

O MINISTÉRIO PÚBLICO E A FISCALIZAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Carina Fernanda Gonçalves Flaks

carinafgc@mprj.mp.br

Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ. Pós-Graduação em Direito da Infância e Juventude. Promotora de Justiça do Ministério Público do Rio de Janeiro.

SUMÁRIO

1. Identificação do coordenador e parceiros.
2. Justificativa.
3. Objetivo geral.
4. Objetivo específico.
5. Metodologia.
6. Cronograma.
7. Acompanhamento.
8. Bibliografia.

1. IDENTIFICAÇÃO DO COORDENADOR E PARCEIROS

1.1 Coordenador

Promotor de Justiça Coordenador do Centro de Apoio Operacional e Grupo de Apoio Técnico Especializado

1.1 Parceiros

Os parceiros internos na execução do projeto são:

- Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva da Cidadania
- Promotorias de Justiça de Proteção ao Idoso e à Pessoa com Deficiência
- Promotorias de Justiça de Proteção à Infância e à Juventude
- Promotorias de Justiça de Família

Os parceiros externos na execução do projeto são:

- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
- Secretaria Estadual de Assistência Social e Direitos Humanos

2. JUSTIFICATIVA

Os antecedentes históricos da assistência social no Brasil remontam ao período colonial, quando a assistência aos pobres era ligada a filantropia e ações isoladas ou fragmentadas de grupos religiosos ou particulares, normalmente voltadas a crianças, adolescentes, idosos, gestantes, pessoas com deficiência. Mais tarde, alguns governantes também começaram a atuar no campo do que se acreditava ou se definia como assistência social. Predominavam as práticas assistencialistas, demagógicas e descontinuadas que não primavam pelo desenvolvimento social do cidadão.

A Constituição de 1988 promoveu bruscas e positivas mudanças no contexto normativo da assistência social, tornando-a direito do cidadão e política pública de proteção articulada a outras políticas sociais destinadas à promoção da cidadania. A legislação editada com fundamento na nova ordem constitucional, especialmente a Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, Lei 8742/93, seguida das Resoluções expedidas pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS (estas com fundamento de validade na LOAS) redesenharam a organização da assistência social no Brasil através da instituição do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

Em julho de 2011, foi publicada a Lei 12.435/2011, que alterou a LOAS para instituir, em nível de legislação ordinária, o SUAS, já previsto nas Resoluções do CNAS. A partir de então, o SUAS ganha status de lei e, com isso, mais força, sinalizando o legislador pela aprovação do sistema antes regulamentado em nível infralegal. Ratifica-se, assim, o caráter obrigatório do SUAS, deixando evidente o sistema como a única alternativa correta para o funcionamento e oferta da assistência social em todo país.

Concluído esse arcabouço normativo, resta agora a correta aplicação da lei para o adequado funcionamento do sistema. Desde a aprovação da Normativa Operacional Básica do SUAS, a NOB/SUAS, inicialmente através da Resolução 130/05 do CNAS e posteriormente da Resolução 33/12 do CNAS, que revogou a primeira inserindo um novo texto, alguns avanços já podem ser observados, mas ainda muito tímidos perto do que estabelecem as normativas. O desafio, então, é ter o Sistema Único de Assistência Social funcionando na forma prevista na legislação pertinente. O funcionamento adequado desse sistema é o primeiro passo para a concretização dos objetivos constitucionais fundamentais da República Federativa do Brasil e da assistência social (Artigos 3º e 203 da CRFB).

A assistência social, portanto, deve se pautar pelos parâmetros normativos acima expostos. Os serviços socioassistenciais, as unidades de atendimento, os recursos humanos e materiais devem obedecer ao regramento previsto na lei e nas Resoluções correspondentes.

A realidade, contudo, ainda está muito distante da letra da lei. A rede de assistência social é insuficiente e compõe-se, muitas vezes, de atuações fragmentadas, práticas assistencialistas, divorciadas dos objetivos, princípios e diretrizes constitucionais e legais. Em suma, a assistência social no Brasil, apesar do detalhado quadro jurídico que a ampara, ainda funciona de forma desorganizada e, em última análise,

ilegal. A consequência desse quadro é um grande número de indivíduos e famílias que não podem exercer seu direito constitucional à assistência social, vivendo à margem de seus direitos, sem oportunidades e perspectivas.

Nesse contexto, faz-se necessária a atuação coordenada e estratégica do Ministério Público para, fiscalizando, fomentando e exigindo a implementação adequada da política de assistência social, assegurar o exercício dos direitos socioassistenciais pelos cidadãos.

Além disso, tem-se que o adequado funcionamento do SUAS é imprescindível à atuação eficaz de outros Órgãos Públicos, do Ministério Público e do Poder Judiciário nas mais diversas áreas de atuação, seja na proteção ao idoso, à criança e ao adolescente, ao portador de necessidades especiais, ao portador de transtornos ou sofrimento mental, tornando efetivas as requisições e decisões proferidas.

Outra razão para o desenvolvimento do projeto funda-se na atribuição do Ministério Público para a defesa dos direitos em tela, não só por sua natureza coletiva, mas também pela específica previsão da norma do art. 31 da LOAS.

A atuação coordenada para enfrentamento do problema, ressalte-se, é muito importante em razão da complexidade do tema, pois visa facilitar a execução do trabalho, fomentar a atuação dos Promotores de Justiça nessa área, em série e em vários municípios ao mesmo tempo. Essa forma de trabalho, propicia, ainda, com que os gestores, diante da pressão para resolver a questão, busquem soluções conjuntas e eficientes. Outrossim, permite o diagnóstico panorâmico do sistema e a verificação das deficiências em todo estado, de sorte a viabilizar a definição das responsabilidades e a necessária articulação com o Estado do Rio de Janeiro.

Por fim, merece destaque a definição da meta geral da Comissão Permanente de Direitos Humanos – COPEDH (vinculada ao Grupo Nacional de Direitos Humanos – GNDH, do Conselho Nacional de Procuradores Gerais dos Estados e da União – CNPG), para o biênio de 2010/2011: “Estruturação e Funcionamento do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, incluindo a assistência às vítimas de violência”, o que só reforça a necessidade de enfrentamento organizado do problema.

O projeto trará impacto em mais de um objetivo estratégico do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, a saber: a) ser reconhecido como agente de transformação social; b) padronizar processos e rotinas; c) garantir a proteção ao idoso e ao portador de deficiência; d) assegurar a estrita observância aos direitos e garantias fundamentais de crianças e adolescentes institucionalizados; e) defesa dos direitos de crianças e adolescentes; f) atuar no fomento de políticas públicas; g) aumentar a capacitação especializada e interdisciplinar dos membros; f) adequar a força de trabalho de suporte aos Membros no aspecto técnico.

3. OBJETIVO GERAL

O projeto tem como objetivo principal fomentar e fiscalizar a estruturação e o funcionamento adequado da rede de assistência social, de acordo com o

Sistema Único de Assistência Social nos municípios do Estado do Rio de Janeiro.

Tendo em vista a amplitude do tema, foi necessário eleger alguns focos de atuação prioritária, fundamentais para o sucesso da política de assistência social. A existência e qualidade dos serviços socioassistenciais, bem como o destino das verbas públicas destinadas a entidades de assistência social foram considerados essenciais para o funcionamento do sistema.

Isso posto, busca-se, resumidamente, promover o funcionamento adequado dos serviços de proteção social básica, dos serviços de proteção social especial voltados à prevenção ou amparo de população em situação de rua e das entidades de assistência social privadas que recebem recursos públicos.

4. OBJETIVO ESPECÍFICO

Dentro desse enfoque, o projeto abrange a fiscalização de todos os serviços de assistência social previstos na Tipificação Nacional de Serviços (aprovada pela Res 109/09), haja vista a dificuldade de se isolar o tratamento de qualquer dos problemas sociais dentro do sistema de assistência social constituído pelo SUAS.

O projeto desenvolve-se, então, a partir da fiscalização desses serviços (inclusive dos equipamentos onde são ou deveriam ser executados os serviços) e entidades.

Quanto aos equipamentos socioassistenciais, a existência de uma estrutura física que minimamente permita o acesso a pessoas portadoras de necessidades especiais é indispensável para se concluir pela oferta e qualidade do serviço. Assim, se a estrutura física, seja por sua precariedade ou pela falta de acessibilidade do local, colocar em risco as pessoas que utilizem o local, sejam os usuários do serviço ou trabalhadores da área ou mesmo impedir a oferta adequada do serviço, deve ser exigido do gestor o ajuste também esse ponto, que deverá ser objeto do TAC ou da ACP se for o caso. Contudo, deve ser destacado que a fiscalização dos equipamentos preconizada no presente projeto não tem por finalidade principal, neste momento, a verificação da acessibilidade de acordo com as normas técnicas da ABNT, pois essa análise poderia prejudicar as da oferta e qualidade dos serviços, que ora se priorizam.

A verificação da qualidade dos serviços passa, outrossim, pela análise dos recursos humanos e materiais disponíveis, da existência dos equipamentos em número suficiente, da oferta dos serviços e por sua forma de execução.

Nesse contexto, foram desenvolvidas três vertentes de atuação, permitindo-se, assim, a execução parcial do projeto, de acordo com as particularidades dos municípios.

Na primeira vertente, busca-se a fiscalização e implementação da rede de proteção social básica do Município: número mínimo de CRAS, estrutura física dos equipamentos, recursos humanos e materiais disponíveis, além dos serviços de proteção social básica.

A segunda vertente visa à fiscalização e implementação dos serviços de proteção especial do município voltados direta ou indiretamente à prevenção ou ao amparo da população em situação de rua. Ficam incluídos, nessa vertente de atuação, todos os serviços de proteção social especial previstos no anexo da Res. 109/09, assim como a fiscalização da existência e adequação dos CREAS e demais equipamentos onde se desenvolvam serviços de proteção social especial.

A terceira vertente volta-se ao funcionamento das entidades e organizações de assistência social que recebam recursos públicos. Nesse enfoque, pretende-se, inicialmente, fomentar a adequação dessas entidades às normas da LOAS e do SUAS e, posteriormente, coibir o financiamento público das atividades realizadas em desacordo com a regulamentação legal.

5. METODOLOGIA

Para a execução do projeto, serão realizadas as seguintes ações: a) a elaboração de uma cartilha sobre o tema de modo a facilitar o estudo do tema; b) visita e reunião com todos os Promotores de Justiça com atribuição e corpo técnico de todas as regiões do estado com a finalidade de apresentar o projeto e auxiliar na compreensão do tema, haja vista a sua especificidade; c) elaboração de modelos de peças para todas as fases do projeto e fluxograma com passo a passo sugerido no âmbito do Inquérito Civil; d) roteiro para fiscalização dos equipamentos, serviços e entidades; e) criação de página na intranet do Centro de Apoio Operacional, onde serão disponibilizadas todas as informações obtidas juntos aos gestores (rede SUAS, repasses efetuados, resoluções CIT e CIB, etc.), legislação, plano de ação em cada uma das vertentes; sugestões de peças (modelos de Portaria de Inquérito Civil, TAC, ACP), roteiro para fiscalização dos equipamentos, serviços e entidades; f) orientação e apoio nos casos concretos.

A partir das ações acima descritas, busca-se oferecer, de forma simples, o conteúdo do complexo e específico sistema de assistência social, de modo que o longo tempo de estudo do tema a que se dedicaram as equipes do Centro de Apoio Operacional e do Grupo de Apoio Técnico Especializados (GATE) seja convertido em uma metodologia clara e de fácil compreensão aos Promotores de Justiça e corpo de apoio das Promotorias de Justiça, permitindo-se em poucos meses um nível de especialização que, em virtude da multiplicidade de matérias com que trabalham os membros e suas equipes no órgão de Execução, não seria possível.

Esse modelo proposto, ressalte-se, pode ser facilmente replicado em qualquer matéria considerada complexa ou específica, em especial, no tratamento de políticas públicas que normalmente possuem regramentos muito específicos e demandam especialização para uma atuação efetiva, qualificando o debate e permitindo uma tomada de decisões conscientes pelos membros do Ministério Público diante desses problemas.

6. CRONOGRAMA

Atividades	Cronograma	Responsável e equipe interveniente
1. Elaboração de modelos, roteiros, sugestões de peças e planos de ação, além de cartilha sobre o tema	Outubro, Novembro, Dezembro - 2015	CAO/GATE
2. Estruturação da página de assistência social na intranet	Novembro - 2015	CAO/GATE
3. Elaboração do protocolo de monitoramento	Novembro de 2015	CAO/GATE
4. Reunião com SEASDH para apresentação do projeto e formação da parceria	Dezembro de 2015	CAO/GATE
5. Início do monitoramento do projeto	Dezembro de 2015	CAO/GATE
6. Disponibilização de informações do SUAS e do material de apoio na intranet	Janeiro de 2016	CAO/GATE
7. Encontros e atividades de capacitação de Promotores e Equipes Técnicas nos Centros Regionais (CRAAls).	Janeiro, Fevereiro, Março, Abril, Maio, Junho, Julho e Agosto de 2016	CAO/GATE
8. Curso de capacitação de Promotores a ser realizada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	Setembro de 2016	CAO/GATE/ MDS

7. ACOMPANHAMENTO

Após a apresentação do projeto e do material de apoio nos Centros Regionais, os Promotores de Justiça devem aderir ao projeto.

A partir da adesão, cria-se um protocolo de acompanhamento com indicadores formais (Inquéritos Cíveis instaurados, TACs celebrados, ACPs propostas e julgadas) e materiais (modificações na rede de assistência social do Município).

O acompanhamento poderá ser feito pelo CAO através de contato com os Promotores de Justiça, preferencialmente a cada dois meses, sem prejuízo da manutenção de um canal aberto de comunicação entre CAO, GATE e Órgãos de Execução.

Os dados recebidos pela Coordenação e equipe técnica devem ser documentados em procedimento próprio de acompanhamento.

As experiências exitosas, inovações e aperfeiçoamentos surgidos durante o processo devem ser divulgadas entre os participantes pela Coordenação, através da página da intranet.

8. BIBLIOGRAFIA

- BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/assistencia_social/resolucoes/2009/Resolucao%20CNAS%20no%20109-%20de%2011%20de%20novembro%20de%202009.pdf>. Acesso em: 16 de outubro de 2015.
- BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 130, de julho de 2005. Aprova a Norma Operacional Básica do SUAS de 2005 – NOB/SUAS. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/assistencia_social/resolucoes/2005/Resolucao%20CNAS%20no%20130-%20de%2015%20de%20julho%20de%202005.pdf>. Acesso em: 16 de outubro de 2015.
- BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004. Aprova a Política Nacional de Assistência Social. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/assistencia_social/resolucoes/2004/Resolucao%20CNAS%20no%20145-%20de%2015%20de%20outubro%20de%202004.pdf>. Acesso em: 16 de outubro de 2015.
- BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 33, de 12 de dezembro de 2012. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS.
- BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 269, de 13 de dezembro de 2006. Aprova Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS - NOB/SUAS-RH. Disponível em:<http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/assistencia_social/resolucoes/2006/Resolucao%20CNAS%20no%20269-%20de%2013%20de%20dezembro%20de%202006.pdf>. Acesso em: 16 de outubro de 2015.
- BRASIL. Lei 8742, de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social (modificada pelas Leis 12.101/09 e 12.435/11). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm>. Acesso em: 16 de outubro de 2015.
- BRASIL. Lei 12.101, de 27 de novembro 2009. Dispõe sobre certificação de entidades beneficentes de assistência social. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112101.htm>. Acesso em: 16 de outubro de 2015.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Capacitação para Controle Social dos Municípios: Assistência Social e Programa Bolsa Família*. Brasília. 2010. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Capacitacao_para_controle_social_nos_municipios.pdf>. Acesso em: 16 de outubro de 2015.

- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. LOAS Anotada – Lei Orgânica de Assistência Social. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/LoasAnotada.pdf>. Acesso em: 16 de outubro de 2015.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Orientações Técnicas: Centro de Referência de Assistência Social – CRAS*. Brasília. 2009 (reimpresso em 2010).
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua e Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua*. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/orientacoes_centro_pop.pdf>. Acesso em: 16 de outubro de 2015.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Orientações para Conselhos da Área de Assistência Social*. 2. ed. Brasília. 2009.
- MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *O Papel do Ministério Público na Fiscalização do Sistema Único de Assistência Social – SUAS*. Rio de Janeiro. 2010.