governo Federal sobre as especificidades dos serviços e atribuições dos trabalhadores da política de assistência social. Além disso, mais de 80% dos municípios, de cada um dos portes, responderam entender haver conhecimento parcial ou que não há conhecimento dos profissionais do Sistema de Justiça sobre o SUAS.

Merece atenção, também, o fato de que para 52,7% dos municípios respondentes, as interações estabelecidas entre os sistemas se desenvolvem por meio de relações pessoais entre os agentes públicos envolvidos ou conjugando relações pessoais e fluxos institucionalizados (somados os percentuais destas duas possibilidades). Somente 29,8% dos municípios informaram que as relações ocorrem a partir de fluxos e procedimentos institucionalizados. E ainda, se somados, 11,2% dos municípios experienciam relações conflituosas ou a ausência de diálogo nas interações junto aos órgãos que compõem o Sistema de Justiça.

Por fim, ao apontarem sugestões de ações necessárias à melhoria do conjunto de interações estabelecidas entre os sistemas, 61,7% dos municípios mencionaram a necessidade de realização de ações de apoio técnico; 58,5% entendem que capacitações são necessárias; e 64,4% apontaram que a realização de atividades conjuntas de capacitação e discussão entre os sistemas seria uma intervenção de qualificação importante. A elaboração/institucionalização de fluxos e protocolos foi mencionada por 52,6% dos municípios – o fato deste percentual não se aproximar da totalidade pode estar associado ao indicativo presente nas entrevistas mencionadas anteriormente de que

o estabelecimento de documentos normativos pode não ser uma estratégia exitosa, caso permaneça o desalinhamento das compreensões, das culturas organizacionais e a hierarquização das relações entre os agentes públicos envolvidos.

Quais seriam, então, os caminhos e procedimentos mais adequados para qualificar a inter-relação?



4. Qualificar e institucionalizar a inter-relação entre o SUAS e o Sistema de Justiça: aspectos importantes

Preservação das atribuições e responsabilidades dos órgãos envolvidos na inter-relação entre o SUAS e o Sistema de Justiça.

Observância das respectivas normatizações e processos organizacionais envolvidos.

Promoção de melhoria da funcionalidade e institucionalização dos processos necessários ao atendimento dos segmentos populacionais que são público potencial das políticas e serviços ofertados.

Independência institucional, distinção das competências e complementariedade da atuação entre os órgãos e poderes no atendimento aos cidadãos e cidadãs. Estes são, certamente, alguns dos princípios orientadores do processo de qualificação da inter-relação entre o SUAS e o Sistema de Justiça. Entretanto, estamos falando de uma construção coletiva que, para se desenvolver de forma efetiva, necessita de ações objetivas que possibilitem acordar entendimentos e procedimentos, tanto para as interações entre os servidores públicos que atuam nos dois sistemas, quanto para os encaminhamentos aos serviços socioassistenciais ofertados pelo SUAS em âmbito municipal e/ou pela estratégia de regionalização. Vejamos, na sequência, algumas sugestões de entendimentos e ações que podem nos ajudar em tal processo de construção.



4.1. Elucidação das atribuições das instituições e órgãos que compõem o Sistema de Garantia de Direitos (SGD)

- a** O SGD é estruturado pelos eixos de: Defesa de Direitos, Promoção dos Direitos e Controle da Efetivação dos Direitos.
- b** Integra o Eixo da Defesa de Direitos, que se caracteriza pela garantia do acesso à justiça, sendo responsável pelos mecanismos jurídicos de proteção legal aos direitos, assegurando suas respectivas exigibilidades:

1. Os órgãos do Poder Judiciário (Varas da Infância e Juventude e suas equipes multiprofissionais; as Varas Criminais Especializadas, as Comissões Judiciais de Adoção, os Tribunais e as Corregedorias de Justiça).

2. Os órgãos do Ministério Público (Procuradorias, Promotorias de Justiça e as Corregedorias Gerais do Ministério Público).

3. As Defensorias Públicas, com seus serviços de assistência judiciária e assessoramento jurídico.

4. As Corporações policiais e os Institutos de Perícias Criminais; e os Conselhos Tutelares.



c

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS), seus respectivos serviços e equipamentos integram o Eixo da Promoção dos Direitos, que se caracteriza pela oferta de serviços e atendimentos para a proteção dos indivíduos durante a execução das medidas protetivas e das medidas socioeducativas aplicadas pelos órgãos competentes do eixo da Defesa de Direitos (Poder Judiciário e Conselho Tutelar).

d

O Eixo do Controle da Efetivação dos Direitos tem o objetivo de acompanhar e fiscalizar a funcionalidade do SGD, sendo constituído pelos Conselhos de Direitos e os Conselhos de Políticas Setoriais, que são órgãos colegiados que contam com a participação conjunta e simultânea de representantes governamentais e não governamentais.

e

Em razão da localização do SUAS no Eixo da Promoção de Direitos do SGD e considerando suas leis e normatizações específicas, não são atribuições e responsabilidades dos seus profissionais, em termos técnicos e éticos, as seguintes atividades: realização de perícia; inquirição de vítimas e acusados; oitiva para fins judiciais; produção de provas de acusação; guarda ou tutela de crianças e adolescentes; curatela de idosos; averiguação de denúncia de maus-tratos contra crianças e adolescentes, idosos, pessoas com deficiência ou mulheres em situação de violência doméstica.

f

Considerando as leis e normatizações específicas do SUAS, assim como a localização do referido sistema no âmbito do SGD, as atribuições das equipes técnicas dos serviços socioassistenciais são distintas, portanto, das competências e responsabilidades das equipes multiprofissionais dos órgãos do Sistema de Justiça, tais como: Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública, às quais cabem, preponderantemente, a realização dos trabalhos de estudos psicológicos e sociais, além da realização de relatórios, laudos e pareceres para subsidiar ou assessorar a atuação de suas respectivas autoridades demandantes.



g

As requisições extraordinárias aos profissionais do SUAS, por parte dos órgãos que compõem o Sistema de Justiça, devem sempre ser remetidas ao órgão gestor do SUAS nos municípios, por meio de instrumento próprio formal, para verificação e encaminhamentos e, portanto, nunca devem ser endereçadas diretamente aos profissionais ou equipes dos serviços socioassistenciais. No caso de tratar-se de serviço estadual regionalizado, a gestão municipal do SUAS deverá sempre reportar a requisição, por meio de instrumento próprio, à equipe estadual responsável no âmbito da Superintendência de Assistência Social (SAS).

h

As requisições extraordinárias endereçadas ao órgão gestor do SUAS nos municípios, com o objetivo de demandar atividades às equipes dos serviços socioassistenciais, devem se restringir à solicitação de aspectos técnicos e informacionais sobre os casos, que contribuam para a formação da livre convicção das autoridades, que serão fornecidos por meio de instrumento próprio, padronizado para tal fim pelo órgão gestor, visando preservar informações de caráter confidencial dos atendidos, que são registradas em instrumentos específicos de natureza não publicizável.

i

Considerando as leis e normatizações específicas do SUAS, assim como a localização do referido sistema no âmbito do SGD, os órgãos do Sistema de Justiça não devem solicitar atividades e/ou documentos com a expressão de posicionamentos técnico-científicos que, para serem elaborados, exigem ferramentas periciais validadas que não estão disponíveis às equipes dos serviços socioassistenciais; e cujas aplicações extrapolam as funções e responsabilidades dos profissionais do SUAS.





É importante que sejam feitas gestões para que sejam garantidas as possibilidades: (i) de avaliação e resposta de recusa justificada, por meio de instrumento formal próprio, dentro de prazo hábil (a ser estabelecido de acordo com a demanda), das requisições que extrapolarem as funções e responsabilidades das equipes dos serviços socioassistenciais; e (ii) de avaliação para a realização de adequações nas requisições em termos de conteúdos e prazos, sem que haja incidência de consequências punitivas aos trabalhadores do SUAS, tais como: multa pecuniária, suspensão do exercício das funções públicas ou detenção.

4.2. Desenho e institucionalização de fluxos para a realização dos encaminhamentos ordinários aos serviços socioassistenciais do SUAS

É importante que sejam feitas gestões (em âmbito local e estadual) para a elaboração e institucionalização de fluxos procedimentais para os encaminhamentos dos órgãos do Sistema de Justiça a cada um dos serviços socioassistenciais do SUAS. A existência de fluxos institucionalizados é aspecto primordial para o balizamento das relações entre os sistemas e estes devem ser desenhados considerando os princípios orientadores para a qualificação da inter-relação (apresentados no início desta seção). Ou seja, as noções, já mencionadas, *de preservar as atribuições e responsabilidades dos órgãos envolvidos, de garantir a observância das distintas normatizações e características organizacionais existentes, de ajustar a funcionalidade e de promover a institucionalização dos processos para melhorar o atendimento aos indivíduos e famílias*. Alguns procedimentos, decorrentes destes princípios, podem ser pensados como condutores deste processo de elaboração. Vejamos:



a

O desenho e a pactuação inicial de um fluxo procedimental simplificado, que reúna um conjunto de passos pré-encaminhamento e sirva para todas as situações em que for julgado necessário, pelos órgãos do Sistema de Justiça, dar início às interações para proceder encaminhamentos aos serviços socioassistenciais do SUAS. Este primeiro desenho deve considerar necessidades imperativas da inter-relação, tais como:



De que seja estabelecido instrumento de verificação, pelos órgãos do Sistema de Justiça, da existência de oferta do serviço almejado no município para o qual se pretende encaminhar.



De promover a institucionalização da consulta sobre as condições municipais para atender aos encaminhamentos. O que deve ser feito sempre por meio do contato do órgão do Sistema de Justiça junto ao órgão gestor do SUAS no município e nunca diretamente às equipes dos serviços socioassistenciais, aspecto que deverá ser considerado também no desenho dos fluxos específicos para cada um dos serviços socioassistenciais.

b

Desenvolver desenhos de fluxos de encaminhamento (e seus desdobramentos) para cada um dos serviços socioassistenciais que compõem a Proteção Social Básica, a Proteção Social Especial de Média Complexidade e a Proteção Social Especial de Alta Complexidade, considerando:





Que as elaborações devem conjugar: a maior simplicidade possível de passos processuais – entendendo que a operacionalização correta é sempre decorrente da possibilidade de assimilação –; e a inserção dos aspectos necessários às interações, tendo em vista as especificidades de cada nível de proteção e serviço socioassistencial.



No caso da Proteção Social Básica (PSB), considerar: (a) a garantia de verificação de pertinência da demanda endereçada ao equipamento/serviço e seus trabalhadores, tendo em vista as diretrizes estabelecidas pelo SUAS, centralmente para o funcionamento dos CRAS; (b) a observância aos protocolos que organizam a dinâmica de trabalho do equipamento, seus processos meio e formas de atendimento; (c) a indicação da necessidade de elaboração de instrumentos próprios (nos casos em que não houver) para produção das respostas e evolução dos casos; (d) passos processuais que garantam avançar na direção do atendimento ao(s) encaminhado(s) e, ao mesmo tempo, informar/subsidiar o(s) órgão(s) encaminhador(es) sobre o andamento do(s) caso(s) ao longo do processo.



No caso da Proteção Social Especial de Média complexidade, considerar a elaboração de fluxos específicos para a inter-relação junto a cada um dos seguintes serviços: *Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS)/Serviço de Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medidas Socioeducativas de Meio Aberto – Liberdade Assistida (LA) e Prestação de Serviço à Comunidade (PSC), Centro de Referência Especializado para Pessoas em Situação de Rua (Centro POP)/Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua e Unidade Pública de Atendimento Especializado a Pessoas Idosas e a Pessoas com Deficiência/Centro Dia.*



Neste conjunto, além de parte dos aspectos listados para serem considerados no desenho do fluxo para encaminhamentos aos CRAS/PSB, tais como: *a garantia de verificação de pertinência da demanda; a observância aos protocolos que organizam as dinâmicas de trabalho; a indicação da necessidade de elaboração de instrumentos próprios; e passos processuais que garantem avançar na direção do atendimento e informar/subsidiar o encaminhador sobre o andamento;* é importante estar atento também às seguintes necessidades:

(a) de que seja verificada a existência do serviço no município para o qual se pretende fazer o encaminhamento;

(b) da possibilidade de encaminhamento dos indivíduos ao serviço existente em outra localidade e/ou das famílias para atendimento e encaminhamento por outros serviços disponíveis (quando for julgado pertinente no diálogo entre os profissionais dos dois sistemas);

(c) a inserção (ou busca ativa) das famílias dos encaminhados no PAEFI ou PAIF.



No caso da Proteção Social Especial de Alta complexidade, considerar a elaboração de fluxos específicos para a inter-relação junto a cada um dos seguintes serviços: *Serviço de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes, Serviço Municipal de Acolhimento Institucional para Pessoas Idosas, Serviço Municipal de Acolhimento Institucional para Adultos e Famílias e Serviço de Acolhimento Institucional para Jovens e Adultos com Deficiência/Residência Inclusiva e Serviço de Acolhimento Institucional para Mulheres Vítimas de Violência Doméstica.*

Neste conjunto, além dos aspectos listados para serem considerados no desenho dos fluxos para encaminhamentos aos serviços da PSB e da PSE de Média Complexidade, é importante estar atento também às seguintes necessidades:



(a) de inserção da possibilidade de simplificação dos passos procedimentais (com exigência de regularização posterior, de acordo com a legislação) nos casos de urgência e emergência;

(b) a inserção das interações com o nível estadual de governo, nos casos dos serviços regionalizados; e a observância (i) aos papéis dos municípios sede e vinculados e (ii) às regras gerais da estratégia de regionalização para abrigamentos nos serviços específicos.

4.3. Promoção de conhecimento mútuo sobre as atribuições, responsabilidades e fazeres do SUAS e dos órgãos que compõem o Sistema de Justiça

Tornou-se imperiosa a necessidade de difundir as compreensões de que (i) o atendimento adequado às famílias e aos indivíduos em situação de vulnerabilidade e risco social por violação de direitos só é possível a partir da atuação conjunta e informada entre os sistemas; e (ii) de ser necessário desenvolver ações conjuntas de caráter pontual e permanente para promover conhecimento mútuo das atribuições e responsabilidades dos órgãos e servidores envolvidos.

-  Sugere-se considerar, como de caráter pontual: a realização de seminário, conjuntamente organizado, que conte com a participação dos servidores de todos os órgãos envolvidos na inter-relação, com os objetivos de: discutir, construir, disseminar e consolidar informações e definições a respeito:
-  da natureza dos processos desenvolvidos nos serviços socioassistenciais do SUAS, suas razões e consequências para a população;





dos papéis e atribuições específicas dos órgãos do Sistema de Justiça e demais instituições envolvidas na inter-relação;



dos limites da atuação dos serviços, órgãos e instituições envolvidas, tendo em vista as leis e normatizações específicas que organizam e definem suas respectivas atribuições e responsabilidades, assim como de seus servidores.



Sugere-se considerar, como de caráter permanente: (i) a realização de encontros conjuntos de capacitação (com frequência a ser definida pelos envolvidos), com a participação formadora de profissionais do SUAS, para representantes dos órgãos do Sistema de Justiça diretamente envolvidos ou cujas atuações impactam a execução dos serviços socioassistenciais; (ii) a realização de encontros conjuntos de capacitação (com frequência a ser definida pelos envolvidos), com a participação formadora de profissionais do Sistema de Justiça, para os trabalhadores do SUAS (dos níveis estadual e municipal), sobre as especificidades das distintas instituições e órgãos que compõem o Sistema de Justiça, seus papéis e atribuições na execução do processo de garantia de direitos; (iii) a realização de encontros conjuntos de capacitação (com frequência a ser definida pelos envolvidos) para as entidades sociais parceiras, visando sanar inconsistências e equívocos na interação com os serviços socioassistenciais e com os órgãos do Sistema de Justiça.



Inserção dos conteúdos relacionados aos serviços socioassistenciais do SUAS: (i) nos processos de formação destinados aos servidores que irão ingressar nos órgãos do Sistema de Justiça; e (ii) nos espaços de formação permanente já existentes no âmbito destes órgãos.



Inserção dos conteúdos relacionados aos órgãos do Sistema de Justiça: (i) nos processos de formação destinados aos servidores que irão ingressar nos serviços socioassistenciais; e (ii) nos espaços de formação permanente já existentes no âmbito do SUAS.



- e** Tendo em vista haver barreiras linguístico-cognitivas provenientes dos termos técnicos e das distintas perspectivas de compreensão dos fenômenos sociais, que são características das diferentes áreas de formação acadêmica e de atuação envolvidas na inter-relação entre os sistemas; e o entendimento de que estas barreiras precisam ser superadas, por constituírem fatores de distanciamento e gargalos ao desenvolvimento do trabalho conjunto entre os servidores; e ainda, que tal problema deve ser enfrentado por meio da atuação conjunta entre o nível estadual de governo, os municípios e os órgãos que compõem o Sistema de Justiça, sugere-se:
- ✓ Reservar momentos específicos para promover elucidações sobre termos, conceitos e compreensões técnicas nas atividades rotineiras e de capacitação dos servidores.
 - ✓ Elaborar conjuntamente material didático em formato de dicionário de termos técnicos dos dois sistemas para ser enviado aos servidores e divulgado nos sítios virtuais dos poderes e órgãos envolvidos.
 - ✓ Elaborar conjuntamente material de publicização dos processos de trabalho, rotinas e especificidades dos fazeres técnicos dos distintos serviços socioassistenciais do SUAS e dos órgãos do Sistema de Justiça.
 - ✓ Realizar tratativas ao longo de tal processo para que haja participação permanente dos servidores dos órgãos envolvidos, em especial daqueles com poder de decisão, nos momentos e espaços destinados ao diálogo contínuo para elucidações, definições técnico-conceituais, decisões e pactuações.

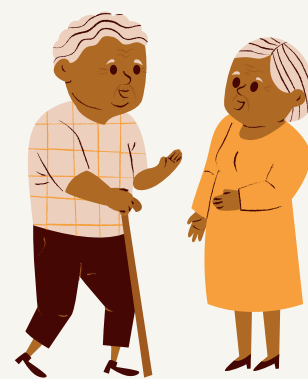
4.4. Criação de mecanismos de gestão para pactuação e diálogo permanentes

Por fim, é preciso lembrar que a intersetorialidade, como um dos elementos estruturantes do SUAS, tem os seguintes pressupostos: *reconhecimento dos atores e*



instituições que trabalham de forma paralela com o público da política de assistência social; necessidade de definição das atribuições e especificidades da atuação dos órgãos e instituições envolvidos; identificação dos pontos de intersecção existentes para evitar sobreposições e/ou ações paralelas; busca pela horizontalidade nas relações entre os envolvidos; preservação das competências próprias de cada órgão ou instituição envolvidos com os serviços da política de assistência social; e o estabelecimento de diálogo para a elaboração das normativas necessárias. Neste sentido, visando uma operacionalização mais efetiva do conjunto de ações já sugeridas, necessárias à qualificação e institucionalização da inter-relação entre o SUAS e o Sistema de Justiça, recomenda-se, adicionalmente:

- ✓ A promoção de rearranjo organizacional no âmbito das gestões do SUAS, com o objetivo de criar coordenação específica responsável pela inter-relação com o Sistema de Justiça.
- ✓ Fazer gestões para que sejam elaborados, pelos órgãos que compõem o Sistema de Justiça, documentos normativos com o objetivo de fazer com que as compreensões e decisões sobre a inter-relação com o SUAS, construídas com a participação de atores de localização central ou alto escalão dos referidos órgãos, cheguem aos seus pares no interior do Estado.
- ✓ Fazer gestões para a criação de comitês interdepartamentais, de caráter permanente (com dinâmica e frequência de reuniões a serem definidas pelos envolvidos), no qual terão assento: as instituições e órgãos do Sistema de Justiça, as gestões estadual e municipais do SUAS e as entidades sociais parceiras, cujo objetivo será garantir o diálogo constante e, conseqüentemente, a criação e dinamização de uma rede específica para os debates e ações necessárias ao atendimento às famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade e risco social por violação de direitos no Estado da Bahia.



5. Leis e normatizações importantes

BRASIL. Lei nº 11.340 de 07 de agosto de 2006. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012. Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional; e altera as Leis nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente); 7.560, de 19 de dezembro de 1986, 7.998, de 11 de janeiro de 1990, 5.537, de 21 de novembro de 1968, 8.315, de 23 de dezembro de 1991, 8.706, de 14 de setembro de 1993, os Decretos-Leis nº 4.048, de 22 de janeiro de 1942, 8.621, de 10 de janeiro de 1946, e a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras Providências.

BRASIL. Lei 10.741 de 1º de outubro de 2003, que dispõe sobre o Estatuto da Pessoa Idosa e dá outras providências.

BRASIL. Lei 12.594 de 18 de janeiro de 2012, que institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE).

BRASIL. Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos. As relações entre o



Sistema Único de Assistência Social – SUAS e o Sistema de Justiça. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL): IPEA.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Resolução CNAS Nº 119, de 04 de agosto de 2023. Aprova os parâmetros para a atuação do Sistema Único da Assistência Social (SUAS) na relação interinstitucional da rede socioassistencial com o Sistema de Justiça e outros Órgãos de Defesa e Garantia de Direitos.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Assistência Social. Nota Técnica SNAS/MDS nº 02/2016. Assunto: Relação entre o Sistema Único de Assistência Social – SUAS e os órgãos do Sistema de Justiça.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução Conjunta Nº 2, de 16 de Setembro de 2010. Altera o texto do documento Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes (Altera da redação do item “4.5.2 – Serviços de acolhimento para crianças e adolescentes ameaçados de morte”).

BRASIL. Resolução CNAS Nº 31, de 31 de Outubro de 2013 (Aprova princípios e diretrizes da regionalização no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, parâmetros para a oferta regionalizada do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos – PAEFI, e do Serviço de Acolhimento para Crianças, Adolescentes e Jovens de até vinte e um anos, e critérios de elegibilidade e partilha dos recursos do cofinanciamento federal para expansão qualificada desses Serviços).

GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA. Resolução CEAS (Bahia) Ad referendum Nº 20, de 29 de Novembro de 2018 (Dispõe sobre a implantação e funcionamento da Central de Acolhimento do Estado da Bahia, para regulação das ofertas regionalizadas de Proteção Social Especial existentes no território baiano e outras funções complementares).



GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA. Resolução CEAS (Bahia) Ad referendum Nº 21, de 21 de Dezembro de 2017 (Dispõe sobre os parâmetros para a Regionalização do Serviço de Acolhimento Institucional para Mulheres em Situação de Violência – Casa Abrigo da Mulher).

GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA. Resolução CEAS (Bahia) Nº 001 de 09 de Janeiro de 2018 (Dispõe sobre a Regionalização do Serviço de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes e Jovens até 21 anos).

GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA. Resolução CIB da Assistência Social (Bahia) Nº 010 de 29 de Novembro de 2018 (Dispõe sobre a implantação e funcionamento da Central de Acolhimento do Estado da Bahia, para regulação das ofertas regionalizadas de Proteção Social Especial existentes no território baiano e outras funções complementares).

GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA. Resolução CIB da Assistência Social (Bahia) Nº 10 de 26 de Setembro de 2017 (Dispõe sobre a Composição de Câmara Técnica da CIB 2017, com objetivo de discutir/criar proposta para a Regionalização de Acolhimento para Mulheres Vítimas de Violência).

GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA. Resolução CIB da Assistência Social (Bahia) Nº 12 de 20 de Novembro de 2017 (Dispõe sobre os parâmetros para a Regionalização do Serviço de Acolhimento Institucional para Mulheres em Situação de Violência – Casa Abrigo da Mulher).

GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA. Resolução CIB da Assistência Social (Bahia) Nº 15 de 11 de Dezembro de 2017 (Dispõe sobre a Regionalização do Serviço de Acolhimento Institucional para Crianças e adolescentes e jovens até 21 anos).

GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA. Lei Complementar 26 de 28 de junho de 2006, que



dispõe sobre a Lei Orgânica e o Estatuto da Defensoria Pública do Estado da Bahia e dá outras Providências.

GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA. Lei Complementa 11, de 18 de janeiro de 1996, que institui a Lei Orgânica do Ministério Público do Estado da Bahia e dá outras providências.

GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA. Lei 10.845 de 27 de novembro de 2007, que dispõe sobre a organização e divisão judiciária do Estado da Bahia, a administração e o funcionamento da Justiça e seus serviços auxiliares.



6. Referências

ALEXANDER, Ernest R. Interorganizational Coordination: Theory and Practice. *Journal of Planning Literature*, v. 7, n. 4, p. 328, may. 1993.

BOGASON, Peter; TOONEN, Theo A. J. Introduction: networks in public administration. *Public Administration*, v. 76, p. 205-227, Summer 1998.

BOSCHETTI, I. *Seguridade Social e Trabalho: paradoxos das políticas de previdência e assistência social no Brasil*. Brasília: Letras Livres, Editora Universidade de Brasília, 2006.

CAMERON, David. The structures of intergovernmental relation. *International Science Journal*, 2001, 52: 121-127.

FLICK, Uwe. Entrevista Episódica. In: GASKELL, George & BAUER, Martin W. (Orgs.). *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som. Um manual prático*. Petrópolis: Editora Vozes, 2002. Cap. 5, p. 114-136.

GAETANI, Francisco. As políticas de gestão pública e os desafios da coordenação. In: OLIVEIRA, Fátima Bayma de (Org.). *Política de gestão pública integrada*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008. p. 38-46.

GOMES, Romeu. Análise e Interpretação de dados de pesquisa qualitativa. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). *Pesquisa Social: teoria, método e criatividade*. 26ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

JACCOUD, L. Instrumentos de coordenação e relações intergovernamentais. In: Jaccoud, L. *Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras*. Brasília, Ipea, 2020.



JACINTO, P.M.S. Sistema Único de Assistência Social e Sistema de Justiça: explicitando problemáticas e orientações a psicólogas (os). Revista Psicologia, Diversidade e Saúde, 10(2), 2021, p. 246-258.

LEANDRO, J. G. Coordenação, cooperação e políticas públicas: organizando percepções e conceitos sobre um tema caro à implementação. In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática. Belo Horizonte, Editora PUC Minas, 2012.

LOWNDES, Vivien. SKELCHER, C. The Dynamics of Mult-organizational Partnerships: an analysis of changing modes of governance. Public Administration, Malden, v. 76, Summer 1998.

MAY, Tim. Pesquisa Social: questões, métodos e processos. Trad. Carlos Alberto Silveira. 3. ed. Porto Alegre: Artimed Editora, 2004. Cap. 7, p. 173-203.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. O desafio da pesquisa social. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). Pesquisa Social: teoria, método e criatividade. 26ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

MINAYO, Maria Cecília. ASSIS, Simone. SOUZA, Edinilsa. Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais. Editora FIOCRUZ, 2005.

MOURA, Jackeline. As relações entre o SUAS e o Sistema de Justiça: o conflito de competências das requisições aos assistentes sociais para a política de assistência social. In: Anais do VII CONINTER. Rio de Janeiro (RJ), UNIRIO, 2018.

PETERS, B. Guy. La política de la burocracia. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.



REPETTO, Fabián. La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina. In: REPETTO, Fabián (Org.). La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina. Ciudad de Guatemala: Magna Terra, 2005. Cap. 1, p. 39-93.

SABATIER, Paul A. JENKINS-SMITH, Hank C. The Advocacy Coalition Framework: an assessment. In. SABATIER, Paul A. Theories of the policy process. Boulder, Colorado: Westview Press, 1999.

SCHNEIDER, Volker. Pós-democracia ou complexa partilha de poder? Redes de políticas públicas na Alemanha. In. GONTIJO, J. G. L. MENICUCCI, Telma (Orgs.). Gestão e Políticas Públicas no Cenário Contemporâneo. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2016.

SCHNEIDER, Volker. Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas. Porto Alegre: Cívitas, v. 5, n. 1, jan-jun. 2005, p. 29-58.

SOUZA, Celina. Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil Pós-1988. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, 24, p. 105-121, jun/2005.

SPOSATI, A. A Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise. São Paulo: Cortez, 1989.

SPOSATI, A. FALCÃO, M. C. Os direitos dos desassistidos sociais. São Paulo: Cortez, 1989.

SULBRANDT, José; LIRA, Ricardo; IBARRA, Américo. Redes interorganizacionales en la administración pública. Revista del Clad: Reforma e Democracia, n. 21, p. 1-14, Oct. 2001.









GOVERNO DO ESTADO
BAHIA
SECRETARIA DE ASSISTÊNCIA
E DESENVOLVIMENTO SOCIAL

 **SUAS**
BAHIA
SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
UNIÃO E RECONSTRUÇÃO