UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

Faculdade de Direito

Programa de Pós-Graduação em Direito

Júlia Oliveira Muinhos de Paula

SENTIDOS DE JUSTIÇA NA ASSISTÊNCIA SOCIAL: uma etnografia sobre as percepções de justiça de trabalhadoras do PAEFI e das MSE de um CREAS de Belo Horizonte

Belo Horizonte

2026

Júlia Oliveira Muinhos de Paula

SENTIDOS DE JUSTIÇA NA ASSISTÊNCIA SOCIAL: uma etnografia sobre as percepções de justiça de trabalhadoras do PAEFI e das MSE de um CREAS de Belo Horizonte

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para obtenção do título de Mestra em Direito.

Orientadora: Profa. Dra. Camila Silva Nicácio

Belo Horizonte

2026

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária Meire Queiroz - CRB-6/2233.

Paula, Júlia Oliveira Muinhos de
P324s Sentidos de justiça na assistência social [manuscrito]: uma etnografia sobre as percepções de justiça de trabalhadoras do PAEFI e das MSE de um CREAS de Belo Horizonte / Júlia Oliveira Muinhos de Paula. - 2026.

149 f.

Orientadora: Camila Silva Nicácio.
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito.
Bibliografia: f. 145-149.

1. Direito e antropologia - Teses. 2. Políticas públicas - Teses. 3. Justiça - Teses. 4. Assistência social - Teses. I. Nicácio, Camila Silva. II. Universidade Federal de Minas Gerais - Faculdade de Direito. III. Título.

CDU: 34:39

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

UFMG

ATA DA DEFESA DA DISSERTAÇÃO DA ALUNA
JÚLIA OLIVEIRA MUINHOS DE PAULA

Realizou-se, no dia 06 de março de 2026, às 14:00 horas, Sala Mietta Santiago, na Faculdade de Direito, da Universidade Federal de Minas Gerais, a defesa de dissertação, intitulada *Sentidos de Justiça na Assistência Social: Uma etnografia sobre as percepções de justiça de trabalhadoras do Paefi e das MSE de um Creas de Belo Horizonte*, apresentada por JÚLIA OLIVEIRA MUINHOS DE PAULA, número de registro 2024652659, graduada no curso de DIREITO/DIURNO, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em DIREITO, à seguinte Comissão Examinadora: Prof(a). Camila Silva Nicacio - Orientador (UFMG), Prof(a). Monica Sette Lopes (UFMG), Prof(a). Maria Aline Gomes Barboza (Prefeitura de Belo Horizonte).

A Comissão considerou a dissertação:

(X) Aprovada, tendo obtido a nota 100.

( ) Reprovada

Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada por mim e pelos membros da Comissão.
Belo Horizonte, 06 de março de 2026.

Prof(a). Camila Silva Nicacio (Doutora) Nota: 100

Prof(a). Monica Sette Lopes (Doutora) Nota: 100

Prof(a). Maria Aline Gomes Barboza (Doutora) Nota: 100

AGRADECIMENTOS

Olhando para trás agora, é muito impactante pensar em como esta pesquisa atravessou e transformou minha vida nos últimos dois anos. Foram sem dúvida muitos momentos de preocupação, cansaço e incerteza no meio do dia a dia corrido de trabalhar como orientadora jurídica e estudar. Acima de tudo, porém, fazer o mestrado encheu minha vida de possibilidades de reflexão, discussão e análise que me transformaram profundamente e às quais sou profundamente grata. Graças à pesquisa, pude mergulhar a fundo no funcionamento e nos dilemas do CREAS e, como orientadora jurídica, buscar melhorar minha prática a cada dia. Graças à pesquisa, o que eu poderia ser normalizado como frustrações cotidianas de trabalho pode ser questionado e enfrentado. Graças à pesquisa, pude conhecer o SUAS à fundo e, em meio às suas contradições, me encantar com a Política de Assistência Social e suas profissionais. Graças à pesquisa e ao mestrado, pude conhecer tanta gente incrível, que hoje admiro tanto. Sou muito grata à esse processo por me tornar uma pesquisadora e uma profissional mais atenta, cuidadosa e empática. Nada disso teria acontecido se eu não contasse com o apoio das dezenas de pessoas que atravessaram esse período junto comigo e me ajudaram a passar com ele. Muito obrigada

À Camila, pela orientação cuidadosa e atenciosa;

A todas as participantes da pesquisa - Cláudia, Daiana, Débora, Ivana, Laís, Maíra, Marcela, Maria Cecília, Maria Clara, Marina, Mônica, Meiriane, Priscila, Sílvia, Wanderleia - e aos demais integrantes da equipe do CREAS e da DRAS Nordeste com quem tive a honra de trabalhar por um ano e meio, pela inspiração diária, pelos inúmeros aprendizados, pelo acolhimento e carinho e pelas trocas e momentos de descontração que preencheram nossos dias juntos;

Aos usuários do CREAS Nordeste que tive a oportunidade de atender ao longo do meu período de trabalho como orientadora jurídica, pelo vínculo que construímos, pelas histórias compartilhadas e pela abertura;

À Bárbara, pelo amor e carinho diários, pelas reflexões sobre trabalho pesquisa e tudo mais, por me inspirar e me acolher, por me apoiar sempre no esforço de estar presente na pesquisa e compartilhar também tantos momentos de descanso e relaxamento, para ter forças para

realizá-la. Por dividir todo esse processo comigo, de pertinho, pelos mais de 700 dias de sua duração;

A Leo e Lílian, pai e mãe, pela presença e apoio perenes, ainda que de longe, pela preocupação e pelos momentos de descanso e riso juntos;

Ao Gabriel, por me inspirar tanto enquanto profissional e amigo, pela presença e carinho constantes, pelas nossas conversas de horas falando de trabalho e discutindo casos em pleno bar e pelos momentos de distração e bobeira de todo dia;

A Isi, pelas conversas profundas sobre a pesquisa, sobre trabalho e sobre tudo mais que nos toca, pela certeza da sua presença, carinho e atenção na minha vida;

To Aubrey, for always being there for me and supporting me from afar, and to you and Dina for coming to visit and welcoming me at your home and making last year so special together;

À Ana Bê, pela escuta, acolhimento e presença sempre, por mais corrido o dia a dia, entre plantões, aulas e tudo mais;

À Mariléa, pelo seu carinho enorme e tão bonito, pela escuta atenta e cuidadosa, pelas ligações e visitas que tornaram a vida melhor nesses anos de mestrado;

À Coordenação e aos demais orientadores jurídicos do Centro de Defesa de Direitos Zilah Spósito, pelas trocas, orientações, discussões conjuntas e aprendizados;

À toda a equipe do Emancipa Estação, que construiu o cursinho junto comigo ao longo desses anos e, em meio ao caos que o mestrado por vezes é, deu sentido à minha vida;

E, por fim, a todos os professores e meus colegas de mestrado, especialmente aos colegas do DOM e à turma de Teoria Antropológica Clássica de 2025.1, foi incrível aprender com vocês!

Belo Horizonte, 12 de fevereiro de 2026

RESUMO

Esta dissertação consiste em um estudo etnográfico sobre as sensibilidades jurídicas (percepções de justiça) de profissionais que atuam em um Centro de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS de Belo Horizonte. Como orientadora jurídica da unidade socioassistencial, a autora analisa, a partir de um estudo das sensibilidades jurídicas das técnicas, o cotidiano do Serviço de Proteção Especializado a Famílias e Indivíduos - PAEFI e do Serviço de Medidas Socioeducativas - MSE, investigando como suas trabalhadoras interpretam e colocam em prática conceitos de direito e Proteção Social e as relações com Sistema de Justiça e outras políticas públicas, em meio a lacunas institucionais e à sobrecarga funcional. Nesse contexto, a pesquisa busca compreender como os significados de justiça são construídos e negociados nas práticas diárias de cuidado, resistência e garantia de direitos de populações em situação de vulnerabilidade.

Palavras-chave: Antropologia do Direito, Sensibilidades Jurídicas, SUAS, CREAS, PAEFI, MSE

ABSTRACT

This dissertation consists of an ethnographic study on the legal sensibilities (perceptions of justice) of professionals working at a Specialized Social Assistance Reference Center (CREAS) in Belo Horizonte. As legal advisor t the social assistance unit, the author analyzes, based on a study of the legal sensibilities of the workers, the daily routine of the Specialized Protection Service for Families and Individuals (PAEFI) and the Youth Justice Service of Probation and Community Service (MSE), investigating how its workers interpret and put into practice concepts of law and Social Protection and their relations with the Justice System and other public policies, amid institutional gaps and functional overload. In this context, the research seeks to understand how the workers' concepts of justice are constructed and negotiated in the daily practices of care, resistance, and guaranteeing the rights of vulnerable populations.

Keywords: Legal Anthropology, Legal Sensibilities, SUAS, CREAS, PAEFI, MSE

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Mapa das Regionais Administrativas de Belo Horizonte

Figura 2 – Mapa das Regionais Administrativas de Belo Horizonte, com destaque à Regional Nordeste

Figura 3 – Fachada da DRAS Nordeste

Figura 4 – Corredor da TR

Figura 5 – Parede de uma das salas de atendimento do 2º andar

Figura 6 – Sala da equipe técnica do CREAS

Figura 7 – Sala da Coordenação de CREAS

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BPC – Benefício de Prestação Continuada

CadÚnico – Cadastro Único para Programas Sociais

CDDZS – Centro de Defesa de Direitos Zilah Spósito

CEDIPRO – Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente

CERSAM – Centro de Referência em Saúde Mental

CERSAMI – Centro de Referência em Saúde Mental Infantil

Centro Pop – Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua

CIA-BH – Centro Integrado de Atendimento ao Adolescente Autor de Ato Infracional

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social

CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

CRAS – Centro de Referência de Assistência Social

CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social

DP – Defensoria Pública

DRAS – Diretoria Regional de Assistência Social

EJA – Educação de Jovens e Adultos

EMEI – Escola Municipal de Educação Infantil

GAERE – Gerência de Assistência, Epidemiologia e Regulação

GREDJ – Gerência de Relação com os Sistemas de Garantia de Direitos e de Justiça

LA – Liberdade Assistida

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social

MP – Ministério Público

MSE – Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviços à Comunidade

NAMSEP – Núcleo de Atendimento às Medidas Socioeducativas e Protetivas

NIR – Núcleo de Intervenção Rápida

NUDEM – Núcleo de Defesa da Mulher

OJ – Orientadora Jurídica

PAAN – Programa de Assistência Alimentar e Nutricional Emergencial

PAEFI – Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos

PBH – Prefeitura de Belo Horizonte

PIA – Plano Individual de Acompanhamento

PJE – Processo Judicial Eletrônico

PNAISARI – Política Nacional de Atenção Integral à Saúde de Adolescentes em Conflito com a Lei

PSC – Prestação de Serviços à Comunidade

SEAS – Serviço Especializado de Abordagem Social

SIGPS – Sistema de Informação e Gestão das Políticas Sociais

SINASE – Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo

SMAS-DH – Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos

SPEPDI – Serviço de Proteção Especial Social para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias, em Domicílio

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SUS – Sistema Único de Saúde

UAI – Unidade de Acolhimento Institucional

UATI – Unidade de Atendimento ao Trabalhador Idoso

URBEL – Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 11
1.1. De onde surgiu a pesquisa? O local da pesquisadora na realização da etnografia 12
1.2. A proposta da pesquisa 13
1.3. Fundamentos teórico-metodológicos e as fases da pesquisa 19
2. O OLHAR DA PESQUISADORA: ETNOGRAFIA, CULTURA E AS SENSIBILIDADES JURÍDICAS 23
2.1. Antes das sensibilidades jurídicas, a "cultura" 23
2.2. Por que e como falar de sensibilidades jurídicas - poder e agência 27
2.3. Etnografia e o lugar de trabalhadora-pesquisadora 29
3. O QUE DIZ O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL SOBRE JUSTIÇA 32
3.1. Visões de Justiça nas Normativas do SUAS 33
3.2. Estrutura do SUAS – o lugar da Média Complexidade e o marco da "violação de direitos" 37
3.3. O Sistema de Justiça como visto pela ótica do SUAS 41
4. VISÕES DE JUSTIÇA ENTRE TRABALHADORAS DO PAEFI E MSE DO CREAS ESTUDADO 46
4.1. Estrutura do SUAS em Belo Horizonte e o CREAS Nordeste 46
4.2. Reflexões sobre minha presença como orientadora jurídica do CREAS-NE 56
4.3. Quem são as técnicas participantes da pesquisa 60
4.4. Visões de justiça entre trabalhadoras do PAEFI 61
4.4.1. O cotidiano de trabalho do PAEFI e a relação com as famílias atendidas 65
4.4.2. A relação do PAEFI com outras políticas públicas 70
4.4.3. A relação do PAEFI com o Sistema de Justiça 81
4.4.4. Os desafios e potencialidades do PAEFI 87
4.5. Visões de justiça entre trabalhadoras das MSE 102
4.5.1. O cotidiano de trabalho das MSE e a relação com as famílias atendidas 107
4.5.2. A relação das MSE com outras políticas públicas 113
4.5.3. A relação das MSE com o Sistema de Justiça 120
4.5.4. Os desafios e potencialidades das MSE 126
4.6. Análise comparativa das sensibilidades jurídicas no PAEFI e nas MSE 130
4.7. Considerações sobre a agência das trabalhadoras do PAEFI e das MSE 136
5. CONCLUSÃO 141
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 144

1. INTRODUÇÃO

1.1. De onde surgiu a pesquisa? O local da pesquisadora na realização da etnografia

Esta pesquisa teve como objetivos: entender como a "justiça" aparece dentro do cotidiano de uma unidade do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e, dentro disso, como o dia a dia da política socioassistencial é atravessado por "injustiças" e como seus profissionais tentam combatê-las nos casos acompanhados. Junto a isso: como o chamado "Sistema de Justiça" (composto por órgãos do Poder Judiciário, Defensoria Pública, Ministério Público, entre outros), aparece no fazer socioassistencial.

Para iniciar o relato do que fiz ao longo da pesquisa e conduzir as análises relevantes, acredito ser essencial, antes de mais nada, saber de onde ela surgiu. Afinal, partindo de alguém que se graduou em Direito, esses objetivos propõem uma empreitada em certa medida inusitada. Neste tópico, a fim de elucidar o que baseia e move a pesquisa em um nível pessoal, contarei um pouco sobre a trajetória que me levou a ela e ao seu início.

No começo, veio a vontade de saber mais. Durante toda a minha trajetória acadêmica no curso de Direito, eu me envolvi profundamente com a extensão e a pesquisa universitária. Nesses lugares, não faltaram momentos de encontro com o Sistema Único de Assistência Social. No projeto Ciranda, voltado ao ensino e atuação em Justiça Restaurativa, trabalhei com adolescentes autores de ato infracional e outros casos de conflito em família vulneráveis. Muitas vezes, ao atender os casos, nós ouvíamos sobre a trajetória dos adolescentes cumprindo medidas socioeducativas em meio aberto, ou sobre o atendimento das famílias em CRAS (Centro de Referência de Assistência Social) e CREAS (Centro de Referência Especializado de Assistência Social). Em outra experiência, dessa vez na Clínica de Direitos Humanos da UFMG, fiz parte de uma pesquisa processual sobre o acolhimento de bebês recém-nascidos em Belo Horizonte. Nos processos que líamos, grande parte dos documentos eram elaborados por assistentes sociais e psicólogas que trabalhavam em instituições de acolhimento para crianças.

Ao me deparar com essa realidade, eu me frustrava com a minha própria confusão e desconhecimento sobre o SUAS. Mesmo sendo um dos três pilares da Seguridade Social, junto à Saúde e à Previdência (art. 203, Constituição Federal), e apesar de contar com uma enorme estrutura de órgãos e profissionais atuantes em todo o país, o Sistema de Assistência Social não costuma ser abordado nos cursos de Direito. Nas matérias de faculdade, não tenho nenhuma lembrança de ter alguma vez ouvido falar do SUAS ou de algum de seus equipamentos de referência – nem CRAS, nem CREAS, nem Centro POP, nada.

A mera existência desses lugares só apareceu para mim na pesquisa e extensão ligadas a temas de Direitos Humanos, mas, ainda assim, eu os conhecia só de nome e pelo que uma breve pesquisa no Google podia me contar. Mesmo nos momentos em que cheguei a ter contato direto com profissionais do SUAS, esses eram pontuais, e não ficava claro qual era o papel exato daquela[1] trabalhadora, sob quais pressupostos e deveres ela trabalhava, etc. Os equipamentos da Assistência Social estavam ali, sempre presentes, mas seu funcionamento era nebuloso, confuso.

Desse contexto, surgiu a necessidade de entendê-los. Após, em um primeiro momento, buscar por conta própria artigos acadêmicos e documentos legais do SUAS durante o fim da faculdade de Direito, foi após ter me graduado que mergulhei no tema. Em março de 2023, a Organização da Sociedade Civil (OSC) Centro de Defesa de Direitos Zilah Spósito – que eu já conhecia devido à sua atuação em Justiça Restaurativa – abriu um processo seletivo para contratação imediata e cadastro de reserva de "orientadores jurídicos" para trabalharem nos Centros de Referência Especializado em Assistência Social (CREAS) de Belo Horizonte e na então Diretoria de Relação com o Sistema de Garantia de Direitos e Justiça (DRGD).

Assim que soube das vagas, eu me inscrevi no processo seletivo e comecei a estudar o máximo que podia sobre o SUAS. No processo seletivo, realizado naquele mês, fiquei em segundo lugar no cadastro de reserva, com a expectativa de ser chamada quando algum orientador jurídico que trabalhasse em um CREAS deixasse sua vaga. Movida por um interesse cada vez mais crescente no SUAS e já refletindo sobre um possível tema de pesquisa para o Mestrado, em maio daquele ano, eu conheci e me juntei ao Laboratório de Estudos sobre o SUAS da Faculdade de Psicologia da UFMG. Lá, pude por um ano conhecer e conviver vários profissionais do SUAS e estudantes de psicologia interessados em trabalhar na área. Comecei a entender, para além da produção acadêmica e dos documentos fundantes do sistema, como ele funciona na prática em Belo Horizonte, quais questões movem seus profissionais, etc.

Esse período foi extremamente importante para consolidar meu interesse na área e minha admiração tanto pelo que o SUAS propunha como sistema, como pelo esforço dos

[1] Opto, ao longo deste texto, por utilizar o pronome feminino para me referir às profissionais do SUAS. Faço essa escolha tanto porque o campo da Assistência Social é composto majoritariamente de profissionais mulheres, no geral (pesquisa do PNAD de 2007 indica que as duas formações possíveis para trabalhadoras concursadas do SUAS, Psicologia e Assistência Social, têm, respectivamente, 89% e 93,7% de profissionais mulheres), como porque as profissionais do PAEFI e do Serviço de MSE que participaram desta pesquisa são, de fato, todas mulheres.

profissionais ali presentes de colocar essas diretrizes em prática. Em setembro de 2023, fui aprovada no processo seletivo de Mestrado em Direito da UFMG com um projeto voltado às "sensibilidades jurídicas" - noção que será desenvolvida ao longo deste trabalho - nas unidades socioassistenciais de Belo Horizonte.

Esse foi, no entanto, só o começo de minha caminhada na elaboração e consolidação do tema de pesquisa. Em março de 2024, pouco depois do início oficial do Mestrado, fui chamada para trabalhar como orientadora jurídica no CREAS Nordeste de Belo Horizonte. Ao longo de meus primeiros meses trabalhando lá, das interações com minhas colegas de trabalho e atendimento de casos em conjunto, tomei algumas decisões cruciais: eu estudaria apenas uma unidade socioassistencial – o CREAS – e, mais especificamente, eu estudaria aquele CREAS.

Trabalhando lá, era aquele lugar que entendi que eu poderia de fato conhecer a fundo, fazer uma imersão compatível com as questões que estava me colocando. Posto isso, dentro do próprio CREAS, dos quatro serviços que ali atuam, eu estudaria dois: Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI) e do Serviço de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto (MSE). No tópico a seguir, desenvolvo com mais detalhes em que consistiu essa escolha e o que ela significa.

1.2. A proposta da pesquisa

O Sistema Único de Assistência Social é estruturado em dois níveis: a proteção social básica e a proteção social especial – a qual, por sua vez, é dividida em proteção especial de média complexidade e de alta complexidade. A proteção social básica parte da ideia de prevenção da vulnerabilidade social. A proteção social especial trabalha com as chamadas "violações de direito", indo de "média complexidade" (em que vínculos familiares e comunitários estão em regra fragilizados) até casos de "alta complexidade" (em que tais vínculos ou as condições de cuidado e proteção que se assume que eles deveriam ser capazes de nutrir estão de tal forma fragilizados, ou até mesmo rompidos, que é necessário acolhimento institucional).

Nesse contexto, o SUAS é colocado no papel de lidar com inúmeras das mais recorrentes violações de direitos que se impõem em contextos relacionais no capitalismo do séc. XXI. Ao falar nessas violações, evoco aqui fenômenos que vêm facilmente à mente com a mera enunciação dessa palavra: violência doméstica, submissão de pessoas à situação de rua, abandono e/ou negligência de crianças e idosos, racismo, LGBTfobia etc. Casos

envolvendo tais violências fazem parte do escopo de atuação do SUAS, que tem como função enunciada sua "superação".

Pensando nisso, algumas perguntas guiam esta pesquisa: O que as pessoas que executam as políticas públicas de assistência social, que convivem com essas "injustiças" – e que têm como ofício construir caminhos de acompanhamento socioassistencial com indivíduos e famílias a fim de superá-las – entendem por "justiça"? O que é – o que deveria e o que pode ser – justiça para essas pessoas? Para qual realidade, em seus gargalos e potencialidades, essas visões de justiça apontam? Como essas visões de justiça convivem com o chamado Sistema de Justiça (formado por Poder Judiciário, Defensoria Pública, Ministério Público, entre outros)? Ademais, considerando esse contexto, interessa-me entender também qual é o espaço para ação criativa, para a intencionalidade (agência), desses agentes, no âmbito da execução da Política? Como eles costuram as fronteiras entre o que devem fazer, conforme as normativas, e o que de fato fazem?

Aqui, essas perguntas se voltam a um lugar específico, que é, ao mesmo tempo, o equipamento de referência no tratamento de violações de direito no SUAS e o local onde trabalhei durante a realização da pesquisa: o CREAS. Comecemos, então, por sua definição: o CREAS é a unidade pública de referência para a Proteção Social Especial de Média Complexidade (MDS, 2011, p. 20-21). Seu papel é, em suma:

> Ofertar e referenciar serviços especializados de caráter continuado para famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social, por violação de direitos, conforme dispõe a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais; (MDS, 2011, p. 23)

Incluem-se no público do CREAS, por exemplo, adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de liberdade assistida e de prestação de serviços à comunidade, pessoas com deficiência, crianças e idosos vítimas de negligência e abandono, mulheres vítimas de violência de gênero, entre outros sujeitos e grupos que passam por situações de violação de direito e risco social (MDS, 2011, p. 48-49).

Nos CREAS de Belo Horizonte, são desenvolvidos quatro serviços: o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), o Serviço de Proteção Social a Adolescente em Cumprimento de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC) (cuja sigla simplificada faz referência apenas à "Medidas **S**ocio**e**ducativas" - MSE), o Serviço de Abordagem Social – SEAS (voltado à abordagem social de pessoas nas ruas, especialmente de pessoas em situação de rua) e o Serviço de Proteção Especial Social para Pessoas com

Deficiência, Idosas e suas Famílias, em Domicílio (SPEPDI), que fornece acompanhamento familiar e a presença de um cuidador social em domicílio por alguns dias por semana.

Desses quatro serviços, apenas o PAEFI e as MSE são compostos por corpo técnico concursado, com estabilidade de carreira e a maioria de suas profissionais com longo histórico de atuação em seus cargos. Assim, voltando o olhar para esse lócus de desenvolvimento contínuo de trabalho social com famílias, dotado de maior estabilidade e estruturação pela administração pública local e também com intenso tensionamento das chamadas "sensibilidades jurídicas", enfoco na pesquisa esses dois serviços.

Nesse contexto, cabe agora, a fim de entender a pesquisa aqui relatada, uma descrição inicial dos dois serviços. Começo pelo PAEFI. O Serviço de Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos foi definido pela Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, que trouxe a descrição do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos – PAEFI como parte dos Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade:

> Serviço de apoio, orientação e acompanhamento a famílias com um ou mais de seus membros em situação de ameaça ou violação de direitos. Compreende atenções e orientações direcionadas para a promoção de direitos, a preservação e o fortalecimento de vínculos familiares, comunitários e sociais e para o fortalecimento da função protetiva das famílias diante do conjunto de condições que as vulnerabilizam e/ou as submetem a situações de risco pessoal e social. (MDS, 2009)

Para a realização dessas ações, a norma estabeleceu um público amplo de usuários a serem atendidos pelo serviço, incluindo pessoas que sofrem violência (ou risco de violência) física, psicológica e negligência; violência sexual; afastamento do convívio familiar devido à aplicação de medida socioeducativa ou medida de proteção; tráfico de pessoas; situação de rua e mendicância; abandono; vivência de trabalho infantil; discriminação em decorrência da orientação sexual e/ou raça/etnia; outras formas de violação de direitos decorrentes de discriminações/submissões a situações que provocam danos e agravos a sua condição de vida e os impedem de usufruir autonomia e bem estar; e, por fim, descumprimento de condicionalidades do Bolsa Família e do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil em decorrência de violação de direitos (MDS, 2009).

Assim, o trabalho a ser realizado com esse público deve contribuir para o fortalecimento da família no desempenho de sua função protetiva; para restaurar e preservar a integridade e as condições de autonomia dos usuários; para romper com padrões violadores de direitos no interior da família; para a reparação de danos e da incidência de violação de direitos; e prevenir a reincidência de violações de direitos, além de realizar a inclusão das

famílias no sistema de proteção social e nos serviços públicos, conforme suas necessidades (MDS, 2009).

O Serviço de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto, por sua vez, passou por outro caminho de positivação, com uma trajetória mais próxima do Poder Judiciário. Tratando-se o público do serviço de adolescentes que foram acusados de cometerem atos infracionais, ou seja, condutas descritas como crime ou contravenção penal, mas praticadas por menores de 18 anos (art. 103 do Estatuto da Criança e Adolescente - ECA), sua história e seu fazer têm grande ligação com as instituições judiciais. A própria existência das medidas socioeducativas em meio aberto é prevista pelo ECA, que regulamenta sobre a Prestação de Serviços à Comunidade (PSC) e sobre a Liberdade Assistida (LA) em seus artigos 117 e 118.

Em 2004, a Política Nacional de Assistência Social estabeleceu que as medidas socioeducativas em meio aberto seriam executadas pela Proteção Social Especial de Média Complexidade (MDS, 2004, p. 32). Em 2009, a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais caracterizou o Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviços à Comunidade como serviço socioassistencial de caráter continuado no SUAS (MDS, 2009).

Nesse momento, a tipificação definiu a finalidade do serviço:

> prover atenção socioassistencial e acompanhamento a adolescentes e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto, determinadas judicialmente. Deve contribuir para o acesso a direitos e para a ressignificação de valores na vida pessoal e social dos adolescentes e jovens. Para a oferta do serviço faz-se necessário a observância da responsabilização face ao ato infracional praticado, cujos direitos e obrigações devem ser assegurados de acordo com as legislações e normativas específicas para o cumprimento da medida (Brasil, 2009).

Nesse sentido, a Tipificação estabeleceu como objetivos do Serviço:

> - Realizar acompanhamento social a adolescentes durante o cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviços à Comunidade e sua inserção em outros serviços e programas socioassistenciais e de políticas públicas setoriais;
> - Criar condições para a construção/reconstrução de projetos de vida que visem à ruptura com a prática de ato infracional;
> - Estabelecer contratos com o adolescente a partir das possibilidades e limites do trabalho a ser desenvolvido e normas que regulem o período de cumprimento da medida socioeducativa;
> - Contribuir para o estabelecimento da autoconfiança e a capacidade de reflexão sobre as possibilidades de construção de autonomias;
> - Possibilitar acessos e oportunidades para a ampliação do universo informacional e cultural e o desenvolvimento de habilidades e competências;
> - Fortalecer a convivência familiar e comunitária (Brasil, 2009).

Esses objetivos foram desenvolvidos no Caderno de Orientações Técnicas – Serviço de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto, de 2016, que ofereceu uma série de diretrizes de execução do Serviço de Medidas. Quanto à metodologia de trabalho das técnicas do Serviço, se estabeleceu como orientações gerais "o exercício da alteridade", com a adoção de postura de abertura e compreensão das circunstâncias sociais e culturais dos adolescentes e respeito à sua trajetória; "A defesa de direitos e a responsabilização no atendimento socioeducativo", com a consciência do contexto de violação de direitos que os adolescentes sofrem, a defesa e a promoção de seus direitos e o auxílio no exercício de seus deveres no âmbito das relações familiares e sociais; "a territorialização", com a compreensão das dinâmicas internas da comunidade do adolescente, suas vulnerabilidades e potencialidades; "o incentivo à postura crítica e ao protagonismo" por parte dos adolescentes; "a matricialidade sociofamiliar", com a análise e atenção à dinâmica familiar de cada adolescente atendido; "a qualificação do trabalho técnico e da oferta do serviço", com ações de formação continuada; e, por fim, "o compromisso com o resultado", objetivando a transformação da trajetória de vida dos adolescentes atendidos (MDS, 2016).

Apresentados os dois serviços, torna-se possível, agora, descrever devidamente o tema desta pesquisa. Ela tem como enfoque os sentidos de justiça das trabalhadoras do PAEFI e das MSE do CREAS estudado, a partir da noção de "sensibilidades jurídicas", como teorizada por Clifford Geertz. Segundo o autor, as sensibilidades jurídicas são os "sentidos de justiça" adotados pelas pessoas, i.e., a forma como elas constroem, percebem e reagem ao que é justo e legal, utilizando processos de simbolização que traduzem o que acontece em categorias de julgamento. Assim, esta pesquisa toma como base esse conceito, e busca entender como essas sensibilidades jurídicas

> [...] variam, e não só em graus de definição; também no poder que exercem sobre os processos da vida social, frente a outras formas de pensar e sentir (...). Diferem, e profundamente, nos meios que utilizam – nos símbolos que empregam, nas estórias que contam, nas distinções que estabelecem – para apresentar eventos judicialmente (Geertz, 2006, p. 261-262).

Como será desenvolvido no próximo capítulo, essa escolha se baseia no entendimento de que compreender as sensibilidades jurídicas é chave importante para entender a forma como as pessoas se colocam no mundo e agem sobre a realidade – e aqui, especificamente, como as técnicas do PAEFI e das MSE atuam profissionalmente em seus respectivos serviços.

Para a realização da pesquisa, adoto o método e a concepção de etnografia enquanto descrição densa – detalhista e pormenorizada, localizada e microscópica – dos fatos estudados (Geertz, 1980, p. 31).

Assim, a pesquisa tem como objetivo compreender os diferentes sentidos de justiça das trabalhadoras do PAEFI e das MSE do CREAS Nordeste de Belo Horizonte. Interessa-me investigar, nesse sentido, quais são essas visões de justiça; como elas interagem com – sendo conformadas e conformando – as normativas e com a execução de cada um dos serviços; se há diferenças entre as visões de justiça das trabalhadoras dos dois serviços e quais são elas; como esses sentidos interagem, além das MSE e do PAEFI com a gestão da assistência e com o Sistema de Justiça, considerando, em relação a este último, as tensões constantes e a pretensão enunciada por suas instituições de realizar justiça; e, por fim, como as profissionais (chamadas dentro do SUAS de "técnicas") percebem sua atuação na realização dessa visão de justiça, em suas potencialidades e limitações.

Essa investigação diz respeito também, nesse contexto, à compreensão das instituições e normativas que fazem a gestão, demandam e baseiam teoricamente a execução dos dois serviços. Mostra-se necessária uma compreensão das normativas que estabelecem os princípios e metodologias de atuação e dos ruídos com outros órgãos públicos que tensionam os significados de justiça das trabalhadoras do PAEFI e MSE, além das estruturas burocráticas e práticas criadas para gerir essas tensões.

Esta pesquisa está estruturada em quatro capítulos. Após uma exposição inicial sobre a metodologia adotada e as fases de pesquisa, a dissertação contará com mais 3 capítulos. No capítulo 2, intitulado "O olhar da pesquisadora: etnografia, cultura e as sensibilidades jurídicas", detalharei minhas escolhas metodológicas e os entendimentos e discussões aqui relevantes sobre etnografia, cultura e sensibilidades jurídicas. Buscarei, nesse ínterim, trazer a discussão metodológica para o tema da pesquisa, com foco, além da questão das sensibilidades jurídicas, no problema da "agência" das técnicas participantes da pesquisa dentro da política socioassistencial. Por último, discutirei o desenvolvimento da etnografia no CREAS Nordeste a partir de meu lugar de trabalhadora-pesquisadora.

No capítulo 3, chamado "O que diz o Sistema Único de Assistência Social sobre Justiça", apresentarei as visões de justiça presentes nas normativas nacionais e municipais do SUAS e, para melhor compreendê-las, na prática, a estrutura do SUAS e o lugar da Média Complexidade dentro dela. A partir dessa exposição, analisarei o que significa o marco da "violação de direitos" como porta de entrada na Média Complexidade e qual é visão do SUAS em relação ao chamado "Sistema de Justiça".

No capítulo 4, “Visões de Justiça entre Trabalhadoras do PAEFI e MSE do CREAS estudado”, começarei com uma breve apresentação da organização do SUAS em Belo Horizonte, seguida da reflexão sobre o lugar ocupado por mim como “orientadora jurídica” no campo, e discutirei a questão da agência no cotidiano das trabalhadoras do CREAS-NE. Depois, atingindo o cerne das questões levantadas pela pesquisa, discutirei as visões de justiça entre trabalhadoras do PAEFI e das MSE, analisando o vínculo com os indivíduos e famílias atendidas, a relação com outras políticas públicas, a relação com o chamado Sistema de Justiça, e as potencialidades e desafios de cada um dos serviços. Incluirei, nesse contexto, uma análise comparativa das sensibilidades jurídicas no PAEFI e nas MSE e finalizarei o texto com considerações sobre a realidade prática de elaboração e conformação desses sentidos de justiça.

Após o quarto capítulo, o texto contará com uma breve conclusão, seguida das Referências Bibliográficas.

1.3. Fundamentos teórico-metodológicos e as fases da pesquisa

Descrito brevemente o objeto da pesquisa, cabe, antes discutir mais a fundo as bases teóricas aqui adotadas e os resultados da pesquisa, apresentar brevemente a metodologia e descrever suas fases.

No estudo do marco teórico das sensibilidades jurídicas, voltei-me precipuamente à investigação da cultura dos ambientes socioassistenciais estudados, a partir do entendimento de cultura como “sistema entrelaçado de signos interpretáveis” (Geertz, 1980, p. 24). Ou seja, o entendimento de cultura como as “estruturas de significado” dentro das quais vivem as pessoas, em que tais significados são codificados em símbolos tais como a língua, os rituais etc. (Ortner, 1999, p. 3) – símbolos estes por meio dos quais essas estruturas são compartilhadas, impostas, modificadas e reproduzidas (Geertz, 2006). Esses significados, por sua vez, são compreendidos por meio da interpretação dos atos dos sujeitos – sendo esse o objeto da antropologia cultural (Geertz, 1980) e, mais especificamente, da antropologia do direito aqui desenvolvida.

Ao investir-me na compreensão dessas “estruturas de significado” e na forma em que elas são a um só tempo expressas e construídas pelo comportamento de cada pessoa, mantenho em mente também a reflexão de que qualquer descrição, por mais densa e detalhada que seja, será sempre parcial (Clifford, 2016). As visões expressas pela pesquisa são, portanto, localizadas em um contexto histórico e político que molda, em certo nível, até o que

pode ser alcançado pela descrição. Como expõe Marilyn Strathern (2014), é impossível também que o pesquisador, ao analisar um sistema de organização complexo, sem ter acesso a uma linha temporal de causas e consequências delimitadas, conheça e analise todos os fatores relevantes para a construção das relações observadas.

Assim, refletindo a partir das categorias propostas por Geertz e reconhecendo o valor do esforço de buscar uma "descrição densa" das "teias de significado" coletivamente construídas na interação interpessoal, atentei-me à influência do contexto histórico-político na realidade observada e à minha capacidade limitada de observá-la. Foi esta etnografia um esforço provisório, incompleto e necessário para a compreensão da realidade analisada.

Ressalto, nesse sentido, que a abordagem da antropologia do direito é especialmente frutífera à pesquisa, devido à análise das sensibilidades jurídicas dentro do fazer cotidiano das profissionais do SUAS. Falo especificamente em antropologia do direito, aqui, tanto pela pesquisa utilizar o tema da justiça como chave de análise da unidade socioassistencial estudada, como pelo estudo empreendido sobre os documentos legislativos fundantes da atuação das técnicas participantes e por minha atuação em campo como profissional do direito (o que foi também alvo de reflexão ao longo da pesquisa). Na prática, isso significou um trabalho de pesquisa desenvolvido conforme as seguintes fases:

Fase 1 – O início da pesquisa se deu com um mergulho/sobrevoo sobre a área da antropologia e da antropologia do direito, fazendo a leitura de obras de Geertz, Sherry B. Ortner, James Clifford, Roy Wagner e Marilyn Strathern. Esclareço, nesse sentido, que embora nem todos esses autores tratem diretamente do direito, todos trazem contribuições relevantes ao tema da pesquisa, refletindo direta ou indiretamente sobre a dimensão normativa da vida humana ou sobre cultura, transformação cultural e o fazer antropológico. Mostraram-se especialmente relevantes, nesse momento, os livros "O saber local: Novos ensaios em antropologia interpretativa" e "A Interpretação das Culturas", de Clifford Geertz; e o livro "The Fate of Culture – Geertz and Beyond", uma coletânea de textos que dialogam com a obra do autor organizada por Sherry B. Ortner. Além deles, foi importante também a produção de Sherry B. Orter sobre cultura e agência.

Junto ao estudo sobre antropologia do direito, fiz a leitura e análise dos seguintes instrumentos normativos do SUAS: a Lei Orgânica da Assistência Social (Lei Nº 8.742); a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais; o Plano Nacional de Assistência Social; a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS; a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social; as Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS; o

Caderno de Orientações Técnicas: Serviço de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto; a Resolução 119 do Conselho Nacional de Assistência Social; o Caderno de Orientações Técnicas para Elaboração do Plano Individual de Atendimento (PIA) de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto; o Caderno de Orientações para a Elaboração de Relatórios Técnicos Socioassistenciais - Aspectos éticos, técnicos e metodológicos; o Plano Municipal de Assistência Social 2022-2025 de Belo Horizonte.

A análise desses documentos foi qualitativa (Gustin; Dias; Nicácio, 2020, p. 99), por meio do software Atlas.ti, com o qual fiz a seleção e codificação de trechos relevantes à pesquisa.

Fase 2 – Após a fase documental, passei pela banca de qualificação, Nesse momento, foi-me sugerido o estudo da Análise Institucional, de René Lourau, para tratar de forma mais pormenorizada a minha presença no CREAS. A partir da qualificação, voltei-me à leitura também de produção bibliográfica sobre a Média Complexidade da Política de Assistência Social, que passou a ser elemento de análise da pesquisa.

Após a fase documental e de articulação da pesquisa e a passagem pela qualificação, submeti a pesquisa para aprovação no Comitê de Ética da UFMG. Tomadas tais providências, ela se centrou nas seguintes atividades:

a. Na observação do trabalho das técnicas do PAEFI e das MSE por seis meses – atentando-me desde seus gestos e linguagem às suas decisões. Essa atividade se desenvolveu por meio da chamada observação participante, em que "o pesquisador toma o lugar de membro do grupo ou contexto de observação, (...) um tipo de observação caracterizada sobretudo pela imersão do pesquisador no campo pesquisado" (Gustin; Dias; Nicácio, 2020, p. 225).

   Nessa observação, adotei a chamada "postura antropológica" (Gustin; Dias; Nicácio, 2020, p. 226), que "observa as pessoas que está estudando para ver as situações com que se deparam normalmente e como se comportam diante delas" (Becker, 1997, p. 47). Assim, a observação foi acompanhada de constantes registros de meus apontamentos em diário de campo, para posterior organização e análise.

b. a realização de entrevistas semiestruturadas (Gustin; Dias; Nicácio, 2020, p. 250) com três profissionais das MSE e cinco profissionais do PAEFI, em que elaborei e propus às entrevistadas uma série de perguntas sobre suas concepções e práticas relativas à justiça. Na entrevista semiestruturada:

> [...] a ordem das questões pode ser alterada e a participação do entrevistador é franqueada, podendo este responder perguntas eventualmente colocadas pelo entrevistado, fazer digressões, clarear algum ponto quando questionado, adaptar a

> linguagem das questões ao nível social e universo do entrevistado ou ainda suprimir ou acrescentar questões às pré-estabelecidas. (GUSTIN; DIAS; NICÁCIO, 2020, p. 226)

Com a permissão das pessoas entrevistadas, tendo sido os Termos de Consentimento Livre e Esclarecido devidamente coletados, as entrevistas foram gravadas em áudio e em seguida transcritas e analisadas, também com o auxílio dos mecanismos de codificação do programa Atlas.ti.

Fase 3 - Por último, a terceira fase envolveu a escrita deste relatório final e a apresentação dos resultados da pesquisa.

Feita uma introdução sobre como a pesquisa surgiu e apresentado uma visão geral sobre seu objeto, sua metodologia e sua realização, parto agora para a descrição dos fundamentos teórico-práticos que guiaram meu olhar enquanto pesquisadora.

2. O OLHAR DA PESQUISADORA: ETNOGRAFIA, CULTURA E AS SENSIBILIDADES JURÍDICAS

2.1. Antes das sensibilidades jurídicas, a "cultura"

Como já mencionado, o olhar para o campo, nesta pesquisa, tem como chave de análise as chamadas sensibilidades jurídicas, os sentidos de justiça mobilizados pelas técnicas do PAEFI e das MSE do CREAS estudado. Antes de discutir mais a fundo o que significa falar dessas sensibilidades, no entanto, é importante esclarecer qual seu pano de fundo, onde exatamente entram, em uma visão mais ampla, esses sentidos de justiça. Falo da cultura e de sua interpretação.

Parto da investigação da cultura dos ambientes socioassistenciais estudados, e o entendimento de cultura como "sistema entrelaçado de signos interpretáveis" (Geertz, 1981, p. 24). Ou seja, do entendimento de "cultura" como as "estruturas de significado" dentro das quais vivem as pessoas, nas quais tais significados são codificados em símbolos tais como a língua, os rituais, etc. (Ortner, 1999, p. 3) – símbolos estes por meio dos quais essas estruturas são compartilhadas, impostas, modificadas e reproduzidas (Geertz, 2006, p. 272).

O que Geertz propõe como essencialmente importante e que acolho na pesquisa são os *significados*, a partir da noção de:

> [...] que o homem é um animal amarrado a teias de significados que ele mesmo teceu, assumo a cultura como sendo essas teias e a sua análise; portanto, não como uma ciência experimental em busca de leis, mas como uma ciência interpretativa, à procura do significado (Geertz, 1981, p. 4).

A cultura aparece, então, não como um conjunto de padrões concretos de comportamento, mas como "um conjunto de mecanismos de controle — planos, receitas, regras, instruções" (Geertz, 1981, p. 33). Esse "controle", no entanto, não se dá sempre em forma de repressão, mas também de organização das emoções humanas em fórmulas, modelos cognoscíveis (Sewell Jr, 1999).

Nesse contexto, os símbolos servem simultaneamente, como "modelos da" e "modelos para" a realidade. Eles são padrões utilizados para a produção da realidade social ("modelos para") e, ao mesmo tempo, padrões para compreender e julgar a realidade ("modelos da") (Sewell Jr, 1999, p. 46). Para trazer um exemplo do campo, os preceitos de acolhida[2] das

[2] A acolhida aqui se refere à chamada "segurança de acolhida". Hoje, o SUAS organiza suas ofertas em cinco seguranças socioassistenciais, como será melhor explicado nos capítulos três e quatro deste trabalho. Em suma, a segurança de acolhida opera em duas dimensões principais: a postura técnica de atendimento humanizado, voltada à escuta respeitosa e à garantia da dignidade humana, da privacidade e da não discriminação dos usuários; e outra voltada para a provisão material e institucional de abrigamento e necessidades básicas aos usuários (Belo Horizonte, 2020).

famílias atendidas pelo CREAS tanto guiam a atuação das técnicas, a partir, a princípio, das normas do SUAS que os preveem, como são moldados pelas possibilidades fáticas de criação de vínculos com essas famílias. Em outras palavras, a noção de acolhida – de receber, escutar, validar, colher as demandas das famílias – tanto orienta as técnicas desde o primeiro momento, para construir seu trabalho, como a atuação delas é avaliada posteriormente a partir dessa noção, com perguntas como "como foi a acolhida da família? Quais abordagens e palavras foram utilizadas? A técnica foi empática? Reconheceu as necessidades dos usuários?" sendo utilizadas como parâmetros da atuação pelas trabalhadoras.

Os símbolos contêm os significados que estruturam a teia da vida humana, se materializando na forma como as pessoas se comunicam, nos conceitos e textos que produzem e usam como referência, seus gestos, nos artefatos presentes em seu cotidiano, dentre outros. Desse modo, a realidade cultural está sempre *comprimida* dentro desses símbolos e, portanto, por meio da interpretação, é possível expandi-los. Os significados culturais, estruturados em múltiplas camadas, apresentam-se nos símbolos como fragmentos de si mesmos (Greenblatt, 1999). Assim, para estudar e compreender as relações humanas (que acontecem sempre dentro dos contextos culturais aos quais elas pertencem), é preciso aproximar-se do "universo imaginativo dentro do qual as ações delas são símbolos" (Geertz, 1981, p.11).

Ao adotar a visão de Geertz, no entanto, faço algumas ponderações, a meu ver, essenciais para manter a relevância das contribuições do autor, considerando as contribuições da antropologia que o sucedeu. Uma das principais críticas direcionadas ao autor se refere ao fato de que ele não se debruça sobre questões de poder e transformação social (Ortner, 1999, p. 4). Há, em sua obra, uma construção artificial do que ele chama de "sistemas culturais", com a defesa de uma coincidência entre os aspectos de "modelo para" e "modelo da" dos símbolos – como se cada símbolo e as práticas nas quais eles são aplicados se sustentassem mutuamente de forma íntegra, completa (Sewell Jr, 1999, p. 39).

Ele ignora, nesse contexto, que o próprio caráter duplo dos símbolos (de "modelo para" e "modelo da") abre espaço para a reflexão crítica dos atores sobre o mundo e para a transformação. "Dizer que os símbolos são modelos da realidade significa que eles são produto da tentativa humana de dar sentido ou representar o mundo" (Sewell Jr, 1999, p. 48), e essa tentativa se dá de forma plural, aberta, vez que o mundo é sempre mais múltiplo que nossas representações dele – podendo inclusive resistir às tais representações, e essas representações podem sempre se transformar. Isso significa, em suma, que as duas dimensões dos símbolos nem sempre coincidem – na verdade, frequentemente não coincidem, e abrem

caminho para a adaptação, expansão, renovação desses mesmos símbolos. A busca humana de conferir coerência ao mundo não impõe uma harmonização completa por meio da representação simbólica, como Geertz parece indicar, mas sim abre espaço para a sua constante transformação. “O caráter duplo dos símbolos, longe de constituir uma garantia de estabilidade, garante que qualquer estabilidade alcançada só pode ser temporária” (Sewell Jr, 1999, p. 48).

Para ilustrar essa questão e sua importância na pesquisa, trago novamente o exemplo da acolhida das famílias no CREAS. A consciência dessa transformação simbólica permanente permite enxergar e analisar como, a cada pessoa atendida, a cada caso paradigmático – tensionado, por exemplo, por barreiras de saúde mental, linguísticas, de trauma, etc. – a noção de acolhida ganha novas dimensões práticas, que então passam a somar o repertório de referência de cada técnica para o desenvolvimento de seu trabalho, transformando continuamente o que significa e pode significar, afinal, “acolher” as famílias atendidas.

Dessa forma, para fazer uso das contribuições de Geertz e da interpretação das culturas de forma frutífera e que reflita as complexidades da realidade estudada, adoto as diretrizes propostas por Sherry Ortner. Primeiro, enfatizo em minha investigação a produção de significado pelas pessoas. Nessa toada, oponho-a à ideia de sistemas culturais estáticos; situo essa produção de significado dentro e abaixo da análise (ainda que esta não possa ser aqui exposta em tanta profundidade) de eventos e processos sociais e políticos mais amplos, pois

> A questão é que há sempre uma história para se contar, uma história de conflito e mudança, uma história em que os atores ocupam posições diferentes e têm intenções diferentes em relação ao poder. A “cultura” é o meio de compreender os “mundos imaginativos” dentro dos quais esses atores operam, as formas de poder e agência que eles são capazes de construir, os tipos de desejos que são capazes de produzir e assim por diante. (...) A cultura não é um objeto estático, mas sim o fundamento para a ação e os obstáculos para essa ação, com resultados reais no mundo real (Ortner, 1999, p. 9-10).

Ao propor essa investigação da cultura, faço-o considerando também as contribuições de antropólogos que sucederam Geertz temporalmente e como referência no campo, notadamente James Clifford, Marilyn Stratern e Roy Wagner. Nesse compasso, ao investir-me na compreensão dessas “estruturas de significado” e na forma em que elas são a um só tempo expressas e construídas pelo comportamento de cada pessoa, mantenho em mente também a reflexão de que a descrição, por mais densa e detalhada que seja, será sempre parcial (Clifford, 2016, p. 38). Tal como mencionado anteriormente, destaco, assim, que as visões expressas pela pesquisa são, como indicado por Ortner, localizadas em um contexto histórico

e político que molda, em certo nível, até o que pode ser alcançado pela descrição. Como expõe Marilyn Strathern, é impossível também que o pesquisador, ao analisar um sistema de organização complexo, sem ter acesso a uma linha temporal de causas e consequências delimitadas, conheça e analise todos os fatores relevantes para a construção das relações observadas (Strathern, 2014, p. 349).

Essa questão é ecoada e desenvolvida por Roy Wagner, ao falar da "invenção da cultura". Segundo o autor, o processo de reflexão sobre culturas, na verdade, cria o que chamamos de "cultura" (Wagner, 2010, p. 36). Ao delimitá-las, as criamos, na medida em que produzimos um objeto de estudo artificialmente delimitado:

> A cultura é tornada visível pelo choque cultural, pelo ato de submeter-se a situações que excedem a competência interpessoal ordinária e de objetificar a discrepância como uma entidade – ela é delineada por meio de uma concretização inventiva dessa entidade após a experiência inicial (Wagner, 2010, p. 37).

Assim, como o desenvolveu Strathern, as "culturas" podem se subdividir em regressão infinita, com a subdivisão dos grupos humanos em conjuntos, feixes e a partir de práticas culturais (Strathern, 2014, p. 155). Ademais, conforme expresso por Roy Wagner, o que empreende o antropólogo é uma tentativa de "reduzir as ações e propósitos humanos ao nível de significância mais básico, a fim de examiná-los em termos universais para tentar compreendê-los" (Wagner, 2010, p. 28).

Reconheço todos esses limites na realização da pesquisa, e como Geertz, persisto na escolha da cultura enquanto objeto:

> Uma enxurrada de perguntas foi lançada, e continua sendo lançada, sobre a própria noção de um esquema cultural. Perguntas sobre a coerência dos modos de vida, o grau em que eles formam um todo conectado. Perguntas sobre sua homogeneidade, o grau em que todos em uma tribo, uma comunidade ou mesmo uma família (sem falar em uma nação ou civilização) compartilham crenças, práticas, hábitos e sentimentos semelhantes. Questões sobre o caráter discreto das culturas, a possibilidade de especificar onde uma cultura termina e a próxima começa. Questões sobre continuidade e mudança, objetividade e comprovação, determinismo e relativismo, singularidade e generalização, descrições e explicações, consenso e conflito, alteridade e comensurabilidade, e sobre a mera possibilidade de alguém, seja ele de dentro ou de fora, compreender algo tão vasto como um modo de vida inteiro e encontrar as palavras para descrevê-lo. A antropologia, ou pelo menos o ramo dela que estuda culturas, avança em meio a acusações de irrelevância, preconceito, ilusão e impraticabilidade.
>
> Todos, em todos os lugares e em todos os momentos, parecem viver em um mundo impregnado de sentido, produto do que o estudioso indonésio Taufik Abdullah definiu muito bem como uma história de formação de noções [...] pode-se ignorar tais fatos, obscurecê-los ou declará-los sem efeito. Mas isso não faz com que eles desapareçam. Quaisquer que sejam as deficiências do conceito de "cultura" ("culturas", "formas culturais"...) não há nada a fazer a não ser persistir apesar delas (Geertz, 1996, 42-43).

Essa é visão de cultura da qual parto para a realização da pesquisa. Interessa-me, dentro dela, entender a ação coletiva e individual dentro do campo estudado, como as pessoas articulam agência e poder, sendo as sensibilidades jurídicas a chave de análise escolhida para compreendê-lo, como exporei no tópico abaixo.

2.2. Por que e como falar de sensibilidades jurídicas - poder e agência

Ao propor esta pesquisa, como pessoa graduada em Direito atuando profissionalmente na Política de Assistência Social, o conceito de sensibilidades jurídicas apareceu como caminho de análise que tornaria possível conectar os conhecimentos que adquiri em minha formação universitária, os saberes práticos provenientes na atuação no SUAS, o cotidiano das técnicas participantes da pesquisa e o método etnográfico. Neste tópico, detalho como faço uso dessa chave de análise e qual é o aporte que ela possibilita ao meu olhar, como pesquisadora.

As sensibilidades jurídicas são os sentidos de justiça que as pessoas adotam em seu dia a dia. São os fundamentos culturais do "jurídico" no mundo, a forma como as pessoas constroem, percebem e reagem ao que é justo e legal, por meio de processos de simbolização que traduzem o que acontece em categorias de julgamento. Essa simbolização, por sua vez, compõe as estruturas de significado – a cultura – dentro da qual cada pessoa e grupo vive suas vidas.

O conceito das sensibilidades jurídicas destaca como o jurídico é produzido localmente, sendo, como descrito por Geertz, "saber local". "Local não só com respeito ao lugar, à época, à categoria e variedade de seus temas, mas também com relação a sua nota caraterística" (Geertz, 2006, 324-325) ao seu "sotaque". Assim, as sensibilidades jurídicas oferecem uma chave para acessar esse "local" ao qual me volto na pesquisa – o trabalho socioassistencial das técnicas do PAEFI e das MSE do CREAS estudado.

Observar as concepções de justo em um contexto tão marcado por tensionamentos constantes dessa noção de justiça, considerando a própria caracterização do CREAS como o equipamento da Política de Assistência Social que deve lidar com as chamadas "violações de direito" é um ponto de entrada muito potente para descrever a realidade dos serviços estudados. As sensibilidades jurídicas ajudam a expor as divergências entre SUAS e o Sistema de Justiça e entre teoria e prática como concebidas pelas técnicas. É por meio delas

que proponho acessar essas avaliações e revelar também como essa atuação profissional, como concebida e descrita pelas participantes da pesquisa, é permeada de limites e potencialidades, ou seja, qual é o espaço de *agência* das técnicas dentro dos Serviços.

Nesse contexto, interessa-me, ao falar de agência, discutir os espaços e estratégias de ação das técnicas dentro da Política Pública de Assistência Social, como elas interagem e articulam o poder em seu cotidiano de trabalho. Adoto, para esse fim, a concepção de poder defendida por Sherry Ortner, ao tratar exatamente do tema da agência. O que a autora chama de poder são as forças que moldam, ordenam, definem a vida humana, de forma tanto coercitiva como encontrada na reprodução (total ou parcial) e resistência à essa coerção (Ortner, 2007a, p. 20, 26). Assim, considero que:

> [...] a própria dominação sempre estava dividida por ambiguidades, contradições e lacunas. Isso significa, por sua vez, que a reprodução social nunca é total; é sempre imperfeita e vulnerável às pressões e às instabilidades inerentes a toda situação de poder desigual (Ortner, 2007a, p. 26).

Falar de agência, então, é falar do espaço, em meio às forças coercitivas estruturais (Sewell Jr., 1992)[3], para o desejo, a intencionalidade, a ação criativa (Sewell Jr., 1992, 20). Assim, ela pode ser tanto individual como coletiva, uma vez que "agência acarreta a capacidade de coordenar as próprias ações com outros e contra outros, de formar projetos coletivos, de persuadir, de coagir" (Sewell Jr., 1992, p. 21). Há, portanto, uma diferença entre a agência, que diz da intervenção ativa no mundo, e as práticas rotineiras, que acontecem com pouca reflexão – e esta se dá em um *continuum*, sem limites nítidos entre os dois tipos de ação, na fronteira entre um e outro (Ortner, 2007b, p. 53-54).

Essa intencionalidade, por sua vez, se dá no contexto de "desigualdade, de assimetria e de forças sociais", sendo que "o poder, em si, é uma faca de dois gumes, operando de cima para baixo como dominação, e de baixo para cima como resistência" (Ortner, 2007b, p. 58). Interessa-me, na pesquisa, investigar como a agência é exercida, e como sua distribuição – construída e mantida culturalmente – se dá (Ortner, 2007b, p. 58).

Por fim, para empreender essa investigação, mantive em mente também que toda agência é negociada interativamente, não tendo as pessoas capacidade de atingir suas metas

---

[3] Ao fazer referência a estruturas, uso o termo como proposto por William H. Sewell Jr. em seu texto "A Theory of Structure: Duality, Agency, and Transformation". Ou seja, estrutura social como metáfora para a identificação de uma parte da complexa realidade social como a explicação do todo, estabelecendo que aquilo que é estrutural está "estruturando" algum outro aspecto da existência social. Alguns exemplos são Classe Social, Gênero, Modo de Produção (estruturas institucionais e macrossociais); o Sistema Constitucional Estadunidense (estrutura de Estado), etc. Nesse sentido, toda estrutura é composta por esquemas - procedimentos generalizáveis aplicados na atuação/reprodução da vida social - e recursos - tudo que pode servir como fonte de poder nas interações sociais, seja humano ou não humano. Ambas as dimensões implicam e se sustentam mutuamente.

em “um vazio social” nem de controlar por completo as “relações para seus próprios fins” (Ortner, 2007b, p. 74).

Em termos práticos, isso quer dizer que atentei-me à forma como as técnicas do PAEFI e das MSE entendiam, individual e coletivamente, suas funções e o objetivo de seu trabalho e como as normativas ditavam o trabalho, sendo ou adotadas inteiramente ou parcialmente ou criticadas como incorretas, irreais ou insuficientes. Olhei para como o trabalho socioassistencial era cotidianamente inventado e reinventado pelas técnicas com base nos seus deveres formais – como instituídos em leis, decretos, instruções normativas e cadernos técnicos do campo socioassistencial – no trabalho umas das outras, no vínculo com os usuários atendidos, na formação pessoal de cada uma, no fluxo cotidiano de sobrecarga de trabalho, etc. A agência, praticada dentro de um aparato estatal que lida – muitas vezes com recursos humanos e materiais precários – com violências perpetradas por, ou alvo de omissão do próprio Estado, aparece como essencial para entender o funcionamento da política pública de assistência social, em suas contradições e complexidades.

Realizada a descrição do marco teórico e dos conceitos correlatos que acredito essenciais para sua compreensão, passo agora a uma discussão sobre a escolha do método etnográfico e o lugar a partir do qual realizei a pesquisa.

2.3. Etnografia e o lugar de trabalhadora-pesquisadora

O método de realização da presente pesquisa é a etnografia. Como já mencionado na introdução e descrito por Geertz, isso significa empreender uma descrição densa do contexto estudado (Geertz, 1980, p.15), por meio da observação-participante. Descrever densamente, por sua vez, envolve a atenção e análise das “intenções, expectativas, circunstâncias, contextos e propósitos que dão significado às ações” das pessoas (Greenblet, 1999, p. 16). Na prática, nesta pesquisa, isso se deu por meio da observação cotidiana e de forma prolongada do ambiente de estudo, i.e., o CREAS Nordeste de Belo Horizonte, a produção de um Diário de Campo e a condução de entrevistas com as participantes da pesquisa.

Assim, ao longo de seis meses, durante minha presença cotidiana na unidade socioassistencial, em uma jornada laboral de seis horas diárias, fiz o registro, em meu Diário de Campo, de todos os fatos significativos para a pesquisa observados na unidade. Incluí, nesses registros, as conversas, os gestos, as comoções e os silêncios; bem como as trocas entre a equipe técnica, os atendimentos de usuários e as reuniões de equipe e de rede. Junto à

observação, conduzi também entrevistas semiestruturadas com dez técnicas, perguntando diretamente sobre sensibilidades jurídicas e a visão delas acerca do trabalho que ofertam.

Meu acesso ao local da pesquisa se deu de forma tão ampla e aberta a partir do fato de que eu lá trabalhava. Nesse contexto, cabe aqui uma reflexão e demarcação de minha posição, considerando como o fato de eu compartilhar um cotidiano de trabalho com as profissionais que fazem parte da pesquisa influenciou em sua realização. Havia, como aponta Strathern (Strathern, 2014, p, 133-157), certa continuidade entre mim e as técnicas, dado que dividimos, em vários níveis, uma mesma "cultura", compartilhando um universo de noções sobre sociedade, organização social e mesmo, mais especificamente, sobre o SUAS. Pode-se dizer, como discorre a autora, que me encontrei "em casa" durante a pesquisa. Assim, foi necessário, talvez de forma mais intensa que em outras etnografias, refletir sobre minha presença no campo, sobre o papel duplo de pesquisadora e trabalhadora, de pesquisadora-trabalhadora (Penido, 2020).

Esse compartilhamento de um contexto laboral se distancia da etnografia clássica, que partia de uma observação feita por um pesquisador originário de um contexto completamente alheio ao pesquisado – sem conhecer nem mesmo as línguas das pessoas que observaria ao chegar no campo. Essa perspectiva externa foi caracterizada por aqueles que a adotaram como chave para compreender os sentidos e detalhes de um todo social analisado supostamente oculto a seus participantes justamente por se encontrarem dentro da cultura em questão. Essa distância e o estranhamento radical dela proveniente foram parte essencial da própria fundação do método etnográfico

Choca-se com essa visão uma etnografia não só realizada em minha cidade, com pessoas que falam minha língua e que, como eu, por exemplo, tiveram uma trajetória que as levaram a cursar o ensino superior, mas também em meu então ambiente de trabalho, regido pelas diretrizes organizacionais do serviço público municipal e pelas funções do SUAS.

Para lidar com esse contexto de pesquisa e seus desafios, fiz uso da chamada "análise da implicação" de Réne Lourau, sendo que essa "implicação" diz respeito à relação dos indivíduos com as instituições (Penido, 2020, p. 386). Nessa pesquisa, tomei como instituição analisada o CREAS Nordeste de Belo Horizonte que, por sua vez, insere-se na instituição mais abrangente do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Tomando o SUAS como a instituição estudada, destaco, no entanto, que "a instituição não é um conceito descrito: não designa coisas passíveis de serem vistas, sólidas, concretas" (Lourau, 1993, p. 61) – ela "funde todos os níveis de estrutura social, definindo-se pela transversalidade" (Penido, 2020, p. 387).

Nesse sentido, como trabalhadora-pesquisadora, parti do princípio de que esses dois papéis – trabalhadora e pesquisadora – são indissociáveis, questionando e misturando os limites entre o mundo científico e profissional e se retroalimentando em um processo em que a atividade profissional gera e orienta a pesquisa e a pesquisa renova e reorienta a atividade profissional, (Lavergne, 2007, p. 29), e vice-versa.

Assim, quanto à minha presença em campo e à questão do "distanciamento" etnográfico, adotei, inspirada em Penido (2020), uma postura não de "objetividade" fria e distante, nem uma dialética composta de momentos separados de "engajamento" e "distanciamento" – mas um comprometimento com a consciência da indissociabilidade dos papéis de pesquisadora e trabalhadora.

Dessa forma, adotei a postura etnográfica de estranhamento do comum e de observação pormenorizada e a ferramenta do Diário de Campo não como uma forma de me extrair do contexto de pesquisa, mas de me "incluir em planos relacionais", assumindo "a ancoragem" que me constituía e convocando "um coletivo a analisar suas relações com as instituições" (Penido, 2020, p. 392-393). Assim, realizei este estudo e, de forma geral, a etnografia que o sustentou, como um esforço provisório, incompleto e necessário para a compreensão da realidade analisada.

3. O QUE DIZ O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL SOBRE JUSTIÇA

Após introduzir o tema, o contexto local e explicar o marco teórico e a metodologia de pesquisa, volto-me agora à contextualização das bases teórico-normativas que fundamentam o trabalho técnico observado. Nesse sentido, para verdadeiramente compreender o funcionamento do PAEFI e das MSE no CREAS estudado, é necessário entender, com maior profundidade, as leis, decretos, instruções normativas e orientações técnicas que explicitam e orientam os objetivos do SUAS e de cada um dos serviços. Considerando que o enfoque desta pesquisa são as sensibilidades jurídicas das técnicas participantes, a descrição do plano de fundo normativo para o trabalho técnico terá como enfoque questões relacionadas à justiça dentro dos documentos analisados.

3.1. Visões de Justiça nas Normativas do SUAS

A fim de adentrar nas visões de justiça presentes nas normativas do SUAS, começo retomando rapidamente as funções e objetivos dos dois serviços foco desta pesquisa. Faço-o para apresentá-los como tópico principal da reflexão, ainda que a discussão se mova para contextos mais abrangentes antes de retornar à execução da Proteção Social Especial de Média Complexidade. Assim, retomo os objetivos e funções do PAEFI e do Serviço de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto e, em seguida, abordarei, do amplo ao específico, os temas relativos à justiça dentro das previsões normativas – leis, decretos, instruções normativas, regulamentos, etc – do SUAS pertinentes aos serviços estudados.

O PAEFI (Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos) é o serviço-base da Proteção Social Especial de Média Complexidade. Ele oferece orientação e acompanhamento especializado a famílias e indivíduos que vivenciam situações de ameaça ou violação de direitos, devendo trabalhar para o desenvolvimento da função protetiva da família, da autonomia de seus usuários e da restauração de vínculos socioafetivos. Por meio do Trabalho Social com Famílias, realizado por meio de atividades como acolhida, escuta qualificada, orientação jurídico-social, visitas domiciliares e atendimentos individuais, o serviço atua na promoção de direitos e na articulação com as demais políticas públicas (Saúde, Educação, Habitação, Segurança Alimentar, Cultura, Trabalho e Emprego, etc) e com os órgãos do Sistema de Justiça (Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, entre outros) para garantir uma proteção integral aos usuários (MDS, 2014; Belo Horizonte, 2020).

Já a função do Serviço de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto (MSE) é realizar o acompanhamento e prestar atenção socioassistencial especializada a adolescentes (de 12 a 18 anos), e excepcionalmente a jovens de até 21 anos, que cumprem as medidas socioeducativas de Liberdade Assistida (LA) ou de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC) determinadas pelo Poder Judiciário. Tais medidas são aplicadas aos adolescentes em resposta ao reconhecimento pelo Judiciário de cometimento de ato infracional previsto na legislação penal brasileira.

O Serviço de Medidas busca, portanto, equilibrar a responsabilização do adolescente quanto às consequências de seu ato infracional e a garantia de sua proteção social e defesa de direitos. Foca-se assim, a um só tempo, na criação de condições para que o adolescente construa novos projetos de vida, incentivando a ruptura com a prática infracional, e no fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, reconhecendo a família como peça central no processo de apoio ao adolescente. Para tanto, o Serviço deve promover a garantia dos direitos de acesso a políticas públicas ao adolescente, em diálogos com as políticas de Educação, Saúde, Trabalho e Emprego, Cultura e Lazer, etc (MDS, 2016).

Tendo em vista as funções e objetivos dos dois serviços pesquisados, fica evidente que a relação e as divergências com Sistema de Justiça (composto por Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, entre outros) são plano de fundo para sua atuação e, consequentemente, para a formação cotidiana das visões de justiça das técnicas, de modo amplo. Portanto, cabe aqui detalhar como se dão as noções de justiça e a noção de direito/ direitos sociais, cuja garantia aparece, muitas vezes, ligada à própria concepção de justiça, nas normativas fundantes do SUAS, e como se dão as tensões entre os Sistemas de Justiça e de Assistência Social no dia a dia.

Primeiramente, destaco, em nível basilar, a adoção da linguagem dos direitos na própria efetivação da Assistência Social como direito social e dever do Estado (art. 1 da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, de 1993), e "a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais" como um dos objetivos da assistência social, "garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais" (art. 2 da LOAS). Ademais, segundo a LOAS, são princípios da assistência a "universalização dos direitos sociais" e a "igualdade de direitos no acesso ao atendimento" (art. 4 da LOAS).

Em 2004, a Política Nacional de Assistência Social – PNAS reforçou a adoção desses marcos, afirmando que

> A nova **concepção de assistência social como direito à proteção social, direito à seguridade social, tem duplo efeito: o de suprir sob dado padrão pré-definido um recebimento e o de desenvolver capacidades para maior autonomia.** Neste sentido ela é aliada ao desenvolvimento humano e social e não tuteladora ou assistencialista, ou ainda, tão só provedora de necessidades ou vulnerabilidades sociais. (MDS, 2004, p. 10, grifos meus)

Com a PNAS, essa visão da assistência social como instância de garantia de direitos passou a ser expressa por meio das chamadas "seguranças", considerando que a Política de Assistência Social compõe o Sistema de Seguridade Social, juntamente à Previdência Social e à Saúde (Art. 1º da Lei º 8.212/ 2001), sendo inicialmente nomeadas as seguranças de sobrevivência (de rendimento e de autonomia); de acolhida; e, convívio ou vivência familiar.

A segurança de rendimentos foi definida como a garantia "de que todos tenham uma forma monetária de garantir sua sobrevivência, independentemente de suas limitações para o trabalho ou do desemprego"; a de acolhida como "a provisão de necessidades humanas que começa com os direitos à alimentação, ao vestuário, e ao abrigo, próprios à vida humana em sociedade", com atenção a casos de separação do núcleo familiar por situação de violência e o acolhimento em instituições quando necessário; e a de vivência familiar ou convívio como a "não aceitação de situações de reclusão, de situações de perda das relações", dada a natureza social da humanidade (MDS, 2004, p. 26).

Posteriormente, as seguranças foram redefinidas como de acolhida, renda, convívio ou vivência familiar, comunitária e social, desenvolvimento de autonomia, apoio e auxílio (Norma Operacional Básica – NOB/SUAS). A segurança de autonomia foi definida como "o desenvolvimento de capacidades e habilidades para o exercício do protagonismo, da cidadania", com "melhores graus de liberdade, respeito à dignidade humana, protagonismo e certeza de proteção social"; e a de apoio e auxílio "quando sob riscos circunstanciais, exige a oferta de auxílios em bens materiais e em pecúnia, em caráter transitório, denominados de benefícios eventuais" para os usuários do SUAS. Ademais, a segurança de acolhida foi expandida para incluir a "escuta profissional qualificada", "condições de recepção", "informação" e "abordagem em territórios de incidência de situações de risco" e a de convívio ou vivência familiar, comunitária e social passou a tratar de relações mais amplas, incluindo "laços de pertencimento, de natureza geracional, intergeracional, familiar, de vizinhança e interesses comuns e societários" (MDS, 2012, p. 17).

Quanto a previsões diretamente sobre direito, a PNAS estabelece ainda, como direitos socioassistenciais a serem assegurados ao usuários do SUAS:

> • Direito ao atendimento digno, atencioso e respeitoso, ausente de procedimentos vexatórios e coercitivos;

> • Direito ao tempo, de modo a acessar a rede de serviço com reduzida espera e de acordo com a necessidade;
> • Direito à informação, enquanto direito primário do cidadão, sobretudo àqueles com vivência de barreiras culturais, de leitura, de limitações físicas;
> • Direito do usuário ao protagonismo e manifestação de seus interesses;
> • Direito do usuário à oferta qualificada de serviço;
> • Direito de convivência familiar e comunitária. (MDS, 2004, p. 34)

As demais normativas do SUAS trazem previsões nesse sentido. No que toca especificamente às Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS, além da previsão de que o público do CREAS são pessoas sob ameaça ou efetiva violação de direito, há instrução quanto à articulação com os "órgãos de defesa de direitos" (categoria que inclui o que chamei aqui de Sistema de Justiça e o Conselho Tutelar):

> Os órgãos de defesa de direitos têm papel importante na garantia do acesso à justiça e a mecanismos jurídicos de proteção legal de direitos, tendo em vista assegurar a sua defesa e exigibilidade, bem como tomar as medidas relativas à responsabilização quando da violação de direitos (...).
> Conforme já abordado, cabe ao órgão gestor de Assistência Social coordenar a definição do processo de articulação do CREAS com os órgãos de defesa de direitos, visando estabelecer um canal de comunicação claro e objetivo, onde sejam clarificadas as competências da Unidade, para evitar solicitações e demandas de trabalho que não são compatíveis com as suas atribuições.
> No processo de articulação, a construção de fluxos locais entre o CREAS e os órgãos de defesa de direito são importantes para definir os acessos e os encaminhamentos a serem adotados por ambos. Um importante papel do CREAS é informar às famílias e aos indivíduos em situação de violação de direitos, quais órgãos podem ser acessados a partir das especificidades de suas demandas, assim como promover os encaminhamentos necessários. Para tanto, a equipe do CREAS precisa conhecer a localização desses órgãos, suas competências, procedimentos e rotinas de acesso (MDS, 2011, p. 67).

O Caderno de Orientações Técnicas do Serviço de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto, por sua vez, tem um subtópico que trata diretamente da relação do SUAS com o Sistema de Justiça (3.1), dizendo que esta deve ser guiada pelo princípio da incompletude institucional, adotado pelo Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE, que estabelece que "o atendimento socioeducativo extrapola as competências de um único segmento institucional." Dessa forma, a diretriz é a articulação interinstitucional, com função de "sensibilização e informação sobre a execução de medidas socioeducativas em meio aberto e sobre os fluxos e protocolos estabelecidos" pelo SUAS, e orientação para a "realização periódica de reuniões, capacitações e seminários conjuntos (...) estabelecendo um canal de comunicação permanente entre a equipe do CREAS e representantes e equipes do Sistema de Justiça" (MDS, 2016, p. 36-37).

Sumarizando todas essas previsões, com vistas a explicitar o uso do marco teórico das sensibilidades jurídicas na presente pesquisa, pode-se dizer que a "visão de justiça" do SUAS é a efetivação dos direitos socioassistenciais e a promoção de uma sociedade igualitária e

democrática. Essa efetivação envolve a garantia das cinco seguranças socioassistenciais, de forma a promover a equidade e combater as desigualdades sociais. Para o Sistema, a justiça só pode ser efetivada com o reconhecimento de que o combate às desigualdades sociais demanda medidas específicas, com a priorização daqueles que passam por situações de maior vulnerabilidade e risco (MDS, 2012; Belo Horizonte, 2020; Coutinho, 2016, p. 51). Ademais, para colocar essa justiça em prática, o SUAS coloca para si o papel de articulação interinstitucional com o Sistema de Justiça (e outros órgãos e políticas), reconhecendo sua complementaridade e distinção de papéis. Nesse contexto, o SUAS se coloca como focado na provisão da proteção social e na garantia das seguranças socioassistenciais, enquanto o Sistema de Justiça atua na exigência da garantia de direitos e na responsabilização em casos de violação às previsões legais (CNAS, 2023; Belo Horizonte, 2020).

É digna de nota, nesse estabelecimento do SUAS como Sistema focado, em suas concepções teórico-práticas, na garantia de direitos, a escolha tomada na estruturação da política de trabalho em torno das chamadas "violações de direitos". No próximo tópico, a fim de qualificar a análise aqui promovida, contextualizo essa escolha historicamente e discuto suas implicações na execução da Política.

3.2. Estrutura do SUAS – o lugar da Média Complexidade e o marco da "violação de direitos"

Apesar de a Lei Orgânica da Assistência Social ter sido promulgada em 1993, foi apenas no início dos anos 2000 que o Sistema Único de Assistência Social tomou forma. Em 2004, a Política Nacional de Assistência Social – PNAS estruturou o SUAS como Sistema descentralizado, regionalizado, hierarquizado e universal, provedor de Proteção Social, a qual é estruturada e dividida em Proteção Social Básica e Proteção Social Especial (SNAS, 2004).

Nesse momento, a PNAS definiu Proteção Social como:

> [...] as formas 'institucionalizadas que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros. Tais sistemas decorrem de certas vicissitudes da vida natural ou social, tais como a velhice, a doença, o infortúnio, as privações. (...) Neste conceito, também, tanto as formas seletivas de distribuição e redistribuição de bens materiais (como a comida e o dinheiro), quanto os bens culturais (como os saberes), que permitirão a sobrevivência e a integração, sob várias formas na vida social. Ainda, os princípios reguladores e as normas que, com intuito de proteção, fazem parte da vida das coletividades'. Desse modo, a assistência social configura-se como possibilidade de reconhecimento público da legitimidade das demandas de seus usuários e espaço de ampliação de seu protagonismo (SNAS, 2004, p. 31).

A fundamentação do SUAS na Proteção Social, assim definida, voltou-se a criar um Sistema que se distanciasse das bases assistencialistas, ancoradas no clientelismo, na caridade

e filantropia da Assistência Social brasileira até então vigentes. Para fins de contextualização e melhor compreensão da Política, traço um breve histórico desse percurso.

Nas primeiras iniciativas que ultrapassaram as ações pontuais e pessoalizadas de figuras políticas e religiosas, a partir da primeira metade do século XX, sob o governo de Getúlio Vargas, a Assistência Social teve o início de seu desenvolvimento de forma fragmentada. Seu primeiro órgão foi a Legião Brasileira de Assistência (LBA), datada de 1942. A LBA, voltada de início ao apoio às famílias dos soldados que serviram o Brasil na Segunda Guerra Mundial, foi posteriormente ampliada para o atendimento a situações emergenciais como secas, enchentes, etc. Ao longo de suas reestruturações em 1946 e 1969, seu caráter seguiu circunstancial, de urgência, limitado a ações paliativas de combate à pobreza.

A partir da década de 1960, com a promulgação da Lei Orgânica da Previdência Social e posteriormente, já durante o período da Ditadura Militar, com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social, as ações de Seguridade Social voltaram-se precipuamente à Previdência Social – ou seja, à concessão de benefícios a trabalhadores formais (Sposati, 2011, 8-20; Alfarth, 2025, p 4-6).

Foi somente em 1988, com a promulgação da Constituição Federal, que "a Assistência Social passa a ser acessível a toda população, retirando seu caráter meramente compensatório aos trabalhadores registrados" (de Oliveira; Kahhale, 2020, p. 3). Em 1993, com a publicação da Lei Orgânica da Assistência Social, a Política Pública de Assistência é desenvolvida a partir de um modelo de proteção não contributivo, que previa à população em vulnerabilidade social "o direito de acessar serviços, benefícios e programas de assistência", bem como atribuindo ao Estado a obrigação permanente de provê-los (Alfarth, 2025, p. 6).

Após esse pontapé inicial, a Política se desenvolveu ainda de forma pouco estruturada, com a instituição de alguns benefícios e programas, como o Benefício de Prestação Continuada e o Programa de Erradicação do Trabalho. Assim, apesar dos avanços, houve a manutenção de padrões históricos que impediam o desenvolvimento ampliado da Política de Assistência Social até o começo dos anos 2000, com

> i) a concepção da assistência social como área subsidiária, não especializada, sem parâmetros próprios e de retaguarda de outras políticas sociais, que abrangeria qualquer tipo de atividade direcionada a lidar com as demandas da pessoa pobre; ii) a insuficiência de parâmetros públicos para os serviços ofertados e a fragmentação da oferta de serviços; iii) a falta de clareza de critérios de repasses de recursos públicos às organizações privadas que realizavam os serviços socioassistenciais, com preponderância de interesses particulares na lógica de alocação dos recursos

> públicos e iv) a sobreposição de normas e de lógicas distintas (às vezes conflitantes) na relação entre organizações privadas e o Estado. (Ruiz, 2023, p. 82).

Foi só em 2003, com a realização da IV Conferência Nacional de Assistência Social, no marco de 10 anos da aprovação da LOAS, que foi determinada a universalização da Política de Assistência e a implementação do SUAS (Ruiz, 2023, p. 83). Nesse contexto, foi finalmente promulgada, no ano seguinte, a PNAS, como descrita no início deste tópico.

Com a base de sua oferta sendo a Proteção Social a indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade e risco social, o SUAS foi estruturado em dois níveis. A Proteção Social Básica e a Proteção Social Especial. Nesse contexto de atraso e entraves para estruturação ampla e consolidada do SUAS, houve, quando finalmente chegou o momento de desenvolvimento da PNS de 2004, um espelhamento no Sistema Único de Saúde - SUS.

Criado já pela Constituição de 1988 e regulamentado pelas Leis nº 8.080/1990 e 8.142/1990, o SUS estabeleceu como princípios organizacionais que depois seriam replicados pelo SUAS a universalidade, a descentralização e municipalização, a participação social e o financiamento tripartite (União, Estados e Municípios). Mais importante no contexto da presente discussão, no entanto, é a estruturação do SUS em redes de atenção, que depois foram espelhadas no SUAS nas Proteções Sociais Básica e Especial.

O SUS foi, a partir da Portaria 692/1994 do Ministério da Saúde (que estabeleceu o Programa Saúde da Família), gradualmente estruturado em três níveis, as Atenções Básica, de Média Complexidade e de Alta Complexidade (inicialmente chamadas de primária, secundária e terciária). A Atenção Básica é a porta de entrada da política, com foco em territorialização, prevenção e cuidado contínuo, sendo seu equipamento de referência a Unidade Básica de Saúde. A Média Complexidade faz o apoio à Atenção Básica, com consultas especializadas, diagnósticos e terapias. Por fim, a Alta Complexidade é o destino dos casos graves, que exigem internação e tratamentos de alta tecnologia, sendo prestada em Hospitais, UTI, etc (Mendes, 2011).

O SUAS, optando por espelhar a estrutura do SUS, transpôs a mesma lógica para o campo da Assistência Social. A Proteção Social Básica deve atuar, segundo as previsões normativas, na prevenção de situações de vulnerabilidade e risco social, sendo seu equipamento principal o Centro de Referência em Assistência Social – CRAS (Lei nº 12.435/2011). A Proteção Social Especial de Média Complexidade, por sua vez, atende indivíduos e famílias em situação de risco pessoal e social por violação de direitos, mas cujos vínculos familiares e comunitários ainda não foram rompidos, com acompanhamento especializado, individualizado e sistemático (Nota Técnica n.º 02/2016/ SNAS). O

equipamento de referência da Média Complexidade é, como já mencionado, o CREAS. Por fim, a Proteção Social Especial de Alta Complexidade deve garantir proteção integral "para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e, ou, em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e, ou, comunitário" (PNAS/2004). Nesse contexto, a Alta Complexidade conta com uma série de equipamentos, como Instituições de Longa Permanência para Idosos, Casa de Passagem, Albergue, Abrigo Institucional para Crianças, etc.

Essa transposição da lógica de rede do SUS ao SUAS trouxe consigo uma série de desafios conceituais, de materialização da atuação. Diferentemente do SUS, que lida com critérios objetivos de proliferação de doenças e alterações nas condições físicas de seus atendidos, o SUAS, ao definir seus critérios de atenção para além de condições materiais de pobreza, precisou se voltar a definir os marcos de acesso à saída a cada um de seus níveis de Proteção. A seguir, discuto essa questão no que toca especificamente ao CREAS.

O CREAS, local discutido na presente pesquisa, localiza-se na Proteção Especial de Média Complexidade. Para compreender melhor essa unidade, em suas possibilidades de atuação e desafios, é importante conhecer com mais detalhes esse nível de proteção social e seus marcos de atuação. Como mencionado, a Média Complexidade trabalha com pessoas que sofreram ou correm risco de sofrer violações de direito. As normativas estabelecem que o trabalho socioassistencial nesse âmbito deve ter como foco a promoção da "superação da violação de direitos" (MDS, 2011).

Por si, a expressão de "violação de direitos" é muito ampla, podendo gerar questionamentos como: Não estão todas as pessoas atendidas pela Assistência Social, ou seja, submetidas à situação de vulnerabilidade social e pobreza, tendo a todo tempo seus direitos violados pela própria perpetuação dessas condições de vida? Ao estabelecer esse marco como porta de entrada na Proteção Social Especial, a Política de Assistência precisava, então, definir de que violações de direitos estava falando. No entanto, os documentos fundantes do SUAS e da Proteção Especial – a LOAS, a PNAS, a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais e as Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS, etc, não definem o que é violação de direitos, o que significa uma pessoa ter seus direitos violados. Em vez disso, esses documentos fazem listagens não exaustivas das violações atendidas pelos CREAS, como a seguinte, presente nas Orientações Técnicas:

> A PSE, por meio de programas, projetos e serviços especializados de caráter continuado, promove a potencialização de recursos para a superação e prevenção do agravamento de situações de risco pessoal e social, por violação de direitos, tais como: violência física, psicológica, negligência, abandono, violência sexual (abuso e exploração), situação de rua, trabalho infantil, práticas de ato infracional, fragilização ou rompimento de vínculos, afastamento do convívio familiar, dentre outras. Alguns grupos são particularmente vulneráveis à vivência destas situações, tais como crianças, adolescentes, idosos, pessoas com deficiência, populações LGBT (lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais), mulheres e suas famílias (MDS, 2011, p. 18)

Essa reflexão também é aplicável a conceitos ainda mais abrangentes na Política de Assistência, como "vulnerabilidade" e "risco social".

Especificamente em Belo Horizonte, há normativas recentes que detalham mais esse conceito, notadamente as Orientações técnicas para o aprimoramento dos processos de trabalho e de gestão do Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS no município de Belo Horizonte/MG. No texto, a "violação de direitos" é ligada à ocorrência ou risco de violência:

> De forma ampliada, pode-se compreender a violência como uma ação que atenta contra a dignidade, a liberdade e a integridade física e, ou, psíquica do indivíduo, causando-lhe sofrimento, dor ou qualquer forma de limitação ao seu bem-estar ou ao livre exercício de seus direitos (Belo Horizonte, 2013). Assim, a violação de direitos compreende o que atenta contra direitos fundamentais de cidadania e a integridade física, psicológica e social de indivíduos e famílias.
> É fundamental destacar que não são todas as formas de violência ou situações de violação de direitos que são objeto de intervenção das ações especializadas do CREAS, mas sim aquelas que determinam situações de risco pessoal e, ou, social a indivíduos e famílias e requerem proteção social no campo da Assistência Social.
> São várias as formas de violência e violações de direitos que, concebidas a partir do campo relacional, agravam situações de risco pessoal e, ou, social e podem fragilizar vínculos familiares e comunitários, incidindo no direito à convivência familiar e comunitária, na autonomia e no bem-estar dos indivíduos e famílias. Destacam-se, aqui, a violência física e psicológica, a violência sexual em suas diversas formas, a violência de gênero, o abandono, o isolamento, o confinamento, a apartação, a discriminação, o preconceito, conflitos, dentre outras formas que afetam a qualidade de vidas das pessoas e a sua própria subsistência, caracterizando situações de desproteção social (Belo Horizonte, 2020, p. 21).

Nesse sentido, as tipologias de violência passíveis de atendimento pela Proteção Social Especial foram listadas e definidas no documento. Enumero aqui as categorias utilizadas: Violência psicológica, Violência física, Violência sexual (abuso e/ou exploração sexual), Negligência, Abandono, Situação de Rua, Vivência de trabalho infantil, Discriminação em decorrência de orientação sexual e/ou raça/etnia, Afastamento do convívio familiar devido à aplicação de medida socioeducativa ou de proteção, Exploração da imagem, Isolamento, Confinamento, Atitudes discriminatórias e preconceituosas no seio da família (PBH, 2020, p. 22-24).

Emerge, assim, um cenário de possibilidades de atuação amplíssimas com pouca especificidade especialmente a nível nacional, mas também a nível local, ainda marcada por desafios na definição prática do escopo de atuação dos serviços. Ademais, se a porta de entrada da violação de direitos enfrenta esses dilemas, a porta de saída - da "superação" da violação - também enfrenta dilemas conceituais e práticos. Mais ainda que o próprio conceito de violação, a ideia de superação é apenas mencionada como objetivo do trabalho do CREAS nas normativas, especialmente nas Orientações Técnicas do CREAS a nível nacional e local. No entanto, considerando os contextos crônicos de violação, muitas vezes ligados a padrões relacionais longevos e a situações de extrema pobreza, a ideia de superação encontra desafios para materialização prática, no âmbito do trabalho técnico cotidiano.

Soma-se a esses desafios conceituais a interação com o outro Sistema brasileiro que se coloca para lidar com as "violações de direito" – mas sob pressupostos e estruturas radicalmente diferentes – o chamado Sistema de Justiça. Essa relação, marcada por todas as questões e fundamentos internos ao SUAS até aqui abordados, será o objeto do próximo tópico.

3.3. O Sistema de Justiça como visto pela ótica do SUAS

O SUAS, como já exposto, tem como função enunciada a garantia aos cidadãos de suas necessidades básicas, voltada à construção/fortalecimento da autonomia deles. Essa função é desenvolvida a partir da noção de Proteção Social, que se volta ao afiançamento de segurança aos indivíduos, encarando-os como sujeitos complexos, com histórias de vida e necessidades específicas e a partir da interconexão uns com os outros. Destaco, nesse sentido, que:

> [...] a Política de Assistência Social possui em sua concepção prevista constitucionalmente uma proposta de trabalho que se afasta do caráter investigativo e fiscalizatório, privilegiando-se, em contraponto, a função de acolhimento – respaldado na leitura territorial advinda de uma vigilância socioassistencial, com mecanismos próprios – e com a difícil missão de articular a participação popular, a administração descentralizada com a uniformidade e integração em rede. (IPEA, 2015, p. 214).

Por outro lado, o Sistema de Justiça, ainda que afirme trabalhar para a garantia de direitos dos cidadãos, desenvolve seu funcionamento de forma majoritariamente heterônoma, retirando o poder de decisão dos indivíduos sobre seus conflitos e colocando-os nas mãos de um juiz ou grupo de juízes externos ao conflito. Ademais, nesse processo, as decisões judiciais são proferidas em relação a fatos – não é o sujeito por inteiro o alvo dessas decisões,

mas sim atos isolados praticados por ele (Christie, 2000, p.111-141). Como descrito por Kant de Lima e Lupetti Baptista:

> A construção do conhecimento jurídico, em sua quase totalidade, segue princípios enraizados na disputatio escolástica medieval e que são análogos àqueles utilizados para produzir a verdade judiciária na civil law tradition, ancorados nas fórmulas adequadas ao exercício da lógica do contraditório. Esta, como se sabe, **funda-se no oferecimento obrigatório de dissensos infinitos à autoridade de terceiros, que optarão por uma das versões para fazê-la vencedora, sem considerar a conveniência das partes. No processo em busca de UMA verdade, dá-se mais relevância, para descobri-la, à lógica dos argumentos de autoridade do que àquela da autoridade dos argumentos** (...). (de Lima, Baptista, 2014, p. 4) (grifos meus).

Essas diferenças basilares se desdobram em um sem-número de conflitos. Conforme pesquisa feita pelo IPEA em 2015, "o óbice central encontrado na relação entre o SUAS e o Sistema de Justiça é a diferente compreensão acerca de qual é a função, a importância, o significado e, finalmente, o próprio problema que concerne à convivência entre eles" (IPEA, 2015, p. 195). Segundo tal pesquisa, para as profissionais do SUAS, os conflitos entre Sistema de Justiça e o SUAS se centram na "violação da autonomia profissional e desrespeito ao fluxo do Sistema." Para os profissionais do Sistema de Justiça, trata-se do "problema de ineficiência das políticas públicas, da falta de recursos humanos e da precariedade dos serviços oferecidos" (IPEA, 2015, p. 196).

Parte desses conflitos perpassa a prática cotidiana dos serviços, desdobrando-se em solicitações feitas pelo Sistema de Justiça de produção de relatórios e laudos pelos profissionais do SUAS que estão fora de sua competência – com pedidos, por exemplo, de realização de investigações e perícias. Há notícias, nesse sentido, de posturas ameaçadoras pelos agentes do Sistema de Justiça, que por vezes ordenam a realização de atos fora da competência das profissionais do SUAS "sob pena de prisão" ou processo (IPEA, 2015, p. 196).

Os desdobramentos práticos dessa tensão no cotidiano do trabalho socioassistencial foram tão intensos que em setembro de 2024, a Resolução 119 do Conselho Nacional de Assistência Social reservou um artigo específico para listar, de forma não taxativa, atividades que não cabem ao SUAS. Dentre elas, envolvem o CREAS, a ausência de competência para: realização de perícia; inquirição de vítimas e acusados; oitiva para fins judiciais; produção de provas de acusação; adoção de crianças e adolescentes, ou acompanhamento do processo de habilitação; averiguação de denúncia de maus-tratos contra crianças e adolescentes, pessoas idosas ou pessoas com deficiência, de violência doméstica contra a mulher; atuar como testemunha em processos criminais em razão das informações de que teve conhecimento no

exercício da sua função; prestar informações de caráter sigiloso contempladas na Lei de Acesso à Informação – LAI; realizar escuta de crianças e adolescentes em situação de violência relacionados em Depoimento Especial; e acompanhar oficiais de justiça no exercício de cumprimento de ordem judicial (art. 21 da Resolução CNAS nº 119).

Para além das requisições fora do escopo de atuação do SUAS, aponta-se também o estabelecimento de prazos demasiado curtos, chegando ao extremo de 24 horas, mas passando também por prazos de 10 dias para iniciar e produzir análise sobre um acompanhamento socioassistenciais, ou de 5 dias para fazer uma síntese de todo trabalho socioassistencial. Tais prazos, inviáveis de serem cumpridos ou desorganizadores do fluxo de trabalho, geram pressão constante sobre os serviços. É patente, nesse contexto, uma lógica de subjugação do SUAS aos órgãos do Sistema de Justiça, especialmente Ministério Público e Poder Judiciário (IPEA, 2015, p. 150-151).

Soma-se a essa pressão o uso dos relatórios e declarações prestadas em audiências ou oitivas pelos trabalhadores do SUAS como meios de prova que geram consequências gravosas à vida dos usuários (Saramento, 2017, p. 56-57). Há, nesse contexto, um forte dilema ético enfrentado pelos membros do SUAS, com sua função de promover ações protetivas aos usuários da Política de Assistência Social entrando em choque com a necessidade de dar declarações capazes de expor esses mesmos usuários a situações de maior desproteção, de agravamento de vulnerabilidade social (IPEA, 2015, p. 106). Em parte, esse dilema está posto pela própria natureza da lógica do SUAS, visto que o próprio trabalho com violações de direito – em suma em contextos familiares – envolve lidar com os violadores, que muitas vezes são pessoas não só com a sobrevivência atrelada àqueles que violam e vice-versa, mas também eles mesmos vítimas de grandes violações. No entanto, as maiores consequências e a imposição de uma lógica punitiva e heterônoma sobre essas situações complexas se dão justamente no contato com o Sistema de Justiça.

Assim, as requisições do Sistema de Justiça impactam profundamente os serviços, com a alteração de planos de trabalho e do fluxo de atendimentos dos casos e a necessidade constante de priorizar respostas ao Sistema de Justiça, sem considerar as situações e casos de fato mais gravosos. Consolida-se, assim, uma situação de sobrecarga dos trabalhadores e imposição de lógicas de priorização externas ao SUAS, que tem como uma de suas causas a ausência de equipes multiprofissionais qualificadas nos órgãos do Sistema de Justiça, o que gera uma "exportação" da demanda destes para o SUAS (da Silva, 2022, p. 52).

Considerando esse contexto, observa-se um descompasso de perspectivas, com o SUAS pleiteando uma defesa coletiva de direitos e o Sistema de Justiça, em geral, trabalhando com

uma ótica individual de garantia ou de punição. O Sistema de Justiça opera sobre as demandas daqueles que ou submetem seus conflitos a esses órgãos ou são por eles investigados e punidos enquanto violadores de direito com uma lógica que olha para um conjunto determinado e restrito de fatos. Além disso, cada caso, fora as ações coletivas, envolve uma ou um pequeno grupo de pessoas. Pela própria natureza dos processos judiciais, regidos por prazos e possibilidades de manifestação rígidas, e as limitações garantistas ao controle e poder de punição do Estado, o Sistema de Justiça funciona, em regra, de forma limitada à reação e julgamento de fatos específicos, apartados da realidade social em que são praticados.

O SUAS, por sua vez, trabalhando, no geral, nos territórios em que seus usuários vivem, foca na totalidade social, no fortalecimento de vínculos. Ainda que promova também o atendimento e acompanhamento individuais ou a pequenos grupos, há um esforço de garantia de direitos coletivos e territoriais, com a tentativa, por meio das cinco seguranças socioassistenciais, de abranger a vida e as vulnerabilidades sociais dos usuários como um todo (IPEA, 2015, p. 196, 225).

A tensão nascida desse choque de perspectivas se intensifica tanto que o IPEA aponta que acontece uma "autofagia" na efetivação do direito à assistência social, com a atuação descoordenada dos dois Sistemas, deixando a população muitas vezes desassistida (IPEA, 2015, p. 204).

Nesse sentido, aparece um questionamento por parte de atores da Assistência Social em relação a um mascaramento de fenômenos sociais e coletivos como questões jurídicas. Incluem-se nesse processo, por exemplo, a precarização do trabalho, o desemprego, o uso abusivo de álcool e outras drogas, a violência doméstica, a discriminação por raça e gênero etc. (Borba; Fernandes, 2020, p. 157). Assim, defendem que, por meio de ritos rígidos que impõem a centralização do poder de decisão na figura do juiz, do Poder Judiciário:

> A aparência do direito (e do Poder Judiciário) como algo acima dos interesses das classes sociais, supostamente capaz de captar as necessidades sociais como um todo, cumpre um papel fundamental na construção de um véu que encobre as relações de desigualdade social que não podem aparecer enquanto tal (Borba; Fernandes, 2020, p. 168).

Por fim, outro ponto de conflito apontado na literatura sobre a relação entre SUAS e Sistema de Justiça é a pessoalização das relações interinstitucionais. A percepção de muitos trabalhadores do SUAS é que, em regra, a qualidade do diálogo e compreensão mútua entre os Sistemas depende da "boa vontade" de atores específicos dos órgãos de Justiça. Por exemplo, "caso determinado juiz não possua predisposição ao diálogo, sua comarca não irá negociar

com os CREAS da região" (IPEA, 2015, p. 141). Com a ausência de fluxos interinstitucionais firmes e abrangentes e a ausência de paridade entre os Sistemas, a dependência de pessoas específicas para colocar em prática fluxos de trabalhos deixa a Política de Assistência Social refém da "sorte" de encontrar promotores, juízes e defensores mais abertos a compreender a atuação socioassistenciais e o funcionamento do SUAS e, em caso de troca de profissionais, força seus trabalhadores a sempre recomeçar o processo de convencimento sobre o que é ou não função da Assistência (IPEA, 2015, p. 104).

Descrito o plano normativo das sensibilidades jurídicas dentro da Política de Assistência Social e realizada uma análise inicial, a partir da produção acadêmica sobre o tema, dessas concepções de justiça e conflitos a elas relacionados entre SUAS e Sistema de Justiça, parto agora para o cerne deste trabalho. No capítulo seguinte, descrevo e analiso as visões de justiça das trabalhadoras do PAEFI e das Medidas Socioeducativas do CREAS Nordeste, de Belo Horizonte, retratando e buscando compreender a fundo a realidade da execução local desses serviços.

4. VISÕES DE JUSTIÇA ENTRE TRABALHADORAS DO PAEFI E MSE DO CREAS ESTUDADO

4.1. Estrutura do SUAS em Belo Horizonte e o CREAS Nordeste

Feitas algumas considerações sobre as normativas do SUAS e sobre os dilemas já postos a nível nacional em relação às visões de justiça de seus trabalhadores, é necessário agora localizar a questão, oferecendo detalhes sobre o panorama da execução dos serviços do PAEFI e das MSE em Belo Horizonte.

Em Belo Horizonte, a Política de Assistência Social é executada no âmbito da Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos – SMASDH (até 2024, funcionava a Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania – SMASAC, a qual sofreu reestruturação com a nova gestão da Prefeitura, no início de 2025) (Belo Horizonte, 2025). Dentro da SMASDH, localiza-se a Subsecretaria de Assistência Social - SUASS, cujas políticas são geridas a partir da divisão administrativa da cidade em 9 regionais: Barreiro, Oeste, Leste, Centro-Sul, Norte, Pampulha, Nordeste e Venda Nova.

Figura 1 – Mapa das Regionais Administrativas de Belo Horizonte

(Fonte: Belo Horizonte, 2020.)

Conforme a estrutura administrativa da SUASS, as nove regionais contam com 37 CRAS e nove CREAS (um para cada regional). Além disso, a Subsecretaria conta com uma série de divisões internas, das quais destaco: as diretorias de assistência social de cada regional (DRAS); a Gerência da Proteção Especial da Média Complexidade; a Coordenação Municipal do PAEFI; a Coordenação Municipal do Serviço de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto; e a Gerência de Relação com os Sistemas de Garantia de Direitos e de Justiça – GREDJ (Belo Horizonte, 2024).

Sobre última, como suas atribuições impactam diretamente o fluxo de casos para o CREAS, detenho-me um pouco mais. A GREDJ é responsável por "coordenar e monitorar as respostas às demandas apresentadas pelo Sistema de Justiça e outros Órgãos de Defesa e de Garantia de Direitos, seja sobre temas relacionados à gestão do SUAS, ou seja sobre o provimento de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais" (SMASAC , 2019, p. 3). Ou seja, a Gerência tem como função tramitar todas as inserções de casos e pedidos de relatório, tanto os pedidos para as unidades socioassistenciais como as respostas para os órgãos do Sistema de Justiça. Nesse processo, ela faz negativas de inserção de casos nas unidades socioassistenciais ao Sistema de Justiça, faz a leitura dos relatórios técnicos socioassistenciais enviados ao Sistema de Justiça e ao Conselho Tutelar e realiza um controle da linguagem utilizada, entre outros trâmites.

Ademais, a GREDJ faz a condução das reuniões da Mesa de Diálogo e de Negociação Permanente do Sistema Único de Assistência Social com o Sistema de Justiça e foi fundada em 2019 com "o intuito de fomentar ações proativas, protetivas, preventivas, convergentes e complementares, buscando fomentar pactuações, firmar protocolos e propor orientações" na cidade, realizando encontros mensais com representantes de 52 organizações componentes do SUAS e do Sistema de Justiça (SMASAC, 2023).

Destaco duas pactuações realizadas no âmbito da Mesa de Diálogo que impactam muito o cotidiano de trabalho dos CREAS. Nela, foi pactuado o fluxo de envio de denúncias do Disque 100[4] ao SUAS de Belo Horizonte, o qual estabeleceu que, após o recebimento das denúncias pela SMASDH e tratamento inicial formal pela Subsecretaria de Direitos Humanos, casos de negligência (exceto abandono de incapaz) e violência psicológica são enviados à Subsecretaria de Assistência Social (SUASS) e/ou à Secretaria Municipal de Saúde - SMSA; Casos de abandono de incapaz, violência física ou sexual são direcionados à Polícia Civil para investigação, e paralelamente ao SUAS e ao SUS para que prestem proteção e cuidado;

[4] O Disque 100 (ou Disque Direitos Humanos) é um canal telefônico gratuito, que funciona 24 horas por dia, do Governo Federal do Brasil para denunciar violações de direitos humanos

denúncias de discriminação e preconceito contra pessoas LGBT+ são enviadas ao Centro de Referência LGBT, mas quando entende-se que o que prevalece no relato é a necessidade de serviços socioassistenciais (sem marcação predominante de preconceito), a demanda vai para a SUASS (Belo Horizonte, 2020). Considerando que essas denúncias tratam em regra, explicitamente, de situações de violação de direitos, após a avaliação da GREDJ e das Diretorias Regionais, elas, em regra, tornam-se casos para inserção no acompanhamento do PAEFI.

Além desse fluxo, foi na Mesa de Diálogo estabelecido também o encaminhamento da ficha de notificação de violações a idosos à Promotoria da Pessoa Idosa e da Pessoa com Deficiência. Considerando que grande parte dos casos atendidos pelo PAEFI e por outros equipamentos da Assistência Social tratam de abandono e negligência de pessoas idosas e pessoas com deficiência, foi estabelecida a possibilidade de enviar fichas de notificação de suspeita e/ou identificação de violação de direitos praticada contra as pessoas idosas e as pessoas com deficiência diretamente à Promotoria especializada. Com a ficha, foi pactuado que a profissional da assistência notificante mantém sua anonimidade, buscando preservar seu vínculo com os usuários e, ao mesmo tempo, a Promotoria passa a atuar sobre a situação notificada. Antes de esse fluxo ser estabelecido, havia sido elaborado um com a mesma lógica em relação a violações cometidas contra crianças, com as fichas de notificação sendo destinadas ao Conselho Tutelar.

Em suma, pensando na atuação dos CREAS em Belo Horizonte, suas ações são coordenadas regionalmente pelas Diretorias Regionais de Assistência Social e o corpo de trabalhadoras de cada Serviço é orientado tecnicamente com formações e reuniões de apoio técnico pelas respectivas Coordenações Municipais. O fluxo de entrada de casos no PAEFI vem de diversas fontes (incluindo o Sistema de Justiça) e passa pela GREDJ, pela DRAS e, por fim, pela Coordenação de CREAS antes de que um caso seja encaminhado a uma técnica. Já nas MSE, os casos são recebidos por ordem da Vara Infracional, sendo intermediados pelo Núcleo de Atendimento às Medidas Socioeducativas e Protetivas – NAMSEP e então encaminhados às técnicas do Serviço.

Contextualizado o panorama municipal relevante, chegamos ao local de realização da pesquisa, o CREAS Nordeste. Ele está localizado no prédio da DRAS Nordeste, na rua Alberto Cintra, 71, no Bairro União. A Nordeste é uma das maiores regionais das nove da cidade, contando com 70 bairros. Há, nesse contexto, um questionamento, ecoado em toda rede socioassistencial, sobre o local escolhido para a sede da DRAS Nordeste, uma vez que ela se localiza em um bairro com baixos índices de vulnerabilidade e muito distante dos

territórios da regional onde vivem a maior parte dos usuários da Assistência Social. A rua onde se localiza o CREAS, a Alberto Cintra, é uma rua de bares e restaurantes frequentada em geral por um público de classe média, sendo bastante movimentada no período noturno.

Figura 2 – Mapa das Regionais Administrativas de Belo Horizonte, com destaque à Regional Nordeste

(Fonte: Belo Horizonte, 2025)

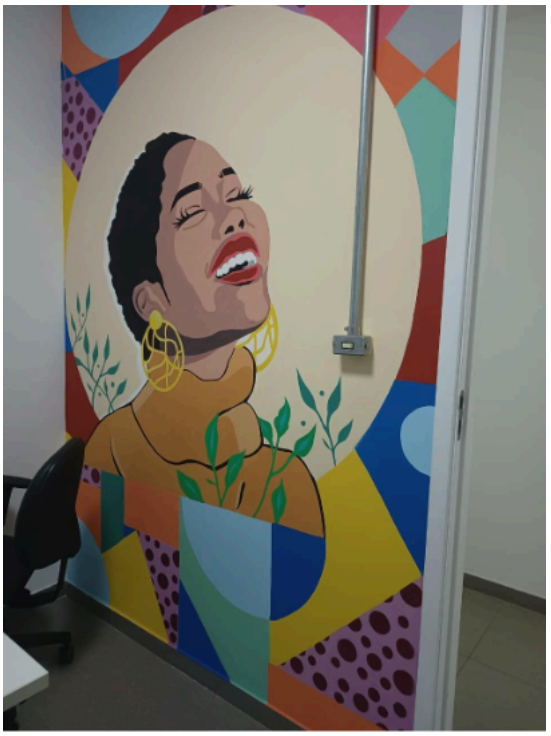
Figura 3 – Fachada da DRAS Nordeste

(Fonte: Acervo pessoal)

No prédio, funciona toda a Regional de Assistência Social: No primeiro andar, a Transferência de Renda -TR (onde são feitos os cadastros para o Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada (BPC) e outros benefícios); no segundo, há salas para atendimento individual ou para pequenos grupos (as quais têm as paredes pintadas com imagens que remetem à Assistência Social e a seus usuários); no terceiro, a sala de oficinas e o auditório, onde são realizadas as reuniões com grupos maiores; no quarto, o serviço de proteção básica regional, que presta os serviços da proteção social básica da assistência social a todas as áreas da regional que não são atendidas por um CRAS; no quinto, o CREAS; no sexto, a DRAS (ou seja, a Diretora da regional e sua equipe, que coordena as ações socioassistenciais na Regional Nordeste) e a sala dos motoristas; no sétimo e último, algumas poltronas, duas estantes com livros relacionados à Assistência Social, o refeitório e uma varanda.

Figura 4 – Corredor da TR

Figura 5 – Parede de uma das salas de atendimento do 2º andar



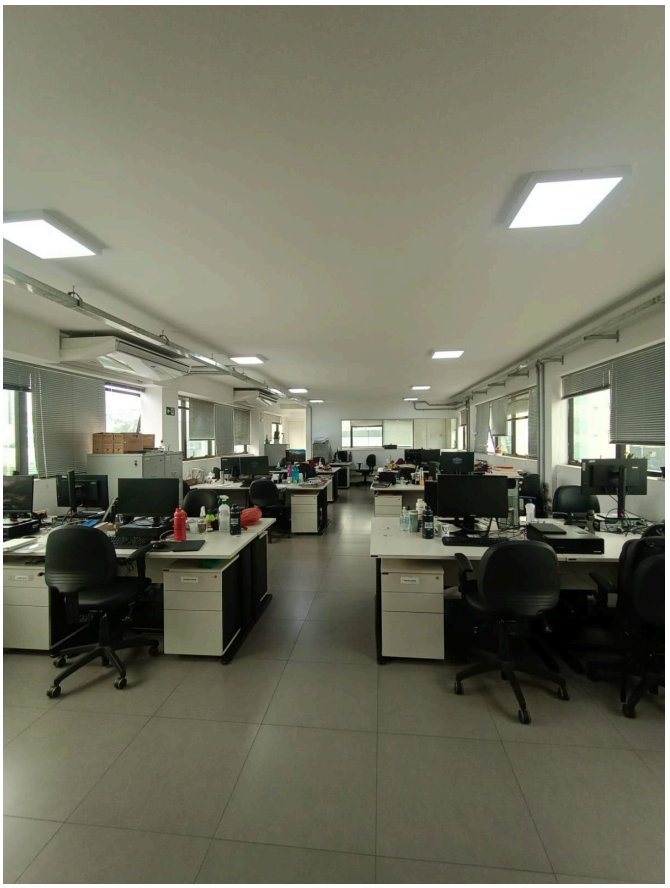
(Fonte: Acervo pessoal)

O CREAS em si, meu local de trabalho durante a pesquisa, é composto por duas salas e três banheiros. O espaço principal é uma sala de cerca de 10 metros de comprimento, onde as equipes do SEAS (Serviço de Abordagem Social), do PAEFI (Programa de Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos) e do Serviço de Medidas Socioeducativas trabalham em mesas com computadores. Além deles, trabalhamos eu e o funcionário administrativo também nesse espaço. As equipes de organizam em turnos para ocupá-lo, trabalhando de manhã, à tarde e à noite (sendo que apenas o SEAS trabalha à noite). Há ainda um outro serviço prestado pelo CREAS, que, no entanto, não funciona nesse espaço físico – o SPEPDI (Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias - Atendimento em domicílio). Há um banheiro perto das mesas onde ficam o SEAS e um na outra extremidade, perto de onde eu e o assistente administrativo ficamos.

A sala possui ar-condicionado e computadores para o SEAS, a orientadora jurídica, o assistente administrativo e onze computadores para as técnicas do PAEFI e das MSE. Isso significa que, nos horários em que os turnos matutino e vespertino coincidem, algumas das técnicas da tarde passam até uma hora aguardando que as colegas que com ela dividem o

equipamento o desocupem. Essa sede foi implantada após a pandemia, sendo a anterior localizada em um grande galpão em um bairro próximo. Atualmente, ela é apontada pelas técnicas como uma das DRAS e um dos CREAS com melhor estrutura da cidade, visto que há unidades em que não há ar-condicionado, apenas ventiladores, e em que não há computadores disponibilizados individualmente às técnicas, mas apenas uma sala lateral com poucas máquinas, disponibilizadas à toda equipe.

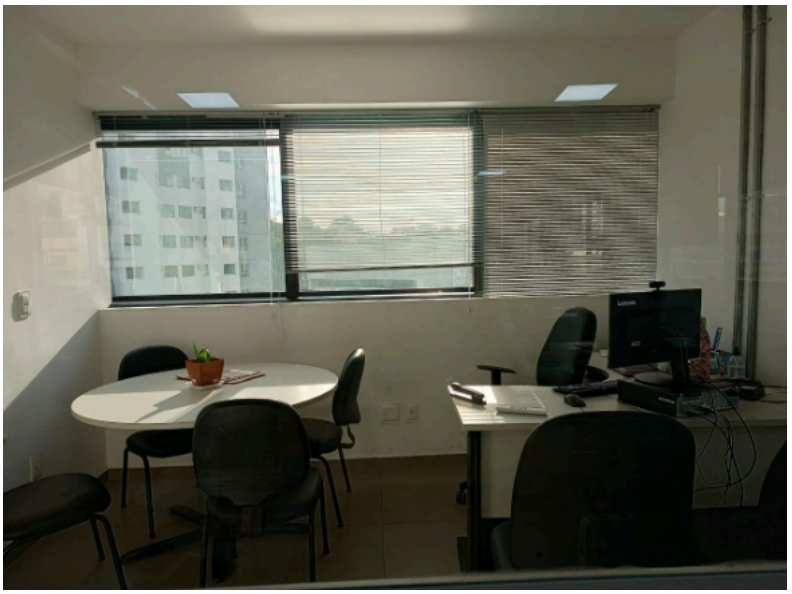
Figura 6 – Sala da equipe técnica do CREAS



(Fonte: Acervo pessoal)

Além dessa grande sala, há a sala da Coordenação do CREAS, onde fica apenas a Coordenadora. Ela tem uma mesa circular, outra mesa e cadeira com computador, armários e um banheiro próprio. A sala é dividida do outro espaço por uma parede com uma grande janela.

Figura 7 – Sala da Coordenação de CREAS



(Fonte: Acervo pessoal)

No CREAS, ao fim da realização da pesquisa, trabalhavam cerca de 25 pessoas presencialmente, sendo onze técnicas do PAEFI e quatro do Serviço de Medidas Socioeducativas. No início, a composição da equipe era um pouco diferente, com dez técnicas do PAEFI e cinco das MSE. As técnicas dos dois serviços são funcionárias concursadas pela Prefeitura, podendo ser psicólogas e assistentes sociais (a seleção para o cargo que ocupam, de Analista de Políticas Públicas, não faz diferenciação entre as duas formações em termos de funções). O turno mais movimentado é o da manhã – são três técnicas das MSE e oito do PAEFI que tem como seu turno fixo o matutino. São profissionais de apoio para os serviços do CREAS como um todo a orientadora jurídica e o arte-educador do CREAS (a equipe do SEAS possui uma arte educadora própria, que por vezes auxilia nas atividades de arte educação dos outros serviços).

Cada técnica do PAEFI pode acompanhar até 28 casos. Não há normativa que tenha definido esse número, sendo esta uma diretriz interna vigente em Belo Horizonte. Esse fato é, em parte, fruto da limitação normativa a nível nacional quanto à questão das trabalhadoras do CREAS. A Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS – NOB-RH estabeleceu em 2011 as normas de estrutura e pessoal para a Assistência Social, previu uma estrutura para o CREAS bastante aquém do que o que veio a se concretizar. Foram previstos apenas 12 funcionários para cada CREAS de “Municípios em Gestão Plena e Estados com Serviços Regionais”: um coordenador, dois assistentes sociais, dois psicólogos, um advogado,

quatro profissionais de nível superior ou médio e dois assistentes administrativos (MDS, 2011, p. 32).

Em Belo Horizonte, prevaleceu o número de 28 casos por técnica do PAEFI, sendo que, se esse limite é ultrapassado, cria-se uma fila de espera. Há uma constatação municipal de necessidade de revisar esse número, dada a sobrecarga do corpo técnico. Nesse sentido, há uma Resolução do Conselho Municipal da Criança e do Adolescente que recomenda o atendimento de 20 casos por técnica, e uma meta de reorganização administrativa estabelecida por diagnóstico publicado pela SMASAC em 2020 (Belo Horizonte, 2020, p. 67). Desde então, não há registro de movimentações reais nesse sentido por parte da gestão municipal, permanecendo cada técnica do Serviço com até 28 casos.

Esses casos podem ser recebidos por encaminhamento do Sistema de Justiça (Ministério Público, Defensoria Pública, Poder Judiciário, Ministério Público do Trabalho, etc), do Conselho Tutelar, da própria rede socioassistencial (das instituições da Alta Complexidade e da Proteção Básica), do Disque 100, ou da demanda espontânea. O dia a dia de trabalho das técnicas de PAEFI-Nordeste consiste em: realizar contatos e atendimentos (seja no CREAS ou em visitas domiciliares) às famílias e indivíduos de que fazem acompanhamento; articular e comparecer a reuniões de rede; atender à demanda espontânea, que é dividida entre as dez técnicas durante a semana, em turnos, e ocorre quando aparece alguém que alega ser vítima de violação de direitos na DRAS (em geral, são atendimentos para pessoas em situação de rua e mulheres vítimas de violência); comparecer em reuniões de equipe; discutir os casos com a equipe na sede; participar de atividades coletivas com os usuários; realizar visitas domiciliares; comparecer a atividades formativas; conceder benefícios socioassistenciais; produzir relatórios às instituições do Sistema de Justiça e de contrarreferenciamento[5] de casos à Proteção Básica. No período da pesquisa, o número de casos acompanhados por cada profissional flutuou, permanecendo sempre perto do limite de 28.

As técnicas do Serviço de Medidas, a seu turno, podem acompanhar 20 casos cada, de acordo com recomendação firmada na Resolução nº 119/2006 – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA). O dia a dia de trabalho das técnicas das MSE consiste em: receber casos do Núcleo de Atendimento às Medidas Socioeducativas e Protetivas – NAMSEP (serviço das medidas localizado no Centro Integrado de Atendimento ao Adolescente Autor de Ato Infracional – Cia-BH), que já marca o primeiro atendimento para as técnicas; atender os adolescentes e suas famílias semanalmente no CREAS; produzir o

[5] Seguindo o fluxo de especialização, quando a Proteção Básica envia um caso à Especial, esse movimento é chamado de “referenciamento”. O movimento contrário é chamado de “contrarreferenciamento”.

PIA de cada adolescente em um período de quinze dias postergáveis por mais quinze; produzir relatórios de acompanhamento a cada três meses e proposição de encerramento ao fim da medida; construir junto ao adolescente sua responsabilização pelo ato e percurso de educação, profissionalização, lazer/cultura e saúde; articular e comparecer a reuniões de rede; comparecer a atividades formativas; conceder benefícios socioassistenciais; orientar os adolescentes e suas famílias para acesso aos órgãos de garantia de direitos e a políticas públicas; participar dos Grupos de Trabalho do Serviço de Medidas, que atualmente estão voltados a reelaborar o PIA municipal e o cumprimento da medida de PSC; participar, de acordo com sua disponibilidade e interesse, das Comissões do Fórum Permanente do Sistema Socioeducativo de Belo Horizonte[6], voltadas ao aprimoramento deste Sistema. No período da pesquisa, o número de casos entre as cinco técnicas tem flutuado, em média, de dez a quinze por pessoa.

Quanto ao ambiente de trabalho no CREAS, ele é, em geral, tranquilo, com um clima ameno e muita interação entre a equipe técnica, especialmente dentro de cada um dos serviços, mas com comunicação frequente entre técnicas dos diferentes serviços também. Muitas das técnicas do PAEFI e das MSE estão no cargo há quase dez anos ou mais, e têm um longo período de convivência, com algumas amizades próximas. No dia a dia, o turno da manhã é mais movimentado, com muitas trabalhadoras e vários núcleos de conversa e interação. De tarde, o trabalho tende a ser mais silencioso.

Descrito o contexto geral e local dos serviços estudados, parto agora para relato da observação participante empreendida sobre o trabalho das técnicas do PAEFI e do Serviço de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto e sobre a sensibilidades jurídicas que se manifestam em seu dia a dia. Nesse relato, começarei com algumas considerações sobre meu papel como orientadora jurídica do CREAS e seus impactos na pesquisa, narrarei alguns pontos gerais da observação, trarei de forma direta diálogos entre a equipe técnica (sem identificação nominal de técnicas ou usuários) observados no âmbito da pesquisa, e trechos das entrevistas que realizei com três técnicas das MSE e cinco do PAEFI.

Ao citar de forma direta falas de técnicas específicas, usarei letras do alfabeto para identificá-las, preservando sua identidade. Como houve reorganização da equipe, com

[6] O Fórum Permanente do Sistema Socioeducativo de Belo Horizonte é um coletivo de órgãos públicos e sociedade civil que busca promover, fiscalizar e fortalecer a política de atendimento socioeducativo. O Fórum é atualmente coordenado pela Defensoria Pública de Minas Gerais e é dividido em Comissões sobre os seguintes temas: esporte, lazer e cultura; prevenção da letalidade entre adolescentes e jovens; saúde; justiça e práticas restaurativas; monitoramento do processo orçamentário; política de drogas; convivência familiar e comunitária; profissionalização; propostas pedagógicas; mobilização e participação juvenil; e práticas socioeducativas anti-racistas.

técnicas indo de um Serviço a outro ao longo da pesquisa, não farei uma separação por serviço, e indicarei em cada citação a qual serviço aquela técnica pertencia naquele momento. Usarei as letras A, B, C, D, E, F, G, H, I, J, K, L, M, N e O para identificá-las.

4.2. Reflexões sobre minha presença como orientadora jurídica do CREAS-NE

Como já mencionado na introdução, durante a realização da pesquisa, eu atuava no CREAS como Orientadora Jurídica - OJ. A presença de advogados na equipe dos CREAS é uma exigência normativa a nível nacional, prevista inicialmente na Resolução CNAS nº 17/2011, que estabeleceu que "Compõem obrigatoriamente as equipes de referência: (...) II – da Proteção Social Especial de Média Complexidade: Assistente Social; Psicólogo; Advogado". Essa previsão foi reforçada pela Norma Operacional Básica - Recursos Humanos do SUAS, datada de 2012, que elencou como obrigatória a presença de um advogado em todo CREAS do país (MDS, 2012, p. 36).

Em Belo Horizonte, a presença desse profissional é efetivada por meio de parceria firmada entre a Prefeitura de Belo Horizonte a Organização da Sociedade Civil - OSC Centro de Defesa de Direitos Zilah Spósito – CDDZS, de acordo com o previsto na Lei Federal nº 13.019/2014, que estabelece o regime jurídico das parcerias. Segundo estabelecido na parceria, o Centro de Defesa é responsável pela contratação (realizada em regime CLT) de nove advogados para os CREAS de Belo Horizonte, além de seis advogados que trabalham na GREDJ; e três advogadas para o próprio Centro, as quais recebem e ajuízam casos encaminhados de mediação e práticas restaurativas encaminhadas pelos CREAS (Belo Horizonte, 2024).

No que toca aos orientadores jurídicos dos CREAS, são suas funções, conforme o Plano de Trabalho estabelecido no âmbito da parceria:

> Orientar juridicamente as equipes dos CREAS
> Realizar atendimentos jurídicos-sociais, preferencialmente junto com o técnico de referência do atendimento/ acompanhamento a indivíduos e famílias referenciados aos CREAS, quando necessário;
> Encaminhar e orientar as famílias e indivíduos para acesso a serviços e /ou atendimentos dos órgãos competentes, conforme demanda jurídica ou jurídico-administrativa apresentada, utilizando as ofertas apresentadas pela rede, incluindo as ações ofertadas pelo CDDZS
> Realizar visitas domiciliares, juntamente com o técnico de referência, sob anuência da Coordenação do CREAS, para orientação na área do Direito, identificada a excepcionalidade do caso e/ ou quando for demandado pelo caso;
> Participar, quando necessário, da construção do Plano Individual de Acompanhamento e, ou Planos de Acompanhamento Familiar (PAF), contribuindo no planejamento e realização das ações de caráter jurídico-social;

> Cooperação na elaboração dos relatórios técnicos socioassistenciais, quando necessário;
> Orientar e contribuir com as equipes e gestores na elaboração de respostas às requisições recebidas pelo sistema de justiça e de garantia de direitos;
> Participar junto às equipes técnicas e gestores de estudos de casos com Conselhos Tutelares, Varas Especializadas, Ministério Público;
> Realizar os encaminhamento e articulações jurídico-administrativas necessárias a partir das demandas identificadas no atendimento aos usuários do CREAS;
> Contribuir no processo de fortalecimento das práticas restaurativas nos CREAS e de encaminhamento qualificado de famílias para autocomposição de conflitos no Centro de Defesa;
> Utilizar SIGPS[7], CadÚnico[8] e demais sistemas de informação oficiais da política de assistência social para busca de informações dos usuários atendidos, visando qualificar o atendimento e orientação jurídico-social, bem como para contribuir na elaboração de relatórios técnicos socioassistenciais;
> Utilizar SIGPS para registro dos atendimentos e encaminhamentos jurídico-sociais realizados aos usuários, da participação em estudos de caso e das orientações jurídico-sociais realizadas junto à equipe do CREAS/DRAS;
> Realizadas, quando solicitado, o acompanhamento processual visando contribuir e subsidiar as proposições de unificação, adequação, substituição, regressão e encerramento, no acompanhamento de adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas;
> Acompanhar a planilha de controle de formação dos autos de execução e promover junto à Vara Infracional o pedido, sempre que houver necessidade;
> Acessar, acompanhar e requisitar informações dos processos junto aos Órgãos do Sistema de Justiça, visando às orientações e encaminhamentos necessários aos indivíduos e famílias, observadas as necessidades do caso;
> Participar das reuniões de rede, quando necessário;
> Preencher os bancos de dados quantitativos e qualitativos sobre as atividades realizadas, visando o monitoramento e relatório de atividades;
> Participar de atividades de capacitação, apoio técnico e formação continuada ofertadas pela SUASS e pela OSC CDDZS (PBH, 2024).

Os OJs são responsáveis, portanto, por prestar orientação jurídica a todos os serviços do CREAS e, caso necessário, à Diretoria Regional de Assistência Social pertinente (a qual coordena todas as unidades socioassistenciais de uma regional).

Em um dia de trabalho, eu era convocada a discutir casos com aspectos jurídicos junto à equipe técnica e recomendar encaminhamentos; a fazer consultas processuais para descrever o andamento processual dos usuários (principalmente se haviam sido presos em flagrantes, condenados, se tinham mandado de prisão em aberto); a participar de atendimentos (em geral junto às técnicas e em geral pré-agendados) para escutar as demandas jurídicas e de resolução de conflitos dos usuários e dar orientações sobre temas como Curatela, Guarda, Pensão Alimentícia, Execução Penal, Mediação de Conflitos, etc; a fazer consultar e movimentações, lançando e assinando documentos, no PJe (sistema digital do Poder Judiciário) dentro dos

[7] "Sistema de Informação e Gestão das Políticas Sociais", é o Sistema de lançamento dos dados de acompanhamento técnico acessado pelos serviços da Assistência Social em Belo Horizonte

[8] O Cadastro Único para Programas Sociais, chamado também de CadÚNico, é um instrumento do Governo Federal que coleta de dados e informações objetivando identificar todas as famílias de baixa renda do país para fins de inclusão em programas da Política de Assistência Social, incluindo benefícios eventuais e programas redistribuição de renda como o Bolsa Família

processos de execução de medidas socioeducativas, informando as técnicas do Serviço sobre o andamentos e prazos processuais; a atualizar planilhas e lembrar as técnicas em relação a prazos de relatório para o Sistema de Justiça; a auxiliar na redação desses relatórios e elaborar ofícios; a comparecer a reuniões e audiências representando o CREAS; a fazer contato com os órgãos do Sistema de Justiça para facilitar o acessos do usuários a eles; a participar de reuniões de rede com outras políticas públicas e com as equipes da própria Assistência Social; a participar e conduzir atividades coletivas; a lançar os dados do trabalho desenvolvido em planilhas internas e no SIGPS; entre outras. Outra atividade possível e bastante comum aos OJs de outras regionais é a participação de visitas domiciliares, para orientação dos usuários em casa. Eu, no entanto, não era chamada a participar delas, por organização interna do próprio CREAS.

No exercício dessas atividades, as técnicas do PAEFI e das MSE estabeleceram comigo uma relação amistosa, em que vinham até mim para contar sobre seus casos mesmo em momentos em que não havia exatamente uma demanda jurídica, e conversamos também sobre suas vidas pessoais. Enquanto orientadora jurídica, eu era colocada na posição de uma pessoa que ofereceria respostas para questões práticas, elucidando o funcionamento de mecanismos jurídicos que muitas vezes elas não entendiam ou sobre os quais não tinham certeza.

Nesse contexto, para o PAEFI, parecia haver uma associação do campo jurídico com uma espécie de tranquilidade advinda de uma possibilidade de ação concreta. Dentro de um trabalho com um dever por vezes vago e muito amplo de oferecer Proteção Social Especializada, o campo jurídico parecia aparecer como um lugar onde há o conforto de passos concretos com resultados previsíveis. Ou, na falta de medidas a tomar, uma afirmação definitiva de que não havia nada a se fazer. Para as técnicas da MSE, esse padrão se repetia em certa medida, mas, dada sua relação mais próxima com o Sistema de Justiça e seu papel de terceiras em processos de execução de medidas, eu era colocada também e talvez acima de tudo como referência na leitura e compreensão de movimentações processuais. Era frequente a frustração ou confusão com determinações judiciais ou prazos impostos ao Serviço, e eu era procurada para confirmar ou esclarecer o que uma solicitação ou decisão significava e para traçar qual era a resposta que deveria ser dada aos prazos.

Os atendimentos às famílias, no geral, tinham temas semelhantes, com as MSE apenas diferindo no fato de que por vezes agendavam atendimentos com os adolescentes para que eu explicasse a eles as movimentações em seus processos infracionais e solucionasse suas dúvidas jurídicas. Nesses momentos, eu fazia a escuta e acolhimento dos relatos dos usuários

junto às técnicas, procurando acolher de forma empática suas frustrações e demandas e explicar detalhadamente os encaminhamentos jurídicos possíveis. Buscando fortalecer o protagonismo e autonomia dos usuários, eu os encaminhava aos órgãos do Sistema de Justiça pertinentes, explicava como acessá-los e direcionava-os a seus endereços. Em especial, por vezes, após explicar a documentação necessária para acessar a Defensoria Pública, era necessário auxiliar os usuários no preenchimento de formulários e organização de seus documentos, devido a dificuldades pessoais que enfrentavam devido a questões como falta de familiaridade com linguagem jurídica, analfabetismo, etc.

No que toca às visitas domiciliares realizadas pela equipe do PAEFI como parte cotidiana de seu acompanhamento socioassistencial, como mencionado acima, eu não era chamada a participar delas. Durante meu período de um ano e meio de trabalho no CREAS, participei somente de uma visita domiciliar, apesar de reafirmar sempre que estava disponível para fazê-las. Essa realidade era bastante diferente da vivida por OJs de outras regionais, como relatado em reuniões de equipe, que muitas vezes realizavam diversas visitas por semana. Atribuo essa diferença a uma prática que antecedeu minha chegada e que havia sido estabelecida junto à minha antecessora e também a uma tentativa de "me poupar" que parecia ser dividida por muitas das técnicas.

Nesse sentido, parecia haver um movimento de "carregar o fardo" de entrar em contato direto com os riscos e dificuldades das visitas, que muitas vezes envolviam presenciar situações de violação, discussões, serem tratadas com grosseria, etc., sozinhas, a menos que fosse de fato estritamente necessário que eu as acompanhasse. Algumas vezes, em casos muito desafiadores, as técnicas chegaram a combinar visitas conjuntas comigo, mas elas acabavam não acontecendo.

Ligo essa atitude a uma associação compartilhada por quase todo o corpo técnico de ligação do campo do direito como um todo como "superior", dotado de maior prestígio, muito distante do dia a dia das pessoas atendidas pela Política de Assistência. Mesmo que, na prática, meu vínculo de trabalho fosse muito mais frágil e minha remuneração bem menor que a das técnicas, por vezes, elas faziam comentários que colocavam o cargo de orientador jurídico como mais respeitado e refinado, uma vez que mais ligado à burocracia e por servir de apoio à Coordenação. Esses comentários sempre me surpreendiam, e eu respondia a eles dizendo das características do meu vínculo trabalhista, mas a sensação de uma certa divisão, nesses termos, entre as técnicas dos Serviços e eu, permaneceu até que eu saísse de lá.

Em suma, pensando na minha convivência com o corpo técnico do CREAS enquanto orientadora jurídica, era uma relação marcada por algum nível de distanciamento, mas muito

amistosa e de muita abertura e confiança. Eu era muito acionada pelas técnicas e, como tinha muita identificação com o trabalho, estava constantemente me esforçando para aprimorar o trabalho, fazer mais pelos usuários, etc. Como todo dia a dia de trabalho, havia, é claro, momentos de cansaço e de interação informal com a equipe, a qual eu avaliava como fator que aprimorava nossa relação e acabava ajudando no atendimento dos casos.

Fazer a pesquisa nesse contexto significou um acesso muito amplo, profundo e aberto ao campo. Quando apresentei o tema e pedi a colaboração das minhas colegas, todas se disponibilizaram de prontidão para o que eu precisasse. Essa proximidade e boa relação possibilitou que as técnicas fossem bastantes francas em nossas trocas e meu conhecimento sobre a execução da Política abriu espaço para que elas entrassem bastante em pormenores que, com outros interlocutores, talvez não chegassem a abordar. Ao mesmo tempo, minha presença cotidiana teve, é claro, o impacto de normalização das dinâmicas vigentes no CREAS estudado, de certo nível de filtragem dessa observação pelas lentes daquilo que era pertinente ao meu trabalho e de grande aliança com as técnicas.

Essa aproximação implica, ao mesmo tempo, em vantagens, em termos de acesso e possibilidade de aprofundamento e conhecimento do campo, e em desafios causados pelo meu olhar já muito direcionado, marcado pelo viés das expectativas e frustrações sobre o funcionamento da Política de Assistência. Quanto a esses desafios, busco combatê-los com a análise criteriosa da descrição pormenorizada realizada por meio de observação etnográfica e a correlação dos achados da pesquisa com a literatura acadêmica referenciada.

Contextualizados, em geral, meu local e olhar na realização da pesquisa, parto para a caracterização das participantes da pesquisa, para que depois seja possível descobrir sua prática cotidiana no PAEFI e nas MSE.

4.3. Quem são as técnicas participantes da pesquisa

Participaram da pesquisa quinze técnicas do PAEFI e das MSE – todas na fase de observação participante e oito na fase de entrevistas. Dessas técnicas, nove são psicólogas e seis são assistentes sociais. Esse desequilíbrio de formações não estava presente na fundação dos CREAS, mas se consolidou ao longo dos anos de recomposição de equipes e reorganização interna da Subsecretaria de Assistência Social.

As técnicas têm em média entre 40 e 50 anos, estando as mais jovens nos meados dos 30 anos e a mais velha próxima dos 70. Quatorze delas ingressaram na Política de Assistência no concurso público realizado em 2012 – o primeiro da área conduzido pela Prefeitura de

Belo Horizonte. A única técnica que não entrou por esse meio foi aprovada no concurso de 2022, tendo sido nomeada em meados de 2024 para assumir o cargo no CREAS.

Dentre as técnicas mais antigas, cerca de metade passou por outros equipamentos da Assistência, tendo atuado em CRAS, na Gestão local ou municipal ou no setor de Recursos Humanos da Prefeitura. Da outra metade, a grande maioria atuou desde sua nomeação no mesmo serviço - ou PAEFI ou MSE. Entre aquelas que transitaram entre equipamentos, a maioria passou a maior parte de seu tempo na Política no CREAS. É uma equipe, portanto, com ampla experiência de atuação na Assistência Social e conhecimento prático de outros equipamentos e níveis de gestão.

Essa ampla experiência significa, ao mesmo tempo, conhecimento profundo e grande capacitação sobre o trabalho técnico, mas também um acúmulo de exaustão e frustração quanto à política. Nas entrevistas, quando perguntadas sobre a identificação que sentiam em relação a seu respectivo serviço descreveram um cenário de insatisfação frente à falta de suporte estrutural – de recursos humanos, de fluxos, de limitação da carga de trabalho etc – mas, ao mesmo tempo, satisfação e sentido construído pelo trabalho de vínculo com os usuários. Em alguns casos, é presente também a afirmação de que o sentido e o norte para a condução dos Serviço são encontrados no estudo dos documentos da Política de Assistência Social e de produção acadêmica sobre o campo, que acabam cumprindo o papel de esclarecer ou relembrar o papel dos Serviços.

A prevalência das frustrações ou da satisfação varia de técnica para técnica, sem que nenhuma ocupe nenhum desses extremos, sem remediá-lo com o outro. Destacava-se para mim, no entanto, a reiteração constante de falas sobre a piora, o desmonte dos Serviços, e manifestação cotidiana de exaustão na sala.

Caracterizadas as participantes da pesquisa, essa realidade será descrita e analisada em detalhes abaixo, começando pelo PAEFI e pelo fio condutor das sensibilidades jurídicas das técnicas.

4.4. Visões de justiça entre trabalhadoras do PAEFI

No dia a dia de trabalho, em geral, quando as técnicas do PAEFI falavam no termo “justiça”, estavam falando do chamado Sistema de Justiça, ou de um de seus órgãos - Judiciário, Ministério Público ou a Defensoria Pública. Por vezes, ao comentar casos em acompanhamento, especialmente em situações com as quais estavam tristes ou revoltadas, falavam na “injustiça” desse Sistema. No período de observação, nesse contexto, ouvi falas

pontuais como “mas a Justiça é injusta mesmo”; “eles [o Judiciário] não estão nem aí não, é muito injusto”.

A noção de justiça para além dessa associação não aparecia de forma explícita no cotidiano da unidade, e só tive acesso a uma elaboração maior nesse sentido nas entrevistas que conduzi com as técnicas. Nesses momentos, “justiça” tinha sempre um caráter duplo, sendo associada ao mesmo tempo à ideia de justo e ao Sistema de Justiça. Ademais, nas entrevistas, pude confirmar a associação da noção de justiça das técnicas com uma série de conceitos da própria Assistência Social, como Proteção Social e as seguranças socioassistenciais.

Nesse sentido, cito e comento aqui alguns trechos das respostas das técnicas à pergunta “para você, o que é justiça?”:

> Justiça... **Quando eu penso em justiça, eu penso na reparação de um dano.**.. (...) Penso em duas coisas, penso em justiça como algo do campo ético (...) “foi feita a justiça”, “**foi reparado um mal, foi reparado um dano**”. E justiça como todo um aparato jurídico, essas duas coisas. Então, todo o aparato jurídico, que é a estrutura de organizações e instituições que estão dentro do campo jurídico, e justiça no campo mais teórico, campo ético, de quando (...) algo ruim aconteceu e espera-se que seja feita a justiça diante daquele crime, daquele mal que foi feito, de que vai vir um aparato para reparar isso e (...) é feito justiça. (Entrevista com E, 2025). (grifos meus)
>
> Então, quando me vem justiça, **até pensando aqui no trabalho, é esse arcabouço mesmo jurídico, esse conjunto de leis, de estrutura de Estado, de sociedade, direitos, deveres, as legislações, que ancoram o trabalho**... (...) **eu acho que seria relações mais igualitárias, sabe? Mais equidade**, entendeu? Essa coisa de t**ratar diferente, (...) os desiguais de maneira desigual, em busca de uma equiparação**. Acho que é isso, tem muita desigualdade social, econômica, cultural, educacional.
> (...) É tanta disparidade que não há que se pensar que as coisas são justas, né? ... **É muito essa coisa mesmo do que que seria um bem-estar comum, assim, a justiça seria um bem-estar comum...? Que esse bem-estar comum não existe, porque a gente está numa sociedade que é capitalista, que preza o lucro, que alguns grupos vão ter mais poder, mais dinheiro, mais ascensão em detrimento de outros. Então, nesse aspecto, eu acho que a justiça não existe**, sabe? Nesses termos da questão da desigualdade social mesmo. (...) para mim, não tem justiça se é tudo tão desigual, entendeu? (...) mas penso que a justiça de fato é meio que utópica, acho que ela não existe, assim... porque o próprio sistema às vezes é injusto, né? (...) **Acho que a sociedade em si... ela tem uma estrutura que ela não promove a justiça, né?** (Entrevista com D, 2025) (grifos meus)
>
> O que eu entendo de **justiça é atender a algo que é acordado como regulador de uma sociedade, de uma determinada sociedade em um determinado tempo histórico, acho que não tem uma universalidade de justiça para as vidas humanas, mas que é algo que é arbitrar para a continuidade da vida na sociedade** e que... então, quando a gente pensa em justiça, é difícil não pensar justiça ligado ao Sistema de Justiça e às leis né? **Eu penso que justiça é atender a isso que foi acordado como a regra, como o certo, como o desejável para o funcionamento de uma sociedade, da relação entre as pessoas e uma sociedade**... (Entrevista com A, 2025) (grifos meus)
>
> O que é justo? O que não é justo? Ó, eu sou da teoria... Eu não sou... eu sou uma pessoa que eu acredito que é uma das coisas que mais me incomodam dentro do serviço público é a burocracia. (...) Eu acho que a gente precisa ser maleável, precisa fazer avaliações dentro de cada contexto para tomar as melhores decisões. E, dentro

> da condução dos casos, dentro da Política de Assistência como um todo, (...) **a gente tem regras que são feitas para se manter uma ordem, mas a gente tem situações das mais diversas, então a gente tem que também entender como é que a gente faz para aquela regra se adaptar também dentro da realidade das pessoas, dentro daquele contexto social, dentro daquela situação de vulnerabilidade.** Então, por diversos momentos na minha atuação enquanto profissional, **eu tenho dificuldade de lidar com pessoas e com situações onde as regras são levadas a ferro e fogo, porque eu não acho que é assim que tem que ser uma conduta quando você lida com famílias, ainda mais famílias atravessadas por diversos fenômenos (...)** inclusive, aqui no PAEFI, de vulnerabilidade e violações das mais diversas. (Entrevista com F, 2025).

As técnicas do PAEFI demonstraram, em geral, uma concepção da ideia de justiça como um conjunto de regras voltadas à organização da vida em sociedade e à reparação de danos tanto em nível micro como macro, visando à preservação das relações sociais e a promoção da igualdade entre as pessoas. É presente no discurso técnico uma ponderação sobre o caráter histórico e contingencial dessas normas e também uma clara referência, explícita ou não, à ideia de equidade. Assim, pensa-se em uma justiça que, para além das regras escritas, leve em conta o contexto fático de aplicação, sendo as normas aplicadas de forma proporcional a cada contexto, de forma a promover uma igualdade real.

Nesse contexto, aparece rapidamente a expressão também de frustração e desilusão quanto a esse ideal, frente à grande desigualdade reproduzida no Sistema de Produção Capitalista, chegando a expressar afirmações como a de que "Não tem justiça se é tudo tão desigual". Entra nessa crítica também o Sistema de Justiça, cujo funcionamento é colocado como uma confirmação da não vigência desse ideal de justiça na realidade brasileira:

> Eu acho que essa justiça que é esperada, que eu penso (...) como algo a ser alcançado, **eu acho que o aparato jurídico (...), muitas vezes, não consegue alcançar. Porque também, (...) não sei se também esse é o objetivo, né? Das organizações, dos juízes, e do Ministério Público e desses que estão no Sistema de Justiça, que estão nesse Judiciário**, se é alcançar isso... Muitas vezes, a justiça é mais punitiva, mais do que reparadora. **A justiça, muitas vezes, ela vai punir o ato que transgrediu a lei, mas ela não vai reparar o mal que aquela transgressão causou. Então, muitas vezes ela é punitiva e não restaurativa.** Aí eu acho que muitas vezes pode ser alcançada, mas às vezes não também, acho que nem sempre (Entrevista com E, 2025).
>
> **Eu acredito que às vezes, nem sempre o que é o legal é o justo, que, às vezes o legal, ele vai atrapalhar o que é justo.** (Entrevista com F, 2025)
>
> (...) **Mas vejo a justiça também por esse lado, desse arcabouço jurídico, né, do sistema jurídico. Mas que não necessariamente promove a justiça. Muito pelo contrário, em alguns momentos ele vai promover a continuidade da injustiça** (Entrevista com D, 2025)

Essa associação é justificada por uma série de fatores, que variam também entre os órgãos do que estou aqui chamando de Sistema de Justiça, como será mais bem explorado no tópico sobre "4.4.3. Relação com o chamado Sistema de Justiça". Em suma, essa insatisfação se relaciona com a percepção de que há um distanciamento da realidade e uma desumanização

das pessoas por esses órgãos, com falas como “A gente vê gente, eles veem papel”; de que não atendem às necessidades reais de seus atendidos ao funcionarem sob uma lógica retributiva, punitiva; de que o acesso a eles é demasiado burocratizado; e de que são demasiado morosos, com falas como “o tempo da Justiça não é o tempo da vida”.

Por fim, ainda que não apareça de forma imediatamente conectada ao questionamento sobre o conceito de justiça em si, há uma ligação clara entre a noção de justiça como equidade, como descrita pelas técnicas, e o entendimento delas sobre seus deveres funcionais, Proteção Social e as seguranças socioassistenciais. Cito, novamente, alguns trechos das entrevistas:

> **O que norteia a minha atuação é a garantia do direito e a proteção. (...) A garantia do direito daquele cidadão, a garantia do direito que leve a ele a ter mais capacidade de proteção, de cuidado, de segurança**. Então, de que forma a minha atuação é regida, de que forma que eu posso trazer proteção, qualidade de vida para aquele, para aquela família, para aquele sujeito? (Entrevista com F, 2025) (grifos meus)
>
> Eu penso que aqui no PAEFI, principalmente, a gente tem acesso (...) à toda a desgraceira de uma família, **porque a gente lida com o que as pessoas tiveram alguma dificuldade de lidar, o que elas não tiveram recursos objetivos e subjetivos para dar conta, de vivências de vulnerabilidades que ensejam risco social ou violação.** E quando a gente está dentro da casa de uma família, está diante de uma família, está lá no território de vivência delas, a gente tem acesso a uma série de coisas difíceis de viver. (...) **Então, a gente tem que ter muita clareza aqui de qual proteção pública a gente representa na vida dessa família. Então, o norte tem que ser as cinco seguranças socioassistenciais que a gente afiança.**
>
> A gente tem que olhar para essa família pensando como é que está essa família no quesito renda: eles conseguem acessar a renda pela via do trabalho ou de algum benefício previdenciário? Como é que está a questão de sobrevivência deles? É um caso para as seguranças que nós temos aqui? (...) Teve algum evento que vulnerabilizou essa família para que eu possa fazer a minha oferta de segurança de apoio e auxílio? Como que é a questão de convivência dessa família? Quais serviços eles acessam, quais proteções sociais públicas que são o apoio dessa família para essa vivência de violação e de vulnerabilidade? Como que é a relação deles na comunidade? Eles podem contar com alguém para além da família nuclear que mora aqui? Como que é a questão de autonomia dessa família, eles têm compreensão de qual que é o direito dele, de qual que é o direito dessa pessoa vulnerável que está em acompanhamento aqui, de quais são as responsabilidades que a família tem de garantir direitos? (...) É uma família que consegue se expressar, consegue compreender, consegue dialogar, tem uma perspectiva de exigibilidade, eles conseguem circular pela cidade, acessar direitos, acessar equipamentos, chegar em serviços novos e dizer o que eles querem? E, a partir da análise, da avaliação desses pontos, porque são essas proteções que a política de assistência social se propõe a ofertar, **aí eu vou pensar qual que vai ser a minha intervenção a partir do que tem de potencialidades dessa família nesse caso e o que tem de vulnerabilidade, tudo que for vulnerabilidade, todos os pontos de vulnerabilidade, diante dessas cinco seguranças que a família tem, a minha função é de construir, a minha função é de apoiar a família para que ela tenha condições de alcançar.** (Entrevista com A, 2025) (grifos meus)

Em suma, falar diretamente em “justiça” como questão ética não é algo que aparece de forma espontânea com frequência no cotidiano do PAEFI. Em vez de falar de justiça, as

técnicas pensam em termos mais concretos, a partir de conceitos da própria Política de Assistência, como Proteção Social. Quando perguntadas diretamente sobre sua visão sobre justiça, as técnicas expressam definições gerais (sobre estruturas de organização social por meio de regras) que, ao se especificarem, são ligadas a noções de equidade e combate às desigualdades sociais. Essa concepção é sempre ponderada com uma crítica à realidade da percepção de perpetuação da injustiça pelo chamado Sistema de Justiça (responsável por fazer valer essas regras de manutenção do convívio em sociedade). Nesse sentido, o trabalho do PAEFI e, de forma mais ampla, da Política da Assistência, aparece como – ao menos em nível teórico – resposta a esses anseios, sendo voltado à garantia de direitos e de bem-estar a seus usuários, cujas vicissitudes são encaradas de forma completa pelas cinco seguranças socioassistenciais.

Analisadas as sensibilidades jurídicas das técnicas do PAEFI, parto agora para a descrição de sua efetivação, no âmbito do cotidiano de trabalho do Serviço. Assim, nos tópicos a seguir, carrego essas reflexões como fio condutor da análise empreendida. Convido a quem esteja lendo que também o faça, questionando sempre: como essa realidade reflete, coincide ou se choca com a noção de justiça enquanto equidade, e do PAEFI enquanto garantidor de direitos e de bem-estar a seus usuários?

4.4.1. O cotidiano de trabalho do PAEFI e a relação com as famílias atendidas

Para compreender a execução do PAEFI de fato, acredito ser importante entender a fundo como é o cotidiano do serviço, como se dão as relações na sala do CREAS, quais são as questões que ali são discutidas, etc. Como já mencionei alguns tópicos acima, o clima de trabalho é em geral ameno, com muita interação entre as técnicas.

Nesse contexto, parte da dinâmica de trabalho, principalmente após atendimentos de casos acompanhados, da demanda espontânea ou de visitas domiciliares, é que a técnica que saiu do atendimento conte a uma ou mais das demais sobre como foi, suas dificuldades e avanços. Esse processo parece estar orientado em parte em busca de conselhos ou troca de experiências relevantes – muitas vezes, as técnicas perguntam umas às outras como fazer algum encaminhamento específico, ou o que fariam em uma dada situação – e em parte por uma necessidade de compartilhamento para lidar com as situações difíceis e sem solução fácil, imediata ou até mesmo impossíveis que se apresentam no trabalho. É comum que um mesmo atendimento ou caso seja contado diversas vezes para diferentes pessoas, sendo o ato

de falar sobre eles parte do processo tanto de pensar em tratativas e encaminhamentos como de suportar psicologicamente as situações constantes de violência que os casos trazem.

Essa pressão psicológica e a sensação de impotência das agentes faz com que seja comum também a realização de comentários desanimados, dizendo da tristeza dos casos, "eu não sei mais o que fazer", ou conversar sobre a saída do Serviço. Essa sensação de cansaço e impotência é, geralmente, expressa de forma momentânea ou em brincadeiras, mas por vezes as técnicas falam seriamente do tópico. Certo dia, por exemplo, uma das técnicas do PAEFI chegou de uma visita domiciliar, sentou-se em sua cadeira, suspirou profundamente e falou:

> B: "É triste demais, é todo dia isso. Todo dia isso. A gente vai lá, vai na casa da pessoa, conversa com um monte de gente, se desgasta e pra quê? Não muda nada. E, se muda, nos raros casos que muda... muda agora e chega um caso igual ou pior amanhã. O pior é isso, saber que nada vai mudar." (Diário de campo, 2024).

Esse sentimento foi ecoado e desenvolvido também nas entrevistas:

> Para proteção, políticas públicas de proteção é muito difícil, porque tem sempre um gargalo, tem sempre um buraco, tem sempre um hiato. Porque casos redondinhos, onde você tem rede de apoio, onde que você tem possibilidade de trabalho, de renda, são casos que você consegue trabalhar. Mas, com extremas fragilidades, a política ainda é muito deficitária. Então, é um caso de mulher vítima de violência, por exemplo. Você tem uma casa de acolhimento, uma emergencial, que então a mulher pode ficar ali no máximo três meses. Tá, e aí? Se essa mulher não trabalha, a renda dela é Bolsa Família. Não tem rede de apoio, não tem familiar aqui. E aí? E esses três meses? E depois esses três meses? Ela volta para onde? Por isso que é muito difícil. Aí ela volta para onde? Ela decide ir para casa do violador. Então, muita sensação de que falta política pública. E aí isso é muito frustrante. E é muito dificultador do trabalho. Então, isso vai gerando desgaste, vai gerando a sensação de impotência, de que você está o tempo inteiro enxugando gelo, que você está apagando fogo, que efetivamente você não está fazendo um trabalho de garantia, de proteção, sabe? (Entrevista com F, 2025)
>
> (...) Mas são umas coisas que vão impactando a gente, aí é complicado porque vai até numa perspectiva humana, para além do que a gente precisa fazer do Serviço, então é um desafio, o tempo inteiro a gente está muito olhando para o que que é o Serviço, qual que é a proteção que a gente se propõe a ofertar, para que a gente não caia em dois extremos, né? Um de que a gente se afete numa perspectiva humana e pessoal para além do que a gente deve e perder o que que é o objetivo do Serviço, o que que é o objeto, né? Que que a gente se propõe a entregar ou a minimamente ofertar para uma família em situação de violação, né? E para que a gente compreenda também que que é o objeto mesmo do Serviço, mas para um outro oposto de que a gente tome um cuidado grande para a gente não reproduzir o que a gente nasce para combater, né? De uma ideia, aliás, de uma percepção muito idealizada de família, de cuidado e de proteção, para que a gente não caia em uma prática que seja muito conservadora. (Entrevista com A)

Há também uma percepção de que o Serviço está piorando ao longo do tempo, sendo comum que algumas técnicas afirmem de forma constante coisas como: "Cada dia fica pior aqui!", "Nossa senhora, cada coisa que aparece nesse CREAS, só Deus", "É, gente, esse mundo tá cada dia pior". Em diálogo com uma das técnicas, ela chegou a me dizer: A: "O

PAEFI já foi bem melhor, a gente já conseguiu fazer um bom trabalho, mas hoje em dia tem coisa demais, enfiaram coisa demais no serviço, não dá pra acompanhar" (Diário de campo, 2024). Esse sentimento foi desenvolvido também nas entrevistas:

> O PAEFI teve uma abertura, uma ampliação sem ser revisitado em metodologia, em entrega. Igual eu falei, eu não sou contra isso, mas existe transição, esse Serviço tem que ser revisto. A oferta que existe hoje, não cabe isso tudo que tá vindo... (Entrevista com D, 2025)

Essas falas apontam, a um só tempo, para a existência de lacunas metodológicas no Serviço, para uma expansão desordenada de seu escopo nos últimos anos, a qual tomou várias frentes e para a sobrecarga da equipe técnica, como será mais bem desenvolvido no tópico "4.4.4. As ofertas e desafios do PAEFI". Esses problemas são atravessados a todo momento pela complexa relação das técnicas com as famílias atendidas pelo Serviço.

Primeiramente, vêm as dificuldades em relação à própria inserção dos casos no Serviço. Desde o fim do ano de 2024 até ao menos o fim da observação realizada para esta pesquisa, o PAEFI Nordeste tinha uma fila de espera que flutuava, em geral, de 10 a 40 casos. Ou seja, por vezes os casos definidos como "de menor prioridade" (segundo critérios, basicamente, de existência ou não de prazo para envio de relatório para o Sistema de Justiça e de gravidade de violação descrita) por vezes levavam meses até chegar às mãos de uma técnica.

Mesmo depois de as técnicas receberem os casos, há situações em que, após serem inseridos, demora um mês ou dois para que elas consigam entrar em contato com a família – muitas vezes, não consta no encaminhamento o número de telefone certo, ou a pessoa referenciada trocou de número, e elas precisam mandar um telegrama de convocação ao CREAS ou ir presencialmente até o endereço procurar as pessoas (que muitas vezes não estão em casa, mudaram-se, etc).

Quando o telefone está correto, é comum também que as técnicas liguem e mandem mensagens para os usuários com frequência, sem serem respondidas. Ademais, é frequente que não encontrem os usuários em casa em suas visitas domiciliares. Muitas vezes, elas agendam várias visitas para um só dia (levando em conta também a limitação de disponibilidade dos motoristas a uma ou duas vezes por semana para cada técnica) e conseguem fazer apenas uma pequena porcentagem.

Nesse contexto, ao mesmo tempo em que há uma frustração com casos em que os usuários não aderem ao acompanhamento, não criam vínculos com as técnicas, elas reconhecem o caráter "invasivo" da política de Assistência Social. Ao narrar visitas

domiciliares complicadas, em que são rechaçadas ou não são bem-vindas, não é incomum que digam coisas como “mas é tenso mesmo, uma pessoa desconhecida indo na sua casa assim”. Certa vez, uma das técnicas do PAEFI narrou caso em que era barrada na porta da usuária, e disse: M: “é, mas eu entendo, eu também não ia querer ninguém entrando na minha casa, se metendo, averiguando nada não” (Diário de campo, 2024).

As relações que se constroem entre técnicas e usuários são, nesse cenário complexo, uma mistura de deveres de encaminhamento a políticas públicas e de conscientização sobre direitos e do estabelecimento de relações afetivas marcadas tanto por momentos de medo, vigilância e repreensão como por momentos de abertura e dependência por parte do público atendido. Com consciência constante de que não têm acesso à vida dos usuários como um todo e que por vezes estes mentem e ocultam fatos que seriam importantes para o acompanhamento, elas narram estar sujeitas a, além de omissões e mentiras, falta de compreensão, vergonha e desinteresse por parte destes, e é frequente ouvir histórias que começam com “Você não sabe o que aconteceu com aquele caso!”, “Eu fiquei chocada!”, etc. Nesse contexto, as técnicas desenvolvem com os usuários do Serviço uma relação que por vezes passa por compreensão, aconselhamento e também por momentos de chamar a atenção, “dar uma dura.”

Essas contradições são amparadas por um reconhecimento por parte das técnicas do PAEFI, de forma constante e explícita, de que seu trabalho não é responsabilizar os usuários, mas sim, no máximo, incentivar que eles próprios se responsabilizem. É comum ouvir de algumas técnicas falas como:

> B: “A gente faz sensibilização, não responsabilização. A gente explica a situação, diz as consequências, mas é isso.”
> “Quem tem que dar uma dura nela é órgão de justiça, eu não consigo” (Diário de campo, 2024).

Esse é um ponto sensível para o PAEFI, não sendo claros, muitas vezes, os limites entre o aconselhamento e incentivo à conscientização sobre as violações que os usuários sofrem ou que perpetuam e um papel responsabilizador. Nesse sentido, entrecruzam-se uma série de contradições: a adesão ao Serviço é voluntária e a Política de Assistência não é dotada de coercitividade, mas, em muitos casos, a não adesão pode ter consequências gravosas na vida das famílias (em especial, em casos de abandono ou negligência de crianças, com o acolhimento delas e suspensão/ perda do poder familiar). Em meio ao seu dever de garantir Proteção Social, emergem grandes dificuldades nas situações em lidar com atitudes e padrões de comportamento desprotetivos por partes dos usuários, muitas vezes assentados em

modos de vida perpetuados por gerações ou pela intenção ativa e consciente de violar direitos (como em casos de abuso sexual e violência contra a mulher em que as técnicas têm que ter contato com os violares e seus apoiadores).

Com consciência dessas complexidades e da compreensão parcial das vidas que atravessam o serviço, é comum às técnicas fazerem um movimento de compreensão das ações dos usuários em seus contextos de violações sistemáticas de direitos. Trago alguns exemplos dessa atitude:

1. Três trechos de conversas sobre um caso de feminicídio que aconteceu na regional. O caso era acompanhado pelo PAEFI, e a técnica de referência já tinha feito as orientações sobre violência doméstica algumas vezes. No último atendimento, a mulher havia dito que iria fazer a denúncia. No entanto, alguns dias depois, ela foi morta publicamente pelo agressor, deixando seus nove filhos sem responsável legal. O irmão mais velho, de 19 anos, ficou com a guarda provisória dos irmãos. Dada a gravidade e a divulgação que o caso ganhou na mídia, uma série de atores se envolveu no acompanhamento, contando com Defensoria Pública, Ministério Público, saúde e rede socioassistencial.

1.1. Conversa sobre atuação do Sistema de Justiça no caso entre técnicas do PAEFI

> D: “Esse povo tá sufocando eles [os irmãos], tem que ter muito cuidado. Parece que vai ter uma reunião amanhã pra falar com o irmão mais velho que a guarda é provisória, que se não fizer tudo certinho, podem todos ser abrigados… tem que tomar muito cuidado pra ter esse tipo de conversa, tem que ir com calma.”
> B: “Esse povo é muito desesperado”
> D: “Tem que ouvir as necessidades dele” (Diário de campo, 2025).

1.2. Fala sobre conversa que uma das técnicas do PAEFI teve com a advogada do caso sobre os filhos da vítima:

> D: “Falei com ela que tem que ter calma, que é muita coisa pra eles lidarem, tem o luto, a responsabilidade... Desde que saíram da barriga eles tão sendo violados, seja pela violência dos companheiros da mãe, seja pela omissão dela. Foi uma tragédia, mas é a primeira vez em que eles não estão sendo violados na vida.” (Diário de campo, 2025).

1.3. Falas depois de a técnica que acompanha o caso contar para uma colega das MSE que estava voltando de férias sobre a situação. Tinha acabado de acontecer atendimento com o irmão que está com a guarda dos demais.

> G: “É… e ele é uma gracinha, todo calmo, fiquei muito feliz que ele veio, porque antes eu tinha ligado e marcado e ele não tinha vindo. Fiquei muito feliz.”
> O (MSE): “E ele fala muito da mãe?”

> G: “Não… Assim, fala que às vezes fica triste... É muito difícil, né? Mas falei muito das fases do luto pra ele, que cada irmão vai reagir muito diferente…”
> O: “Por isso as duas horas de atendimento, né?”
> G: “É, eles tavam precisando” (Diário de campo, 2025).

2. Diálogo entre técnicas do PAEFI e das MSE após uma delas mencionar um caso em que tinha feito um encaminhamento para aprendizado de uma adolescente e ela não tinha aderido.

> L (MSE): “Liguei lá, agendei, falei com ela, arrumei os documentos correndo. e ela foi dois dias no curso. Fiquei com raiva demais.”
> D: “Mas é assim, a gente dá tudo e às vezes o menino só rejeita aquilo ali no momento seguinte.”
> L (MSE): “A gente vive na sociedade capitalista, que é muito exigente, tem que acordar muito cedo, pegar ônibus lotado… É difícil mesmo… tem que trabalhar, aprender a interagir com gente.”
> D “Se a pessoa não sente um desconforto que ela queira sair… não vai.”
> L (MSE): “Todo lugar agora tem vaga, supermercado, fazendo propaganda na TV! Nunca vi isso... Mas é isso, é difícil demais.”
> D: “É, esses trabalhos são quase escravos, 6x1, exaustivo, sem perspectiva…. Só mesmo quando a família está acostumada a trabalhar que é diferente…”
> L (MSE): “É, a família toda dessa menina não trabalha, só a avó… e a avó é a chata.”
> D: “É, quando não é assim, só quando é muito fora da curva…” (Diário de campo, 2025).

Dessa forma se dá, em suma, o cotidiano de trabalho e a relação das técnicas com os usuários acompanhados pelo PAEFI. A seguir, explorarei em mais detalhes as contradições, potencialidades e desafios do Serviço, começando pela relação com as outras políticas públicas.

4.4.2. A relação do PAEFI com outras políticas públicas

Como já mencionado ao longo do capítulo 3, é parte importante das funções do PAEFI a articulação das provisões da Assistência Social com as demais políticas públicas (como Saúde, Educação, Habitação, Trabalho, Emprego e Renda, Cultura e Lazer, etc), a fim de garantir que os usuários acessem direitos que estão fora do escopo exclusivo da Política de Assistência (SMASAC, 2020, p. 19; MDS, 2011, p. 32). Considerando a complexidade dos casos atendidos pelo Serviço, os quais demandam a soma de esforços e competências de diferentes áreas, a ativação e manutenção de intersetoriais mostra-se sempre necessária (Belo Horizonte, 2022, p. 31) e compõem grande parte do dia a dia de execução do PAEFI. Neste tópico, detalharei a relação com cada uma das principais políticas públicas com a qual o PAEFI mantém diálogo, abordando as possibilidades e desafios do trabalho intersetorial.

O contato com as políticas públicas se dá, no PAEFI Nordeste, com enfoque especialmente nas políticas de Saúde e Educação. Começo, portanto, abordando esses dois campos. No que toca à Educação, a relação é muito focada em encaminhamentos, normalmente relacionados à obtenção de vaga em escola integrada ou creche para filhos de usuárias, tanto para garantir o direito à educação das crianças, mas especialmente para aumentar a rede de apoio e a capacidade dos usuários de trabalhar. Esses encaminhamentos se dão muitas vezes em casos de violência doméstica, no processo de rompimento de um ciclo de violência pela mulher, e de histórico de negligência e abandono de crianças pela família, com uma transformação com enfoque em sua função protetiva.

Nos casos de negligência, estejam eles judicializados ou não, por vezes há contatos mais intensos, com a realização de reuniões de rede para a discussão dos casos e contatos com psicólogas, assistentes sociais e diretores das escolas. No geral, no entanto, a maioria dos contatos é pontual, de ativação do fluxo de obtenção de vaga, sendo feitos por e-mail ou telefônico com o nível de gestão regional da política (seja a nível municipal, para a educação infantil e fundamental; ou estadual, para o Ensino Médio). Em alguns casos, as técnicas trabalham a inclusão de usuários adultos nos programas de Educação Para Jovens e Adultos – EJA.

Nesses contatos, a avaliação das técnicas da relação da Educação com a Assistência Social e das prestações da própria Política de Educação é bastante negativa, como expresso nas entrevistas:

> A Educação é muito mais conservadora, mais difícil. Até porque aqui o CREAS, a gente lida com aquelas famílias em que está dando tudo errado, né? E aí a Educação, muitas vezes eles não querem se haver com os meninos que estão fora da escola, que dão problema... Eles querem lidar com os 90% que estão OK, e os 10% eles não querem que estejam na escola (Entrevista com E, 2025).
>
> A Educação como um todo é muito mais difícil de a gente articular, de a gente conseguir qualquer coisa. É onde tem um conservadorismo muito grande que impera, onde tem uma culpabilização muito grande das famílias pobres, onde tem uma, onde tem um juízo de valor e um distanciamento muito grande das famílias. Porque a sensação que a gente tem é que na educação eles partem de um pressuposto de uma homogeneização das pessoas que acessam a política, enquanto que isso é impossível, principalmente quando a gente está falando de territórios que são mais vulneráveis, de famílias que têm multideterminações de pobreza, de racismo, é onde eu sinto que essa compreensão de que existem outras determinações é onde está mais distante assim. (...) na Educação é muito difícil, toda família é tratada da mesma forma a partir de um ideal que, dependendo da história de acesso a direito que essa família teve, é impossível.
>
> (...) Quantas vezes eu não fui chamada assim: "Mas ninguém ajuda essa menina em casa!". Aqui, ela é a primeira pessoa que tá aprendendo a ler nessa família, eles não têm recurso objetivo e subjetivo de apoiar, não tem mesmo. Essa casa não tem nem cama, minha filha, vai ter lugar para essa menina sentar aí, estudar? Vamos arrumar uma vaga de integrada, porque talvez aqui seja o único lugar que ela vai conseguir sentar para ler os textos que vocês deram para ela de tarde. E aí acaba que vira uma

> função de defesa da família, da gente ir para a rede e falar assim: deixa eu falar para vocês que que é a realidade, qual que é a história que essa família tem. E aí, algumas vezes, quando a gente chega e fala isso a gente ouve "ah, nossa, eu não sabia". Mas você tentou passar a saber? (Entrevista com A, 2025).

Essa percepção tende a ser reforçada nas ocasiões em que as técnicas do PAEFI são convocadas a participar de audiências judiciais em que estão também presentes representantes da Educação. Nesses momentos, descrevem essas representantes, em geral, como as propagadoras de discursos mais contrários às famílias atendidas. Há exceções notáveis para esse parecer técnico, com as trabalhadoras trazendo relatos positivos de momentos em que a Educação ampliou seu escopo de atuação para acolher as necessidades das famílias, como visto neste trecho de uma das entrevistas:

> Tem caso nosso em que flui maravilhosamente bem quando a Educação, a educação infantil, por exemplo, entende que para aquela família, ao invés de ela ficar notificando que a criança está chegando suja, ela compreenda, no diálogo de rede, que aquela família não tem rede de esgoto lá na casa dela. Então, talvez a proteção social pública que caiba à Política de Educação para essa família seja entender que vai ter que dar banho naquele menino na escolinha, na EMEI [Escola Municipal de Educação Infantil], porque na casa dele não tem banheiro (Entrevista com A, 2025).

A relação com a Política de Saúde, por outro lado, é bem mais frequente e direta. É bastante comum a troca de informações com assistentes sociais dos Centros de Saúde e com as equipes dos Centros de Referência em Saúde Mental - CERSAM. A Saúde é vista como uma rede com maior capilaridade e compreensão das dimensões de vulnerabilidade das famílias acompanhadas. É corriqueiro, nesse sentido, que as técnicas do PAEFI liguem para as assistentes sociais dos Centros de Saúde para agendar ou reagendar consultas médicas e atendimentos psicológicos, inclusive contextualizando e pedindo prioridade a casos mais complexos. Após essas marcações, as técnicas costumam lembrar os usuários com mais dificuldade de adesão ao acompanhamento em saúde de comparecer às consultas. É cotidiana também a realização de reuniões de discussão de caso com a Política de Saúde, das quais costumam ser tirados muitos encaminhamentos a partir da ampliação da compreensão da situação tratadas pelas equipes, com a decisão de ações de maior inserção em ações tanto da Saúde como socioassistenciais. Por vezes, por exemplo, são criados grupos de whatsapp intersetoriais para que sejam prestadas atualizações entre as políticas sobre o acompanhamento dos usuários em questão. Essas reuniões são, em geral, descritas como "produtivas" pelas técnicas.

Em relação especificamente ao Consultório na Rua, estratégia do SUS que "visa ampliar o acesso da população em situação de rua aos serviços de saúde", com atendimento

itinerante por “equipes multiprofissionais que desenvolvem ações integrais de saúde frente às necessidades dessa população” (Brasil, 2025), as técnicas expressam grande aprovação e apreciação de sua retaguarda. Nesse sentido, há a percepção de que de que o Consultório na Rua tem uma capacidade de busca ativa e localização de usuários que outros serviços públicos muitas vezes não conseguem atingir, e que ele presta bastante apoio em casos de usuários em situação de rua “desorganizados” em termos de saúde mental ou em surto.

No entanto, há uma reclamação muito forte em relação à pessoalização da política, com a possibilidade ou não de desenvolver ações conjuntas sendo definida muitas vezes pela personalidade, aberta, de pessoas específicas:

> Então, eu acho que depende muito do profissional com quem a gente vai estar ali discutindo casos, sabe? Não é um negócio muito engessado, que a “Educação é assim, que a Saúde é assim”. Não, depende muito mesmo da pessoa que vai estar recebendo o caso, de como a pessoa vai acolher aquilo. (Entrevista com I, 2025)
> Com a Saúde, é uma aproximação caso a caso. Se eu não me engano, acho que tá tendo ainda o NIR[9]. É mensal, né? Então, tem *um* espaço institucional mensal, e relação caso a caso e muito pessoalizado. Se o assistente social desse Centro de Saúde atende o WhatsApp, você consegue conversar com ele. Se não, você tem que mandar um e-mail. Se não, você tem que bater lá no Centro de Saúde. Então, é uma relação muito pessoalizada, caso a caso. Escola também. Mas a Saúde ainda é mais possível de dialogar do que a educação (Entrevista com E, 2025)
> Então, aqui a gente tem assim realidades que são muito diversas, porque muitas vezes para construção em um caso específico, a gente acessa a rede específica daquele caso, uma unidade básica de saúde específica, uma escola específica, uma OSC específica. Então, isso varia muito de território para território, de unidade para unidade, e tem até uma personalização das relações. Às vezes, dependendo do profissional que tá lá, de quem que é o diretor, de qual que é o posicionamento pessoal e a disponibilidade que essa pessoa tem, quase que individual, pessoalmente, não tanto institucionalmente... (Entrevista com A, 2025).

Outro aspecto de bastante tensão na relação interinstitucional é a dificuldade no atendimento de usuários com questões de saúde mental, que acarreta críticas à abordagem da política especializada por parte da equipe do PAEFI. As técnicas se mostram frustradas com as demandas de atendimento desses usuários na Política de Assistência, alegando a falta de especialidade profissional por parte delas e cansaço com as tentativas falhas de construção de encaminhamentos e percursos com a Política de Saúde Mental nesses casos.

Além disso, as técnicas têm, em geral, postura crítica à própria estrutura da Política de Saúde Mental, dizendo que eles têm prática de “mandar tudo para a Assistência”, sem oferecer a devida retaguarda clínica, para que o SUAS lide com as questões mais difíceis e acolha os usuários institucionalmente. Essa frustração envolve especialmente casos de usuários com problemas com drogas, com comportamentos violentos em relação a suas

[9] Reunião intersetorial mensal conduzida pela Política de Saúde a nível regional

famílias, que não conseguem romper o vínculo com eles, muitos dos quais, fazem uso prejudicial de drogas e não aderem ao tratamento. Alguns trechos do diário de campo expressam bem essa questão:

> 1. G: Lá vou eu, assistente social, atender meu quinto usuário esquizofrênico, usuário de droga do dia. Ele não quer saber do CERSAM, não quer saber de nada, rouba, bate na mãe, ela protege ele... e mandam pra mim. Que eu vou fazer mais, sabe? Esse homem precisa de tratamento! (Diário de Campo, 2025).
> 2. C e D, sobre um caso de C de acompanhamento de uma usuária que tem questões graves de saúde mental e dificuldade em cuidar dos filhos. A família fica com as crianças em momentos em que isso se mostra necessário, mas o cuidado é muito precário e compromete a capacidade de subsistência da família.
>
> D: "E é isso.. acompanhamento socioassistencial vai resolver isso?"
> C: "As pessoas esperam que sim, mas a gente…"
> D: "A gente não tem o que fazer sem a Saúde."

Nesse contexto, parte das técnicas faz falas de defesa de ampliação dos equipamentos de saúde mental, mas parte diz também que o acolhimento (até mesmo compulsório, contra a vontade do paciente) se impõe em vários casos de insuficiência familiar completa e impossibilidade dos usuários de estabelecer vínculos com outras pessoas, e por isso defendem que, para alguns casos, "a reforma antimanicomial foi muito importante, mas, em alguns pontos, tem que ser revista"[10].

Outra frustração, agora novamente com a Política de Saúde como um todo, é relativa aos fluxos institucionais desta para a comunicação com o Sistema de Justiça. Por parte da Saúde Mental, há críticas ao fato de que o CERSAM (diferente dos Centros de Saúde) só produz relatórios para instruir processos por ordem judicial – o que atrasa, por exemplo, o andamento de ações de curatela[11] voltadas ao devido acesso e gestão de valores monetários pelos usuários, garantindo sua subsistência.

Sobretudo, critica-se o fato de que a Política de Saúde não tem um fluxo estabelecido com as Promotorias da Pessoa Idosa e da Pessoa com Deficiência para a notificação de casos

---

[10] "O Movimento da Reforma Psiquiátrica se iniciou no final da década de 70 (...) Com o lema "por uma sociedade sem manicômios", diferentes categorias profissionais, associações de usuários e familiares, instituições acadêmicas, representações políticas e outros segmentos da sociedade questionam o modelo clássico de assistência centrado em internações em hospitais psiquiátricos, denunciam as graves violações aos direitos das pessoas com transtornos mentais e propõe a reorganização do modelo de atenção em saúde mental no Brasil a partir de serviços abertos, comunitários e territorializados, buscando a garantia da cidadania de usuários e familiares, historicamente discriminados e excluídos da sociedade.

(...) o Movimento da Reforma Psiquiátrica resultou na aprovação da Lei 10.216/2001, nomeada "Lei Paulo Delgado", que trata da proteção dos direitos das pessoas com transtornos mentais e redireciona o modelo de assistência. Este marco legal estabelece a responsabilidade do Estado no desenvolvimento da política de saúde mental no Brasil, através do fechamento de hospitais psiquiátricos, abertura de novos serviços comunitários e participação social no acompanhamento de sua implementação" (Ministério da Saúde, 2021)

[11] Instituto jurídico voltado à proteção de maiores de idade incapazes de gerir seus bens, com a nomeação de um curador para administrar suas finanças e outros atos civis, com respeito à autonomia do indivíduo curatelado

de violação de direito como a Política de Assistência tem o instrumental da ficha de notificação. Ademais, dentro da Saúde, apenas a Gerência de Atenção Especializada e Regulação - GAERE, setor da Secretaria Municipal de Saúde responsável por coordenar e gerenciar a Atenção Especializada e a regulação dos serviços de saúde, comunica-se com esses órgãos diretamente. Isso faz com que os Centros de Saúde e até mesmo a GAERE coloquem o PAEFI no papel de produzir notificações à Promotoria sem que suas trabalhadoras sequer tenham tido contato com a violação narrada pela Saúde. A Política de Assistência Social, por sua vez, rege-se pelo mote "quem identifica, notifica", e nega-se a comunicar fato que não seja constatado por suas profissionais. Essa dinâmica acaba por gerar desgastes institucionais e é percebida pelas técnicas do PAEFI como violadora dos direitos dos usuários, que são forçados a terem contato desnecessário com mais de uma política pública e a terem suas situações de violação de direitos exibidas repetidamente para que então sejam comunicadas aos órgãos responsáveis por sua averiguação e pela responsabilização criminal subsequente.

São essas, como já mencionado, as relações intersetoriais mais próximas do PAEFI. Abordo, agora, as relações mais distantes, com as políticas de Cultura, Esporte e Lazer, Segurança Alimentar, Habitação e Trabalho, Emprego e Renda.

Quanto às Políticas de Cultura e de Esporte e Lazer, a percepção geral é de que ela é muito distante, sem articulação institucional com as demais políticas públicas municipais. Quanto à presença de um Centro Cultural na regional, onde são realizadas atividades culturais e esportivas gratuitamente, há uma crítica em relação a seu isolamento e localização do equipamento (que fica no bairro Ipiranga, próximo à DRAS Nordeste) muito distanciada dos bairros em que a maioria dos usuários da Assistência Social vivem:

> Quando eu cheguei aqui no CREAS, a gente era doida pra ter um centro cultural. Aí agora tem, mas a gente não tem uma relação... não é muito aproximado, tudo que existiu nesse tempo todo foi muito pontual, né? Uma coisa que eu acho muito ruim é que a gente só tem um centro cultural, e eu particularmente acho que o local onde ele tá é muito distante de onde seria importante ele estar. Tem várias ofertas que são muito legais, só que aí, quando a gente pensa na política de mobilidade urbana, por exemplo, as famílias que seria muito bacana de a gente inserir lá não vão ter condição de circular pela cidade para chegar aonde o Centro Cultural tá (Entrevista com A, 2025).

A lacuna de comunicação interinstitucional é tão grande que as técnicas chegam a afirmação que "não tem" relação com as políticas de Cultura e de Esporte e Lazer:

> Hoje aqui no PAEFI realmente é um mínimo, eu não tenho um contato, não tenho para quem me guiar, se eu quiser falar, "queria ver uma oficina de esportes", não

> existe, né? Não tem. Assim como tem isso, a Saúde e a Educação estão no território, né, tem suas respectivas diretorias, essas políticas de fato são mais afastadas, por vezes vem, igual teve uma época que tava tendo uma escolinha de futebol do América... foi uma parceria, mas isso vinha para gente do nível da Secretaria, entendeu? Então, não tem, assim, "ai, tem um colega ali do Usina de Cultura que eu posso ou ligar pra saber, pra articular"... Aí já eu considero até inexistente, porque não faz parte da nossa rotina, né? A rotina mesmo é com a Saúde e a Educação (Entrevista com D, 2025).

Chama atenção essa realidade de ausência de ofertas e inserção dos usuários no âmbito da cultural, esporte e lazer quando somada à percepção das técnicas de que o trabalho do PAEFI se reduz muitas vezes a "enxugar gelo" e "apagar incêndios". Em uma realidade em que as técnicas são forçadas a todo momento a olhar somente para as urgências, que espaço resta para cultura, esporte e lazer na vida dos usuários? Como fica o dever do PAEFI de promover bem-estar, qualidade de vida, como nomeado pelas técnicas?

Destaco, nesse sentido, que, durante meu período em campo, algumas das ocasiões em que houve maior satisfação tanto das técnicas do PAEFI como dos usuários foram atividades promovidas pelo arte-educador do CREAS de visita guiada a museus e oficinais musicais e de desenho. Recordo um caso em que a técnica narrou, em que uma visita ao Centro Cultural Banco do Brasil foi um momento de "virada de chave "no acompanhamento de um caso quanto à relação entre um pai e sua filha autista, que se encantaram com as esculturas em exibição em conjunto e tiveram um momento de conexão genuína após um período de muitos conflitos. O interesse da filha por arte, área na qual ela tinha muita habilidade, foi renovado pela visita e recontextualizado por seu pai após a atividade. Essas atividades, contudo, necessitaram do planejamento e iniciativa da equipe do CREAS, sendo a oferta da Política de Cultura limitada à existência do espaço físico do museu, por exemplo.

Quanto às políticas de Segurança Alimentar, Habitação e Trabalho, Emprego e Renda, o contato é também distante, cheio de lacunas estruturais, dando-se sobretudo por meio de Programas específicos.

> ... existe, mas não existe vínculo, não tem essa relação.
> (...) Às vezes, com a Urbel[12], né? Tem a Urbel, que é a Política de Habitação, que perpassa também o nosso acompanhamento algumas vezes, mas também muito melindroso, uma relação muito difícil, porque, na verdade, não tem uma política de habitação também, sabe? É praticamente nula para o nosso público, né? Então é isso assim, por isso que vem na cabeça Saúde e Educação, não é? (Entrevista com D, 2025)

[12] Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte

> Cultura não tem (risos). Habitação também não. Só quando tem bolsa moradia ou Morada Segura[13], só nesses dois vieses, nesses dois programas. Segurança Alimentar também via programa, via PAAN[14]. A gente dialoga a Segurança Alimentar via PAAN e via alguns cursos que tem no Mercado da Lagoinha[15]. Então, são dois vieses a partir de programas. Habitação também, a partir de programas. E é isso. (Entrevista com E, 2025)

Por fim, outra instituição com a qual o PAEFI é colocado constantemente em comunicação e troca é o Conselho Tutelar. O Conselho é estruturado de uma forma bastante particular, concebido pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069). Responsável por zelar pelo cumprimento dos direitos das crianças e adolescentes, ele um órgão colegiado e territorial, cujos membros são escolhidos por eleição. Ele tem como função denunciar ameaça ou violação de direitos da criança e do adolescente e agir preventivamente fiscalizando entidades que trabalham para a garantia desses direitos. Em Belo Horizonte, há um Conselho Tutelar em cada Regional, sendo cada um composto por cinco conselheiros, eleitos por sua comunidade para atuar na sua Regional por um período de quatro anos.

Na prática, o Conselho se constitui como órgão importante para encaminhar situações de violação dos direitos de crianças e adolescentes ao Sistema de Justiça e à Proteção Especial de Alta Complexidade (para abrigamento emergencial). No entanto, o órgão enfrenta uma série de contradições ligadas ao fato de que os Conselheiros são habitantes da Regional, eleitos por uma base de apoiadores com interesses e visões específicas sobre infância e adolescência (normalmente ligadas a contextos de conservadorismo religioso). Ademais, não é exigida formação superior para ocupar o cargo de Conselheiro Tutelar.

Nesse contexto, as técnicas do PAEFI expressam grande insatisfação com o órgão, apontando a falta de atuação ou morosidade em muitos casos graves, e ingerências no diálogo com as famílias, com posturas criminalizadoras de certas famílias e violadoras de crianças e adolescentes LGBT+. Elas reconhecem a estrutura frágil em termos de retaguarda e preparação profissional e a sobrecarga do órgão, e expressam a opinião de que o Conselho Tutelar deveria ser reformulado a nível nacional.

---

[13] Programa intersetorial com ações Urbel (que gere e concede os benefícios ligados ao Programa) e da SMAS-DH (que faz a indicação do público), que prevê que mulheres em situação de violência sejam cadastradas e inseridas como um dos públicos prioritários da Política de Habitação de Belo Horizonte.

[14] "Programa de Assistência Alimentar e Nutricional Emergencial", estabelecido pela Lei nº 11.193/2019, por meio de um cartão de benefício um subsídio no valor de 100 reais para a compra de alimentos por período de seis meses prorrogáveis por mais seis meses, bem como a oportunidade de participação das famílias nas ações de cultivo de alimentos, educação alimentar e nutricional e formação e qualificação

[15] O Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional Mercado da Lagoinha, que oferece cursos gratuitos de gastronomia e agroecologia, voltados à qualificação profissional, empreendedorismo e empregabilidade

> Então, assim, o Conselho aqui... e olha que a gente escuta dizer que, a nível de cidade, é um dos melhores que tem... porque, a nível de cidade.... A gente ainda consegue conversar aqui, né? Quer dizer... eu tenho WhatsApp da Conselheira, eu consigo mandar uma mensagem... Aí às vezes também vai cair muito no perfil, tem colegas que vão te dar um retorno, outras nem tanto, mas é um Conselho que você ainda consegue falar. Tem equívocos? Tem muitos, mas considero também que é um equipamento extremamente sobrecarregado, se pensar num universo de uma regional desse tamanho de cinco conselheiros, eu acho que esse formato ele já tá ultrapassado, sabe? O formato de cinco conselheiras e esse formato também de eleição. (...) Na legislação tem toda uma concepção de ser assim, mas, na prática, o que a gente vê é um trampolim político. A gente vê pessoas que vão para o Conselho Tutelar com a intenção de se tornarem vereadoras ou outros cargos na política partidária, né? E, infelizmente, então, você vê que não são tão pessoas afetas assim à pauta da criança e adolescente, pessoas que de fato são militantes da causa da infância e da juventude, né? Aí aparecem esses interesses, né? Isso fica muito evidente, né? Com o perfil, com as eleições que a gente vê, sabe? Então, considero que esse modelo não contribui. Eu acho que o Conselho Tutelar, hoje, ele devia já estar sendo composto por equipe multidisciplinar, sabe? Com várias formações, até de servidores, entendeu? Enfim, mas isso ainda ressaltando que a gente ainda tem um Conselho que a gente conversa, porque tem Regional aí que não existe nem diálogo com esse órgão. (Entrevista com D, 2025)

Aponta-se, portanto, para uma realidade marcada por lacunas estruturais na entrega das ofertas colocadas para as políticas públicas, gerando especial sobrecarga do PAEFI e da Assistência Social como um todo, considerando seu papel de "costurar" essas ofertas e as suas próprias de forma a oferecer a seus usuários um panorama da Proteção Social completo. As ofertas de grande parte das políticas são pontuais, muito limitadas e, mesmo políticas de amplo escopo e mais bem estruturadas, como a Saúde e a Educação, são marcadas por grande desmonte de desgaste das equipes técnicas, como exposto nas entrevistas:

> Uma grande questão é que muitas vezes a proteção que era importante de uma família alcançar para que ela consiga superar uma violação depende de outras políticas, de outros órgãos, né? E muitas vezes algo que tá no nosso campo da política de assistência social mesmo garantido é insuficiente, né? Ultimamente, a gente tem visto aqui muita questão de Política de Habitação... Se a pessoa tivesse acesso à moradia digna ou à uma renda que possibilitasse moradia, várias situações não estariam agravadas. E eu acho que é muito importante a gente ter clareza disso porque aí é Política de Habitação mesmo, né? Não é só a gente dizer assim, "a pessoa tinha que, com os 600 reais de bolsa família que ela tem, ela deveria dar conta disso"... Como? Aí sim é um ponto que eu acho que está para política de assistência social é uma avaliação de que muitas vezes o que a gente dá conta de garantir como segurança de renda é insuficiente para o custo de vida que o país tem hoje. Muitas vezes, a única renda que uma família vai ter é um Benefício de Prestação Continuada que, dependendo de quais são as necessidades de proteção que o titular daquele benefício tem, não tem a menor possibilidade de sobreviver só com essa renda. E é a renda que a gente tem. Então, se você for pensar assim, no que tem no escopo da política a gente conseguiu garantir, só que, ainda com toda a proteção que existe hoje dentro da política de assistência social, permanece, muitas vezes até uma situação de insegurança alimentar... Que é outra coisa que é importante a gente ter clareza. Comida não é da política de assistência social, é da Política de Segurança Alimentar. Lugar digno para você morar não é da política de assistência social, é da Política de Habitação. Ter um emprego, não é da política de assistência social, é da política de trabalho e emprego e geração de renda (Entrevista com A, 2025).

> Porque eu acho até que a Assistência, o PAEFI, ele é muito audacioso quando coloca aquele tanto de outras seguranças ou aquisições, entendeu? Porque a gente é um elo, né? É um elo na rede aí da política social, da política protetiva, né? Em detrimento de tantas outras que já estão falhando... porque é aquilo, se existe assistência social é que outras políticas, outras seguranças já falharam, entendeu? Porque é isso, o público da assistência né, ele tem endereço, ele tem cor né, tem classe social. Então assim, muitas outras proteções já falharam. Então, às vezes a gente vem, a gente vai escutar situações que é a ausência de moradia, ausência de um saneamento básico, defasagem educacional, acesso precário ao trabalho, à renda. (...) E às vezes a gente vem aqui, vai fazer essa escuta, vai se deparar com um tanto de falha, que é de um sistema totalmente excludente, estrutural, e a gente não vai dar essa retaguarda para essa família. Eu vou acolher, eu vou escutar, a gente consegue conceder algumas coisas, igual os benefícios eventuais, ou mesmo a transferência de renda, mas é o mínimo conforme está previsto, são os mínimos sociais que a assistência garante. Se é que garante, né? Tem hora que eu acho que nem o mínimo aí tá conseguindo garantir. Então, é tudo muito mínimo, eu uso sempre essa palavra, "muito tímido", diante da complexidade que é a vida humana, de todas as necessidades da vida humana, entendeu? E de fato não é para a gente fornecer, executar isso tudo, mas também não tem muito eco, né? Porque é isso, a Política de Educação vive seus desafios, a Saúde Pública também vive. Tem questões aí de estrutura, né? (Entrevista com D, 2025)

Vítimas dessas lacunas e tentando corresponder a seu papel de articulação de rede, é comum que as técnicas sejam colocadas na posição de "pombo-correio", como exemplificado pelo impasse das fichas de notificação com a Política de Saúde, mas recorrente em outras situações mais corriqueiras. Por exemplo, algumas vezes durante o período de observação no CREAS, vi trabalhadoras do Serviço sendo colocadas no papel de dar recados de uma política setorial a outra, ou de uma política a seus próprios usuários, compartilhados com a Assistência Social. As técnicas, em regra, mostram-se muito irritadas com essas situações e apontam-nas como sinal da falta de estrutura das outras políticas e falta de um esforço institucional de estabelecimento de fluxos de comunicação de qualidade.

Nesse contexto, as técnicas apontam a necessidade construção desses fluxos, de forma a refletir e atender às situações de grande vulnerabilidade pelas quais os usuários do PAEFI passam, mas expressam receio de que fluxos demasiado detalhados engessem o trabalho técnico:

> Não sei se é pela falta de fluxos institucionais, que eu acho que o fluxo é bom que ele dá uma padronizada, mas muitas vezes acaba que engessa. Acho que não é tão simples de construir fluxo e de fazer rede, acho que é sempre muito desafiador, apesar de ser muito potente. Então, aqui a gente tem assim realidades que são muito diversas, porque muitas vezes para construção em um caso específico, a gente acessa a rede específica daquele caso, uma unidade básica de saúde específica, uma escola específica, uma OSC específica.(...) Então, isso daí eu acho que é uma coisa que é delicada de a gente lidar, porque deveria ter algo mais institucional, porque fica muito no caso a caso. Então, tem casos em que é muito possível a gente construir muita coisa, com flexibilizações às vezes que são muito grandes. Eu também não sei se caso tivesse o fluxo muito fechadinho, se não ia engessar muito, porque muitas

> vezes o que a gente precisa é que aquela outra política... que a política par[16] entenda que a proteção social que cabe para ela naquele caso específico, a partir das necessidades e das condições objetivas e subjetivas que aquela família tem de entregar proteção, talvez tenham que ser um pouco mais ampliadas, por exemplo (Entrevista com A, 2025).
> Mas até estruturação, as coisas então tinham que estar mais bem encaixadas e amarradas com as outras políticas. Porque, por exemplo, quando eu recebo um caso aqui: "Ah, a criança tá fora da escola e não sei o que, então eu vou auxiliar a família na obtenção, eu vou promover o acesso dela a outra política". Ah, mas vai ter uma facilidade pelo fato de ser uma família que está em situação de violação? Não. Quando eu vou lá conversar com os colegas da Saúde ou da Educação, vai seguir o fluxo que já tá estabelecido para aquela política, entendeu? Então, de fato, aí lá vai você: "Ah gente, por favor, essa família assim, assado... Aí às vezes você cai na pessoalidade, quando é um colega que você tem um contato, quando ele também compreende que essa família precisa, aí você tem uma fluidez. Ou, em outros casos, fica parado, não adianta nem envolver gerência que a coisa não flui. Aí como que você promove, sabe? E até o acesso mesmo, porque não adianta a família tá vindo só aqui da Assistência, ela ser bem assistida aqui, ela tem que ser bem assistida nas demais. Então como que você promove uma autonomia, sendo que se ela vai procurar uma outra oferta, às vezes ela é maltratada, ela tem... Batem ali com a porta na cara dela, se o espaço não é aqui. Entendeu? (Entrevista com D, 2025)

Como diagnosticado pelas técnicas, a intersetorialidade necessária para garantir Proteção Social aos usuários da Assistência está ainda muito distante da realidade. Para lidar com essa situação, as técnicas da Nordeste desenvolveram algumas estratégias próprias, das quais destaca-se a divisão do território da Regional em microterritórios, com as 11 técnicas se dividindo em pequenos grupos que atendem bairros específicos:

> Quando a gente se dividiu em microterritórios, foi numa expectativa... um pedido da equipe até, de poder ter uma relação mais próxima com a rede. Porque o PAEFI é da regional inteira. Então eu tenho 28 casos, 28 centros de saúde, 28 escolas, 28 tudo[17], né? E aí, a gente quis estar mais próximo do território para ter vínculos mais fortalecidos com as instituições e outras organizações da sociedade civil e não vinculadas à Prefeitura, a gente queria ter uma aproximação. Então, a gente dividiu em micro. (Entrevista com E, 2025).

A equipe avalia essa organização como muito benéfica e facilitadora do trabalho socioassistencial, e defende-a ferrenhamente quando ela é de alguma forma questionada. Dado o fluxo enorme de casos, com fila de espera, nem sempre é possível manter a divisão completamente, mas elas fazem um esforço coletivo para se ater o mais próximo de fazê-lo a todo tempo. Essa iniciativa, no entanto, não é regra em toda a cidade. Segundo a equipe, ela

[16] Por vezes, as políticas públicas de Saúde, Educação, etc., são chamadas de "políticas par" ou "políticas setoriais" pelas técnicas.

[17] Para fins de exatidão, é importante destacar que isso o caráter hiperbólico dessa afirmação da técnica entrevistada. Dentre os 28 casos acompanhados pelas técnicas, sempre haverá algum nível de coincidência de equipamentos públicos de referência. A Regional Nordeste têm atualmente 22 Centros de Saúde, por exemplo, não sendo possível que cada casa de uma técnica esteja referenciado em uma unidade de saúde diferente.

foi inaugurada como projeto piloto da Regional Noroeste, mas não foi institucionalizada a nível de Secretaria, dependendo da vontade de cada CREAS de aplicá-la.

Descrita a relação do P|AEFI Nordeste com as políticas públicas setoriais, parto agora para a análise de seu outro grande campo de relação intersetorial, o contato com o Sistema de Justiça.

4.4.3. A relação do PAEFI com o Sistema de Justiça

Como já exposto, dada a definição da Proteção Especial a partir do marco das "violações de direitos", os pontos de contato do PAEFI com os órgãos do Sistema de Justiça - notadamente Poder Judiciário, Ministério Público (MP) e Defensoria Pública (DP) - são muitos e frequentes.

Nesse contexto, as técnicas do PAEFI interagem com as instituições de justiça sobretudo no âmbito dos casos inseridos por ordem desses atores. Os casos podem vir do Poder Judiciário, do MP, DP, Ministério Público do Trabalho (MPT), Polícia Civil, além do Conselho Tutelar, da Proteção Básica, da Política de Saúde, do Disque 100, etc. Outras vias de interação são os encaminhamentos feitos à Defensoria e ao MP, as conversas e discussões de caso com esses órgãos e as fichas de notificação de suspeita de risco ou violação de direitos a pessoas idosas e com deficiência.

Ao longo dessa relação, há uma percepção muito acentuada por parte de todas as técnicas de que há uma grande diferença hierárquica entre SUAS e o Sistema de Justiça, que é, por sua vez, visto, na maioria das vezes, retratado cotidianamente, nas falas e críticas, como uma só grande entidade. É comum ouvir falas como "Se eles [o Sistema de Justiça] não estão conseguindo resolver, quem dirá nós, meros mortais", "Com eles é só 'cumpra-se', não pedem nada não, só dão ordens." Há um sentimento frequentemente enunciado de subjugação e frustração.

Esse sentimento é reforçado pela percepção geral de que os órgãos de Justiça não entendem a verdadeira realidade das famílias atendidas, e têm atitudes punitivistas para com elas, além de não compreender o trabalho feito pelo PAEFI. Trago alguns diálogos entre técnicas que exemplificam essas questões:

1. Certa vez, perguntei a uma das técnicas sobre a avaliação dela sobre a quantidade de casos do PAEFI, pensando nos casos encaminhados pelo Sistema de Justiça. Ela respondeu:

> A: "Esse povo não sabe o que a gente faz e fica achando que a gente faz mágica. Pega as situações mais cabeludas, os BO mais tenso do mundo e manda pra gente e

> acha que a gente vai pegar nossa varinha de condão do PAEFI e consertar tudo. Manda tudo que ninguém mais quer pra Assistência e a gente que lute." (Diário de campo, 2024)

2. Um dia, após eu lembrar uma técnica de que ela tinha um prazo de relatório para o Judiciário vencendo naquela semana. Ela disse:

> C: Acabei de mandar um relatório desse caso, não tem nem três meses, eu acho… Vou só fazer umas mudancinhas e mandar… Que que esse povo acha? Que a gente faz milagre? (Diário de campo, 2025)

As técnicas, em geral, percebem a relação com o Sistema de Justiça como marcada por cobranças indevidas, frustrantes e injustamente distribuídas. É comum a reclamação de que não são os casos mais graves que recebem atenção desses órgãos, mas elas precisam ficar priorizando aqueles por eles encaminhados, para responder aos relatórios. Além disso, quando são chamadas para participar de audiências, é comum que descrevam a experiência como "humilhante", que se sintam "acuadas" e como ocupantes de um papel árduo de defesa das famílias atendidas. Essas impressões foram expressas também nas entrevistas:

> Eu acho que a relação é muito distanciada. Eu acho que é uma relação que é muito utilitária dos serviços. Eu acho que é uma relação que atravessa de uma forma muito negativa o nosso fazer, porque a sensação que eu tenho é que, às vezes, a gente tem que perder muito tempo insistindo em uma oferta onde na verdade não faz muito sentido e isso tira o tempo de a gente olhar para as coisas que a gente realmente precisa. Eu acho que uma coisa que é um desgaste muito grande, eu estou aqui há 12 anos, né... um desgaste muito grande é que a gente vê que permanece um desconhecimento muito grande do que que é a política de assistência social, do que que é que a gente faz e o que a gente se propõe a ofertar, muito misturado com o que a justiça quer que aconteça na vida das pessoas, como que os órgãos do Sistema de Justiça querem que aconteça na vida das pessoas. E eles deixam muito isso para que a Política de Assistência Social faça. (Entrevista com A, 2025)
> É um desencontro, sinceramente, porque teoricamente... você fala lá no trabalho intersetorial, tem lá "Sistema de Justiça", "órgãos de justiça", enfim... E é uma relação, na minha vivência até hoje, basicamente unilateral. Unilateral no sentido de que eles jogam a demanda que eles recebem para o PAEFI dar tratativa. E depois ficam perguntando como é que tá. (Entrevista com F, 2025)

> (...) eu me senti desrespeitada uma vez numa audiência concentrada por um defensor que veio questionar (...) algumas intervenções que eu havia feito (...) e depois eu até compartilhei com a orientadora jurídica da época, (...) e ela até que lembrou, falou assim: "Claro, a gente inclusive tentou acessar ele, e ele não nos acolheu". Porque ele questionou por que que a gente foi para a Promotoria e não foi para a Defensoria. E aí, não respondi na hora (...) "Por que que esse cara tá perguntando isso?" (...) Você é pega de surpresa... Você tá indo contribuir numa audiência, aí a pessoa te joga no fogo? (...) Então, sabe, umas coisas assim... porque parece que eles estão num lugar, né? Igual, ok, *o juiz*, *o promotor* e tal... mas nem por isso você tem que desrespeitar o trabalho que é do outro, sabe? (...) Eu participei de audiências concentradas (...) tinha caso que estava muito bem acompanhado, na perspectiva do que é um trabalho do PAEFI, que a juíza descascou a técnica lá, sabe? (...) Aí fica assim, você fica meio vendido na cena porque você não sabe... é o velho "cabeça de juiz", a gente fala muito isso. É da cabeça do juiz, realmente. Então, você não sabe

> se você vai para uma audiência e vai ser esculachado ou se não, ok, ele fez a sua oitiva lá e tá tudo bem, entendeu? A gente fica muito nesse lugar inseguro de ter o seu trabalho questionado ali, sabe? E porque deu na cabeça dele mesmo falar tal coisa, questionar tal coisa.
> E tem muito equívoco (...) falta muita informação ou pedem coisas que não é da alçada dessa Política, né? Enfim, a gente tem também uma retaguarda aqui interna que fala disso, que não eles não são obrigados a saber, mas a gente é que tem que saber o que que é nosso sabe, mas o que eu fico pensando é "gente, mas são anos, anos, anos e anos trabalhando nessa pauta, com esse público, com essa lei, com essa Política e não deu para sacar ainda?" Por exemplo, quando pede atendimento psicológico para o SUAS... isso é do SUS, sabe? E aí não deu para pegar? Porque é tão básico, né? Então eu acho que é isso (...) por mais que às vezes tem colegas (...) do Judiciário que são tranquilos, que vem para uma parceria, (...) a gente, eu, (...) sempre fico com um pé atrás, eu sempre fico assim, "ai meu Deus, como que vai ser essa reunião? Ai meu Deus, como que vai ser essa audiência?" (Entrevista com D, 2025)

Outra questão alvo de muita crítica, na mesma toada dessa hierarquização, tensão e incompreensão, é a ausência de atribuição de sentido à atuação desses órgãos para as técnicas por elas não terem acesso aos processos e demais ações realizadas por eles. Na maioria dos casos, eles aparecem para o Serviço apenas para requisitar o envio de relatórios, chamar audiências e com decisões finais, muitas vezes com consequências gravosas na vida das famílias acompanhadas. Essa incompreensão também apareceu nas entrevistas:

> Eu acho que é totalmente unilateral. Eu acho que o Sistema de Justiça, ele requisita serviço, atendimento, mas não, eu acho... a gente não tem resposta daquilo que é enviado, daquilo que é produzido pelo serviço. Então, assim, a justiça acessa o CREAS requisitando serviço, requisitando atendimento, a gente atende, responde com relatório e a gente não fica sabendo do que que a justiça entendeu, decidiu, avaliou, o que que o promotor decidiu, o que que o juiz decidiu. A gente não tem uma via de mão dupla, ela é uma via de mão única, só de requisitar. Minha experiência é isso. (Entrevista com E, 2025)

> (...) mas é muito difícil ter essa interlocução, esse retorno. A gente fica sabendo muito através do usuário. "E aí, qual é que é o próximo passo?" Eu já tive muito essa questão de... Por exemplo, a questão de guarda, essas coisas que a gente encaminha... Às vezes é uma tentativa... Na época... Eu nunca tive com você, mas da Y [antiga orientadora] de entrar em contato com eles, pedir uma orientação, mas acho que até com vocês essa comunicação é ruim, né? Com a gente então, menos ainda, sabe? Assim, menos ainda. A relação de maior comunicação que a gente tem, que nos meus casos que eu já tive aqui, é com a Promotoria. Idoso e Pessoa com Deficiência, que é desse jeito, de vir até a gente. E aí, quando a gente acha que tem necessidade, a gente joga pra eles, mas efetivamente tem muito pouco de intervenção. (Entrevista com F, 2025)

Parece haver, entre todas as técnicas, uma percepção de que esses atores atuam de forma abrupta em fatos isolados da vida dos usuários, e muitas vezes atrapalham construções feitas pela Assistência Social, a partir de uma visão mais ampla dessas vidas. Em meio a essa relação marcada por opacidade, tensão e frustração, as técnicas do PAEFI, como já pontuado, os órgãos do Sistema de Justiça tendem a ser amalgamados como e reduzidos ao papel de "encaminhadores de casos" e "requerentes de relatórios", como expresso pela seguinte fala:

> [...] a rede de proteção, a gente consegue trabalhar de uma forma melhor, trabalho conjunto. Agora, temos o Sistema de Justiça para garantir os direitos, as reparações que poderiam ter também... Eu não sinto como uma parceria. É simplesmente aporte de casos pra gente. “Tem essa possível situação. Tem essa possível situação.” (...) “existe. Diz que existe, toma pra vocês”. E aí, no final das contas é "Ah, quem que tá mandando?" "Ah, fulana, ciclana”... não faz diferença. Eu só sei que eu tenho que responder e eu mudo o nome de quem tá lá em cima [no cabeçalho do ofício]. (Entrevista com F, 2025)

Quando perguntadas de forma específica sobre a interação com os principais órgãos desse Sistema, no entanto, aparecem as diferentes concepções sobre cada um. Nesse momento, MP e Judiciário são colocados como órgãos igualmente autoritários e opacos, e a Defensoria Pública como órgão mais aberto e próximo das concepções da Política de Assistência, mas ainda opaco, sendo em geral apenas destinatário de encaminhamentos e contatos pessoais.

> Eu acho que o Ministério Público e o Judiciário tem a mesma postura, é a mesma relação unilateral, é de requisitar. E a Defensoria Pública, eu acho que tem um canal melhor de comunicação, porque a gente até consegue algum diálogo, pelos OJs, né? Vocês têm um acesso... A anterior tinha, e eu acho que você também tem um canal mais aberto de comunicação com a defensora e com a equipe. Aí tem, tem um canal mais aberto de comunicação. Mas com o Ministério Público e com o Judiciário eu não vi avançar, acho que continua numa relação unilateral. (Entrevista com E, 2025)

> À Defensoria a gente não tem acesso direto, né? (...) É só o encaminhamento… o que eu já trabalhei com Defensoria foi por causa de mulheres com violência através do NUDEM, do setor psicossocial. Aí o setor psicossocial e tal... Já discuti caso, mas só (Entrevista com F, 2025)

Como aparece no primeiro trecho, a percepção das técnicas em relação à comunicação com esses órgãos é muito informada pelos diálogos com os orientadores jurídicos, considerando que parte de seu trabalho é justamente realizar essa interlocução. Esses diálogos (ou tentativas de diálogo) são direcionados, em geral, a fazer um movimento de acionar esses órgãos para informações ou para solicitar sua atuação em casos acompanhados pelo PAEFI.

Como orientadora jurídica, não havia canal de comunicação com o Poder Judiciário no âmbito do PAEFI. No entanto, realizava com frequência contatos com a Defensoria Pública, com canais facilitadores de consulta junto à Defensoria Especializada na Defesa dos Direitos das Mulheres em Situação de Violência - NUDEM e ao setor de Execução Penal. Nesses contatos, eu podia perguntar ao NUDEM se uma usuária era acompanhada por eles e se havia sido emitida medida de proteção em seu favor. Ao Setor de Execução Penal, eu podia perguntar sobre a existência de mandado de prisão em aberto e se havia registros de atendimento do usuário em questão lá. Em relação às demais áreas da Defensoria Pública com

a qual tentei contato, o fluxo era passar pelo formulário de atendimento automático, com uma longa lista de perguntas e destinado em regras aos próprios atendidos pelo órgão - o que dificultava muito a comunicação. Não era possível, com nenhum setor da Defensoria, realizar qualificações de encaminhamentos antes de enviar usuários até o órgão, a fim de lidar com dificuldades que estes poderiam enfrentar no acesso, nem havia uma relação no sentido de realizar espontaneamente discussões de caso ou contatos mais informais. Cheguei a convidar a DP para reuniões de rede ampliadas algumas vezes.

Já em relação ao Ministério Público, também era parte de minhas atribuições realizar contato com o órgão, o que se dava principalmente em casos em que as técnicas entendem que as intervenções possíveis à Política de Assistência Social se esgotaram e a situação de violação permanece agravada. Nessas instâncias, o MP é visto como uma espécie de "último recurso", como um ente capaz de fazer os trabalhos de responsabilização e coerção que o SUAS não faz e que seria necessário para gerar impactos no caso. Na grande maioria dos casos, essa tentativa de contato era dirigida à Promotoria de Justiça de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência e Idosos, a qual conta com dois promotores – uma responsável pela pauta da pessoa idosa e outro pelos casos de pessoas com deficiência, dada a alta intensidade de encaminhamento de casos por estas à Política de Assistência Social e à existência de fluxo de envio de fichas de notificação de suspeita de risco ou violação de direitos com o órgão. Na prática, o contato era mais possível com a equipe do Promotor da Pessoa com Deficiência, e muito dificultoso com o setor responsável pelos direitos da pessoa idosa.

No geral, no entanto, os contatos com o MP eram especialmente frágeis e, ao longo da pesquisa, passaram por diferentes momentos de regulação interna. É muito comum aos orientadores jurídicos de todas as regionais que suas tentativas de contato, por e-mail ou por telefone, sejam ignoradas ou que demorem muito tempo para serem respondidas. Frente a essas dificuldades, a Gerência de Relação com os Sistemas de Garantia de Direitos e de Justiça - GREDJ é chamada para apoiar a comunicação. No entanto, a Gerência parece não ter exatamente uma relação de maior proximidade com o MP do que os profissionais do CREAS, e enfrentava dificuldades em obter as informações e marcar as reuniões solicitadas pelo PAEFI. Era comum que eu pedisse apoio para a GREDJ, que eles marcassem um estudo técnico do caso com a própria equipe do CREAS para conhecê-lo e analisá-lo e apenas depois se voltassem à tentativa de realizar esse contato com a Promotoria, o qual nem sempre obtinha sucesso.

Essas dificuldades de comunicação geraram repetidas mudanças de entendimento por parte da gerência também em relação ao papel dos orientadores jurídicos de se comunicar

diretamente e pedir reuniões institucionais com a Promotoria. Em alguns momentos, era eu quem devia fazer os trâmites, em outros, deveria deixar que eles o fizessem. Essa instabilidade parecia sempre voltada a uma tentativa de evitar desgastes institucionais com o Ministério Público, apontando para uma fragilidade institucional da Política de Assistência Social frente ao órgão.

Essa relação truncada é ecoada na percepção das técnicas sobre a GREDJ que, ao mesmo tempo que reconhecem melhoras no estabelecimento de limites e direcionamento aos encaminhamentos de casos vindos do Sistema de Justiça, expressam frustração em relação ao desequilíbrio de forças entre GREDJ e esse mesmo Sistema:

> Por exemplo, quando a gente entrou há 12 anos atrás, chegava assim, "seja realizada a visita técnica domiciliar, tal lugar", sabe? Vinha mais esse "cumpra-se" muito direcionado do que o serviço tinha que fazer. Agora, eu não tenho visto tanto, vi isso mais, esse pedido de visita domiciliar... Vem, requisita atendimento, inserção e relatório. E antes também a Assistência Social vinha muito nesse "cumpra-se", o que vinha, tinha que fazer. Não tinha tanto um certo protagonismo de decidir que a inserção, ela se dava ou na básica ou na especial. Se vinha PAEFI, era PAEFI. A gente conseguiu construir algo. (Entrevista com E, 2025)

> Assim, a gente melhorou um pouco nisso assim, no sentido de que de 2016, 2017 para frente, (...) tinha uma nota técnica de relação com o sistema de justiça, que é o que inspirou a criação da, na época chamava DRGD, né? Quando a gente leu aquilo ali no PAEFI, a gente, nossa, a gente soltou foguete. A gente falou "(...) Isso aqui é maravilhoso. Tá falando aqui que a gente não tem quer ficar dando todas essas informações que o Sistema de Justiça pede." Melhorou um pouco, mas ainda assim chega muita coisa muito equivocada. (Entrevista com A, 2025)

> É muita demanda, e demandas também sem qualificação, porque o Disque 100 que chega lá pra Promotoria, eles põem uma página lá, uma folha de rosto e manda para gente, sendo que foi solicitado... tem coisas que são notícia-crime e aí chega para a gente, "tem que fazer", entendeu? E manda relatório, manda relatório de coisas que são da alçada da Justiça. Então, é muito isso, é muita demanda e a gente tem pouco retorno. Então, é uma relação de subserviência... hoje é GREDJj, né? Na época que foi criado, o Secretário na época falou que era fundamental cuidar da relação com o Sistema de Garantia de Direitos para entender, para barrar certos abusos, certos entendimentos equivocados, mas a gente viu que, na prática, isso aí não conseguiu cuidar não, a gente vivencia ainda os mesmos desafios, sabe? (Entrevista com D, 2025)

Assim, em meio à frustração com o grande aporte de casos (muitas vezes sem a devida qualificação ou priorização), à observação das dificuldades enfrentadas pelos orientadores jurídicos de interlocução com esses órgãos e à frustração das limitações institucionais da gestão municipal da política de construir contato mais fluído com os órgãos de justiça, as técnicas do PAEFI compartilham uma visão predominantemente negativa em relação ao Sistema de Justiça, marcada por sentimentos de frustração, invisibilidade e uma profunda assimetria de poder. Como resultado desses desencontros e dos próprios pressupostos desse Sistema, os contatos ficam, em grande parte, reduzidos a encaminhamentos de casos pelos

órgãos de Justiça e envio de relatórios e direcionamento de usuários por parte do CREAS. Nesse contexto, as técnicas firmam sua perspectiva de que a lógica jurídica muitas vezes atropela a lógica da Proteção Social que rege a Política de Assistência e impossibilita o diálogo entre sistemas:

> (...) E aí é isso, porque eu fico questionando qual que é a ação da Promotoria, sabe? Porque, às vezes, eu sinto muito... quando tem é "chamamos a família e conversamos com a família". Tá, e pronto. E aí? Chamou de novo? Como é que está a situação? Então, para mim, a Promotoria, o Ministério Público, através da Promotoria, ela muito delega para a gente o papel de acompanhamento – que é nosso, mas é como se a gente fizesse a fiscalização para o Ministério Público daquela situação. E aí, a gente tem que ficar provocando, e mesmo quando a gente provoca, a gente vê pouca a ação.
> Igual esse caso que eu citei, do acolhimento (...) Tinha dois anos que eles tinham pedido esse acolhimento (...) e eles não sabiam o andamento. Eles não continuam acompanhando. (...) Então, eu vejo que não é um trabalho intersetorial. Você não discute um caso, você não constrói um caso. Você não tem a possibilidade, pelo menos na minha vivência de PAEFI não... Você não constrói um caso com eles. "Ah, é para garantia de direitos, é para a defesa." E eu não vejo essa defesa sendo materializada, traduzida, sabe? Eu não vejo. Então, a nossa relação basicamente é mandar relatórios. (Entrevista com F, 2025)

Apresentado um panorama sobre o cotidiano do trabalho do PAEFI e suas relações intersetoriais com as políticas públicas e o Sistema de Justiça, abordo agora as potencialidades e desafios enfrentados pelo PAEFI.

4.4.4. Os desafios e potencialidades do PAEFI

Como retratado nos últimos tópicos, o cenário de execução do PAEFI é marcado por uma série de desafios, desde sua concepção até questões ligadas à organização da Política de Assistência Social no município, em meio à qual as técnicas do Serviço esforçam-se para cumprir suas prerrogativas. Trato abaixo dos desafios e potencialidades do PAEFI que apareceram com mais destaque durante a realização da pesquisa.

Começo pelas críticas em relação às lacunas metodológicas do Serviço. As técnicas relatam, em geral, dificuldades de compreensão e gestão do trabalho, ao se tornarem suas servidoras. Há uma queixa recorrente em relação à falta de uma metodologia que descreva o trabalho do PAEFI de forma mais detalhada:

> A gente chegou numa instituição, né, em que foram jogados 28 casos na nossa mesa e a gente tinha que se haver com um tal de um Serviço que parece que ninguém sabia muito dizer o que era, né? Porque ele não era recortado como as medidas socioeducativas eram, então, o PAEFI, ele era muito amplo. E acabava que tinha... ficava tudo muito solto, sabe? (Entrevista com E, 2025)

> H (após transferência das MSE para o PAEFI): O PAEFI é uma loucura, é solto demais! Eu recebo um caso, bato na porta de família e o que que eu tenho a oferecer? Os mesmos benefícios que a Básica e mais quase nada! É pouca coisa demais, é muito precário. As Medidas não, as Medidas têm várias ofertas específicas, frequentes, que eu posso contar. O PAEFI não tem nem metodologia! (Diário de Campo, 2025)
>
> O PAEFI é o serviço estruturante da Proteção Especial, né? Então, ele tem que ser mais genérico mesmo. (...) Ele seria o generalista da Média e daí vem os serviços especializados, que aí sim vem o que é realmente especializado (...) e o PAEFI é esse grande generalista, né, então, de fato, ele tem que ser abrangente mesmo, porém essa ausência de metodologia de borda, ele tem que ser abrangente, mas tem que ter intenção, tem que ter borda (...) O PAEFI é um serviço muito solto, ele não tem uma metodologia própria igual ao PAIF que é, né? (...) Na básica. (...) o PAIF, ele tem todos os cadernos, ele vem com todo o desenho. O que que é acompanhamento, o que que é atendimento, o que que é isso, o que que tá... você tá entendendo? E o PAEFI não tem. Então, é uma carência mesmo, o PAEFI falta metodologia, falta, né, os instrumentos... que modelam esse serviço, que vão dar contorno para esse Serviço. (Entrevista com D, 2025)

Essa ausência de metodologia específica obriga as técnicas a se aterem aos documentos gerais da Assistência, e à produção teórica do Ministério do Desenvolvimento Social, com especial enfoque na noção das Seguranças Socioassistenciais como guia do trabalho. Não há, no entanto, um documento que descreva e dê orientações específicas sobre como conduzir um atendimento como técnica do PAEFI, como organizar os casos acompanhados, etc. Essa realidade é, ao mesmo tempo, muito criticada pela falta de orientação às técnicas, e vista como fruto de potencialidades, por dar às trabalhadoras muita liberdade para a condução dos casos:

> Essa questão de o Serviço ser mais solto, eu acho que isso tem potencialidades também, no sentido de ser mais solto, porque o técnico consegue construir a própria agenda, consegue construir as intervenções... Então, você acaba que tem uma liberdade de condução, isso é interessante dentro do Serviço do PAEFI. É ruim quando você não tem direcionamento, mas é interessante essa liberdade quando você tem uma linha de condução ética, institucional de trabalho, você tem uma liberdade de criar formas de abordagem, de atendimento, a partir daquela família, daquelas demandas, você pode construir uma intervenção. Isso eu acho interessante. (Entrevista com E, 2025)

Esse contexto, somado à exigência de atendimento de 28 casos por técnica, que, por sua vez, é compreendida como impossível de ser colocada em prática com qualidade, faz com que as trabalhadoras do PAEFI se sintam muito sobrecarregadas e solitárias:

> Eu acho que a gente realmente fica muito sozinha com alguns casos, casos muito graves e uma sobrecarga de trabalho também muito grande, que, às vezes, não possibilita de a gente atuar no caso como deveria e como necessita, sabe? Você vai atuando ali à medida que o caso vai se agravando. E aí, por exemplo, “Ah, esse aqui agora tá pipocando, demandando um monte de coisa” e você fica muito por conta do caso, aí deu uma certa apaziguada, estabilizou um pouco, você vai tratar o outro, mas, às vezes, o negócio fica um pouco fragmentado, sabe? Você não consegue pegar e tratar realmente todas as pendências que estão ali colocadas, fica aquele

> negócio muito fragmentado, você tentando dar conta ali dos 28 ali e aí você vai no que tá mais agravado... Eu acho isso um desafio dar conta disso, sabe? Principalmente considerando os casos que a gente acompanha, né? (Entrevista com I, 2025)
> E uma outra coisa que tem sido absurda é a demanda para o serviço de PAEFI. O que eu acho que a gente precisava de forma urgente era uma ampliação das equipes. A gente fica... Quase todas as unidades CREAS estão com fila de espera ou com uma pressão muito grande para que os casos sejam desligados, para que tenha uma otimização do trabalho técnico que eu não consigo nem entender a custas de que isso é pedido, né? Eu entendo que é às custas da potencialidade de proteção que os serviços têm. Os técnicos... Em todos os CREAS que você for, você vai ouvir que os técnicos estão extremamente sobrecarregados. Cada técnico acompanha 28 casos, só que é impossível acompanhar 28 casos, é absolutamente impossível a gente fazer tudo que a gente é demandado para fazer de operação de proteção em um acompanhamento com o número de 28 casos por técnico. (Entrevista com A, 2025)
> Então, o pessoal até brinca que essa carreira solo também, isso é uma questão para o PAEFI. A gestão vem, fala em coletivizar demandas, fala em tratar de fenômenos, não do caso a caso, mas a estrutura do Serviço é extremamente individual e da carreira solo do técnico, para o bem ou para o mal. "Nossa, essa família, que maravilha, parabéns, você foi ótima técnica". "Nossa, essa família... nossa, você é péssima técnica". Então, fica muito na conta individual do técnico. Então, acho que isso é um desafio muito grande né? E um ponto que gera muito mal-estar, angústia, sofrimento nos colegas, porque você se toma pessoalmente, que é como se você estivesse falhando.... E não é... não tem uma cara de um serviço público, entendeu? Até porque com qualquer colega que você sentar vai ter condução diferente, né? Tem os nortes, mas acaba que fica nessa fluidez da avaliação técnica de cada um, né? E aí tem gente que não... eu sou o perfil que eu insisto mais com a família. Tem colega que não, eu não vou insistir tanto porque essa família tem que ter autonomia e ela tem que andar com as próprias pernas. Tá certo ou tá errado? Ninguém fala. "Tem que ser assim? Não, é você que sabe." (Entrevista com D, 2025)

Especialmente sobre a questão do trabalho "solo", as técnicas relatam que tinham outra expectativa quanto à execução do Serviço ao assumir seu cargo, relatando que esperavam desenvolver o trabalho coletivamente, com a cooperação de uma equipe multiprofissional. Chegou a haver, há alguns anos, por volta de 2016, um projeto-piloto na própria Regional Nordeste, voltado a combater essa questão. As técnicas formaram duplas, formadas cada uma por uma assistente social e uma psicóloga, a fim de fazer um acompanhamento conjunto dos casos. No entanto, como não era uma reorganização a nível municipal, cada técnica ainda tinha individualmente até 28 casos. A avaliação foi da experiência foi, em geral, positiva:

> A gestão da época comprou essa ideia e aí foi possível fazer duplas. (...) A gente ainda trabalhava oito horas[18], para você ter ideia... então já tem bastante tempo. E foi muito interessante, porque é aquilo, é dois olhares para aquela família, entendeu? Dava uma leveza maior, dava uma tranquilidade maior, sabendo que tinha uma

[18] A Lei Federal nº 12.317/2010 fixou a jornada de trabalho para assistentes sociais em 30 horas semanais. Em Belo Horizonte, essa previsão também foi normatizada pela Lei Municipal 10.984/2016. A legislação levou algum tempo para ser colocada em prática, mas, eventualmente, todas as profissionais concursadas do SUAS-BH que trabalham na execução dos serviços foram contempladas pela mudança de carga horária. A redução para seis horas diárias beneficiou também as psicólogas, considerando que o cargo ocupado pelas profissionais – Analista de Políticas Públicas - é o mesmo para as duas formações.

> atenção de duas profissionais. O número de casos acho que continuou o mesmo. Cada uma com os seus, eu tinha os meus, a colega tinha os dela, mas a gente fazia aquela interação. (...) era um combinado que os meus casos com os casos da colega, nós duas íamos dar um olhar e atenção para todas as famílias.
> Aí como que a gente organizava, por exemplo? É caso novo, a gente ia atendendo junto, fazia visita junto... Chegava um determinado momento que "às vezes não, a família tal pode vir só com você ou só comigo"... A gente dividia tarefas, a gente passava, "olha, essa família que tem que fazer um contato com a saúde, tem que fazer um contato com a educação. Você pega e faz dessa, eu faço dessas." Aí depois a gente sentava, fazia uma discussão ali, entendeu? Então, era muito bom, deu uma leveza, deu uma suavizada, acho que para as famílias também era bom, porque igual aqui, às vezes... Ó, aconteceu alguma coisa, o técnico não tá aqui, ninguém sabe. Entrou de férias, é um Deus nos acuda. Então, quando alguém ia sair de férias, tinha outra na referência, você não ficava naquela coisa tão pessoalizada, porque tinha duas pessoas, dois olhares. (Entrevista com D, 2025)
> Mas muito sem direção também, porque acabava que a gente acumulou trabalho, né? A gente não reduziu o número de casos. (...) Então acabava que a gente, no fim das contas, acabava tendo mais demandas e mais trabalho, porque a gente fazia... era mais visita para fazer, né, a gente... (...) Aí, por exemplo, a gente fazia as visitas juntas, aí ficava dividido, "você é responsável por relatar esse caso". Então a D fazia o prontuário e o SIGPS e eu participava só dos atendimentos, das visitas. Aí o outro caso eu que fazia parte de relatoria, mas... A gente acabava fazendo mais ações... Aí dividia assim, "ah, você liga na fulana? Você liga na educação? Eu ligo na saúde, beleza?". A gente dividia, era bacana, sabe, até você estar atendendo em grupo, era muito mais interessante, você atender em grupo, fazer domiciliar em grupo, era muito mais interessante. Só que a gente não tinha redução de caso, então acabou que a gente não conseguia os 28 de cada uma, ser dupla.

Apesar de bem avaliada no geral, dado o caráter local da iniciativa e a inalteração da quantidade total de casos por técnica, além de questões de incompatibilidade de algumas duplas, transferência de algumas servidoras para outras unidades, redução da carga horária das equipes para seis horas diárias de trabalho, e o subsequente aumento do escopo do PAEFI a iniciativa não seguiu em frente. Em uma das entrevistas, perguntei à técnica se ela achava que uma nova formação de duplas seria uma estratégia interessante para o Serviço hoje, ao que ela respondeu:

> (...) acho que hoje (...) com essa questão de 30 horas, as equipes muito reduzidas, eu nem sei se tem condição. Não sei se a dupla seria um caminho. Qual caminho seria? É que a gente fala: "gente, a gente teria que ter um outro caminho para o PAEFI que não essa carreira solo, mas ninguém sabe falar, ninguém senta para dizer como..." Então vamos ver outros municípios, outras metrópoles? Não tem espaço para isso, sabe? Não tem ambiência, não tem esse assunto. Fica assim. (Entrevista com D, 2025)

Essa situação evidencia uma crescente frustração da equipe técnica com as lacunas e precarização do Serviço por parte da gestão a nível municipal e com a insuficiência das tentativas de auto-organização do próprio PAEFI. Esse cenário é reforçado pela grande ampliação do escopo do Serviço de Proteção nos últimos anos, com a entrada de casos pelo Disque 100, a necessidade de atendimento da Demanda Espontânea e a imposição do dever de realizar atividades coletivas com os usuários.

Como mencionado no tópico 3 deste capítulo, em 2020, foi firmado protocolo no âmbito da Mesa de Diálogo – SUAS e Sistema de Justiça e de Garantia de Direitos sobre o fluxo das denúncias feitas pelo Disque 100 que acarretou o recebimento pela SMASDH do fluxo de casos de negligência e violência psicológica, violência física ou sexual, discriminação e preconceito contra pessoas LGBT+ recebidos pelo canal do Governo Federal, com grande parte deles vindo a ser inseridos no PAEFI.

As técnicas são unânimes na percepção de que esse caminho foi muito mal construído, com falas como:

> C: "Os outros casos todos chegam ao PAEFI por encaminhamento de outros órgãos, custa a chegar aqui, mas eu posso pegar meu telefone e contar várias mentiras sobre qualquer um no Disque 100 e vai cair aqui" (Diário de campo, 2024).

Ademais, considerando que a inserção é feita a partir de relatos breves dados por telefone, os casos são, na maior parte das vezes, muito mal instruídos, com poucas informações para o acompanhamento. Muitas vezes, as denúncias vêm muito pouco qualificadas, sem nome ou endereço completo, dificultando e atrasando a atuação nos casos. Frente a essas dificuldades, as trabalhadoras do PAEFI acusam esse fluxo de fazer com que o Serviço realize um trabalho investigatório, averiguando se as violações denunciadas realmente existem. As técnicas se sentem sufocadas, com alegações de que "esse Disque 100 não abriu a porta de entrada, escancarou!"

Essas críticas de sobrecarga e perda de sentido do Serviço são reforçadas pela exigência de atendimento da demanda espontânea. Além de fazer o acompanhamento dos casos, é tarefa também do Serviço atender a situações de violação de direitos que chegam espontaneamente ao CREAS. Resumem-se essas situações, no dia a dia, a vítimas de violência doméstica e a pessoas em situação de rua. Na Regional Nordeste, o atendimento é feito em turnos, sendo atendidas quatro demandas de manhã e quatro à tarde, todos os dias. Cada técnica fica responsável por um turno por semana. Caso a solicitação de atendimento por turno ultrapasse quatro, a Coordenação de CREAS assume a demanda.

No que toca à demanda espontânea, a administração municipal do atendimento de pessoas em situação de rua é o grande alvo de questionamento das técnicas. Como há apenas três Centros de Referência para População em Situação de Rua (Centros Pop) na cidade, a escolha da gestão municipal da Assistência Social é fazer o atendimento desse público também com referência no CREAS. No entanto, as técnicas narram e observam uma precarização do acompanhamento, com a imposição a esses usuários de frequentar o

equipamento apenas com solicitações de novas documentações e pedidos de concessão de vale-transporte. Certa vez, tive um seguinte de diálogo com uma técnica, descendo de elevador com ela:

> Eu: Você está indo atender alguém em situação de rua?
> G: “Sim, aiai. Sempre a mesma coisa.”
> Eu: “Pois é, fica uma coisa mecânica, né? E esse tipo de atendimento não tem a ver com o trabalho de vocês.”
> G: “Sim, eu não concordo, não faz sentido nenhum. Vira um tapa buraco, porque não tem Centro Pop, porque as pessoas têm que ser atendidas…” (Diário de campo, 2025).

A avaliação das técnicas é que, no modelo atual, voltado majoritariamente a atendimentos superficiais a pessoas em situação de rua, a demanda espontânea acaba por se tornar apenas uma distorção da função do serviço especializado – que se torna um “balcão de carimbar encaminhamentos” – e um sintoma da precariedade da rede socioassistencial, dada a falta de equipamentos e ofertas que realmente contemplem esse público, como Centros Pop com locais para guarda de pertence, banho, convivência, ofertas robustas de cursos e vagas de emprego, etc:

> (...) a avaliação que eu faço hoje é que o PAEFI está existindo para tamponar a falta de outros equipamentos e de outras atenções, como, por exemplo, a do Centro Pop, né?
> A gente tem uma Demanda Espontânea que é um balcão de carimbar e de encaminhar pessoas para acessar direitos que não são operados por nós. A gente não oferta... Eu questiono já há muitos anos que proteção que é essa que a gente oferta quando a gente fica com uma mesinha colocada dentro de uma salinha para carimbar o encaminhamento. Muitas vezes, como a gente é colocado como um serviço de atendimento para a população de rua, as pessoas chegam aqui com uma demanda que a gente não atende, que é de uma alimentação naquela hora, que é de um local de convivência, que é de um local para tomar banho, que é de um local de guarda de pertence. Elas chegam aqui com uma demanda do equipamento Centro Pop. E elas são atendidas em um balcão que não faz nada do que elas querem, né? E que é uma coisa que sobrecarrega a gente, que aliena a gente, porque eu sei muito bem que que eu faço aqui. (...)
> Algo que eu acho que é completamente descolado do que esse Serviço nasce para ser, ainda assim, 25% do meu tempo aqui, das horas que eu vendo do meu trabalho são para isso, são dedicadas a isso. Uma vez por semana, eu fico em um plantão para carimbar papel. (Entrevista com A, 2025)

A crítica das trabalhadoras recai, sobretudo, na ausência de equipamentos especializados suficientes para as mais de 15 mil pessoas em situação de rua na capital (UFMG, 2026) e na impossibilidade de criação de vínculo e acompanhamento sistemático e especializado pelo PAEFI a essas pessoas, dada a própria estrutura do atendimento em Demanda Espontânea.

Outra questão relativa também à sobrecarga de trabalho é a crítica das técnicas do Serviço à exigência de realização de atividades coletivas com os usuários. Nos últimos anos, tornou-se diretriz nacional a orientação para que as equipes do CREAS realizassem atividades coletivas, voltadas ao rompimento de padrões individualizantes de proteção e ao enfrentamento das violações de direitos a partir de uma perspectiva social e comunitária (Belo Horizonte, 2022, p. 38-40).

Dada a caracterização do público do PAEFI, com usuários muitas vezes espalhados em um amplo território e passando por violações de direitos muito graves, torna-se difícil mobilizar os usuários para participação nessas oficinas. Essa dificuldade é agravada pela sobrecarga da adição dessa função ao acompanhamento dos 28 casos e à novidade dessa diretriz ao CREAS. As técnicas apontam uma falta de conhecimento da realidade do PAEFI pela gestão, que impõe a realização dessas atividades sem oferecer ferramentas, metodologias desenvolvidas ou formação de qualidade.

Apesar das críticas, as técnicas reconhecem o valor das atividades coletivas para o protagonismo, a autonomia e auto-organização dos usuários, e falam da potencialidade de enfrentar violações de direito em grupo, com oportunidades para acolhimento mútuo e criação de redes de apoio. Ao final do ano de 2025, a estratégia do CREAS Nordeste, encampada pela Coordenação, foi iniciar um ciclo constante de atividades coletivas, com foco em "fenômenos" específicos, como violência contra a mulher, adolescentes grávidas e puérperas, etc. Levando em conta a sobrecarga das técnicas do PAEFI, a primeira atividade foi planejada com a participação de apenas uma técnica e pela Coordenadora, eu (como orientadora jurídica), os dois estagiários e o arte-educador.

Acompanhei e participei da primeira atividade coletiva nesses moldes ao final da observação para a pesquisa, realizada com mulheres vítimas de violência. A atividade foi realizada em quatro encontros, e abordou questões como autoestima e autocuidado, ciclo de violência contra a mulher e órgãos de proteção da mulher vítima de violência, histórias de mulheres que superaram contextos de violência e rompimento de ciclos de violência e construção de redes de apoio. Cada encontro contou com a presença de cinco a nove mulheres, e o feedback das participantes foi bastante positivo, com relatos de grande conexão com a proposta dos encontros e as demais participantes.

A equipe que conduziu a atividade apresentou avaliação também positiva, mas a necessidade de trabalhar melhor a mobilização de usuárias para a participação, com o maior detalhamento e preparação prévia do público pelas técnicas que fazem seu acompanhamento. Além disso, foi pontuada a necessidade de especial cuidado com a abordagem de temáticas

ligadas à violência, que podem trazer à tona traumas das participantes, que devem ser acolhidos e direcionados à construção coletiva de apoio. Outro direcionamento foi a participação de ao menos uma técnica do Serviço no planejamento e condução das atividades. Ao fim da pesquisa, esse era o cenário de realização de atividades coletivas no CREAS Nordeste, em fase inicial e de gradual inserção no cotidiano do equipamento e do PAEFI.

Outra questão que apresenta desafios ao Serviço de Proteção é a relação com outros serviços e equipamentos da própria Assistência Social. Primeiramente, no que toca às relações com a Proteção Especial de Alta Complexidade, incluindo tanto as Unidades de Acolhimento Institucional – UAIs (geridas por OSCs parceira da Prefeitura) como a Central de Vagas (composta por servidores concursados), esta é marcada por graves falhas de comunicação.

Quando uma técnica entende e constrói com a família o encaminhamento para acolhimento institucional, seja em Instituições de Acolhimento de Longa Permanência para Idosos, seja em Acolhimentos Emergenciais, ou outros equipamentos, ela encaminha um relatório detalhado à Central de Vagas. A Central então ou aceita o relatório e inicia o processo de captação de vagas com as entidades parceiras, ou retorna à técnica o documento, com apontamentos para complementação ou que justificam a negativa de inserção no fluxo de captação.

Nesse processo, as técnicas apontam uma falta de comunicação, com o PAEFI muitas vezes não recebendo retorno quando uma vaga de acolhimento é liberada e vindo a descobrir o fato apenas por meio da própria família atendida. Observei também momentos de falta de comunicação de UAIs com o PAEFI desde casos mais graves de apresentação de acusações infundadas dentro de processos judiciais na Vara da Infância, a desencontro de narrativas em audiências judiciais e reuniões interinstitucionais. Nesse contexto, algumas UAIs, especialmente àquelas voltadas ao acolhimento de crianças, são caracterizadas pelas técnicas como conservadoras.

Um exemplo dessa caracterização é o relato que uma das técnicas fez certa vez de um caso em que uma mãe que tinha tido seu filho pequeno acolhido enfrentou muitas dificuldades para recuperar a guarda do menino. Ao mesmo tempo em que a casa de acolhimento exigia que estivesse empregada para se qualificar como capaz de exercer a guarda, demandavam também que ela visitasse o filho na UAI, que pra distante tanto de sua cada como de seu trabalho, em horário comercial, várias vezes por semana, para que o vínculo fosse julgado como forte o bastante para que a unidade se colocasse a favor da reintegração familiar. Além disso tudo, que é um cenário bastante comum em casos do tipo, nessa situação em específico,

a UAI exigiu que a mãe participasse de diversas “formações”, em temas como “empreendedorismo” e “gestão financeira” dentro da própria instituição.

Outra crítica feita à Alta Complexidade é a escassez de vagas nas UAIs, especialmente nas Residências Inclusivas, voltadas a pessoas com deficiência, que totalizam apenas 163 vagas para toda a cidade. Ao longo do meu tempo no CREAS, observei usuários passarem mais de um ano na fila de espera para essa unidade de acolhimento, com a liberação da vaga pela Prefeitura apenas após judicialização ou com a morte antes que a vaga fosse liberada. Em um dos casos acompanhados pelo PAEFI, um homem surdo, cadeirante, com uma ferida profunda crônica nas costas e necessidade de uso de bolsa de colostomia (da qual ele não conseguia fazer a manutenção, o que o levava a usar sacolas plásticas em seu lugar) sem nenhuma rede de apoio e vivendo em condições precárias de moradia ficou mais de um ano na espera de uma vaga em acolhimento institucional e acabou falecendo no momento em que a Promotoria da Pessoa com Deficiência se movimentava para solicitar a vaga judicialmente.

Nesse contexto de escassez, as técnicas criticam também os critérios rígidos para o acolhimento de idosos e pessoas com deficiência, como no caso a seguir:

> Antes de um atendimento em conjunto, B me relatou o caso, contando que o homem que atenderíamos era o único cuidador de sua mãe idosa, e que tinha sido denunciado diversas vezes pelos vizinhos por manter a mãe presa e ser negligente e agressivo em seus cuidados. B contou que, frente a esses relatos e a uma denúncia anônima entregue no Centro de Saúde, ela havia feito solicitação de vaga em ILPI para a idosa. A idosa expressava muita vontade de ir para a ILPI desde o início do acompanhamento. A solicitação, no entanto, foi negada, e B pediu uma reunião de discussão de caso com a Central de Vagas, momento em que a negativa da possibilidade de captação da vaga foi reiterada, sob a justificativa de que não havia indícios suficientes de maus-tratos ou negligência, que ainda havia “trabalho técnico a ser feito” e que “não trabalham com prevenção”. (Diário de Campo, 2025)

Já em relação à Proteção Básica, as dificuldades são majoritariamente de compreensão do PAEFI pelas técnicas da Básica e de contrarreferenciamento de casos. Quanto à primeira questão, é comum que as técnicas dos CRAS e da Proteção Básica Regional encaminhem casos ao PAEFI com expectativas irreais de resolução e uma visão distorcida do poder de articulação do serviço especializado. Essa questão foi abordada em uma das entrevistas, em que a técnica relatou uma oportunidade que teve de ter mais contato com a equipe de um dos CRAS da Regional:

> Então, foi muito possível ficar muito próxima da equipe do CRAS e, por exemplo, ouvir da equipe do CRAS o que eles esperavam do PAEFI. E aí a gente conseguiu desmistificar muita coisa, porque a equipe do CRAS achava que a gente de fato, porque, por exemplo... o CRAS (...) mandava um relatório assim: “A gente já fez isso, isso, tentamos de tudo, não foi possível. Por essa razão, encaminhamos ao

> PAEFI para a superação da violação". E aí, a gente tentava desmistificar com eles que isso tudo que foi feito, a gente ia fazer de novo, só que com o direcionamento de acompanhar essa família.
> E aí uma técnica que trabalhava lá no CRAS falava que ela tinha trabalhado no CREAS de um município, e ela achava que Belo Horizonte era igual. Ela falava "mas vocês não se reúnem todo mês com a Promotoria?" Aí eu falei assim "Quem dera!" Ela "nossa, lá no município que eu estava, o promotor... a gente conversava direto com o promotor". Aí ela falava... Menos pessoas, municípios pequenos... Ela falava "a gente dava direção do que a gente avaliava e o promotor fazia". Falei assim: "Nossa, mas aqui a gente não senta nunca com o promotor, a gente não tem esse lugar de diálogo". Eles achavam que a gente tinha esse lugar de dialogar muito perto do juiz, do promotor, que a gente ia resolver. E aí eu fui desconstruindo isso com a equipe do CRAS. (...) E até entendiam que tinham casos que tinha que resolver lá no território mesmo, que era no CRAS, não precisava encaminhar para o PAEFI. (Entrevista com E, 2025)

As dificuldades de compreensão do trabalho do PAEFI refletem-se nas dificuldades de contrarreferenciamento de casos que finalizam o acompanhamento no Serviço para a Proteção Básica. As técnicas sentem que a Básica muitas vezes tem dificuldade em absorver casos que já esgotaram as ofertas do PAEFI e não enfrentam mais as violações que geraram o encaminhamento, mas ainda precisam de apoio, o que mantém famílias no PAEFI por muito excessivo. Um exemplo dessa situação é a dificuldade de contrarrefenciar casos em que há um histórico de violências cometidas por filhos para com suas mães e, apesar de não haver registros recentes do agravamento da relação, ainda há contato entre violador e vítima e tensões quanto à ocupação da casa, etc.

Por fim, o PAEFI enfrenta conflitos também com os demais serviços do próprio CREAS, ou seja, o Serviço de Abordagem Social – SEAS, o Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias - SPEPDI, e as MSE. Quanto aos primeiros dois, os conflitos se relacionam majoritariamente com o encaminhamento de casos e usuários desses serviços ao PAEFI. Os conflitos com as MSE, por sua vez, serão abordados no tópico 4.6. Análise comparativa das sensibilidades jurídicas no PAEFI e nas MSE".

Com a divisão do atendimento de pessoas em situação de rua na Regional entre a demanda espontânea do PAEFI e a abordagem nas ruas realizada pelo SEAS, aparecem conflitos relativos a encaminhamentos feitos pelo SEAS à Demanda Espontânea, à definições de "abordagem" (com o atendimento dos usuários em situação de rua apenas nas ruas pelo SEAS, à exceção dos usuários por eles acompanhados) e acompanhamento pelo Serviço de Abordagem, à dificuldade de localização de certos usuários atendidos pelo PAEFI nos momentos de abordagem do SEAS. As técnicas fazem constantemente uma ponderação desses desafios, refletindo sobre os vínculos frágeis dos trabalhadores ao SEAS, os quais não

são servidores concursados, com salários baixos, sem estabilidade e grande rotatividade das equipes.

Essa precarização é encontrada também no SPEPDI, no qual as técnicas do PAEFI percebem como em processo de desmonte ainda mais intenso. O Serviço para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias, que oferece cuidadores sociais em domicílio e acompanhamento técnico para pessoas desse público que necessitam de apoio para a realização das atividades da vida diária, sofre também com grande rotatividade da equipe técnica e precarização das condições trabalho, gerando uma transferência indevida de seus casos para o PAEFI. Essa questão foi abordada em uma das entrevistas:

> O SPEPDI... A gente está vivendo um movimento hoje onde o PAEFI é obrigado a pegar casos que estão saindo do SPEPDI, e a gente não consegue nem entender por que que não foi feita a oferta [de inserção do cuidador em domicílio] como era quando ele começou. Eu vejo que tem uma precarização muito grande dessa oferta. A gente vê que não fica ninguém na equipe técnica, rotatividade muito, muito grande, uma sobrecarga muito grande de cuidador e uma precarização muito grande da oferta, porque tem uma demanda que é muito grande e que o convênio não dá conta de atender, né? (Entrevista com A, 2025)

Todos esses desafios e conflitos apontam e agravam para um cenário de sobrecarga das técnicas do PAEFI, a qual, por sua vez, é agravada pela expectativa colocada no Serviço de que as violações de direitos a ele encaminhadas serão “superadas”.

Como já mencionado, as técnicas relatam que os diferentes órgãos que encaminham casos ao Serviço de Proteção frequentemente esperam que o trabalho técnico faça os usuários "superar a violação", tratando o PAEFI como se possuísse uma "varinha de condão" para resolver problemas estruturais profundos. Isso ocorre em um contexto em que muitas das violações encaminhadas são crimes graves (como abuso sexual) ou frutos de desproteções estruturais (falta de saneamento, moradia ou creches), que a Assistência Social não tem poder de resolver sozinha. Além disso, há a questão do caráter cíclico de muitas violações, como no caso de muitos dos acompanhamentos de vítimas de violência doméstica, nas técnicas questionam qual seria a real "porta de saída", visto que o fenômeno ocorre por meio de um ciclo de violência e é difícil dizer definitivamente que a mulher não corre risco, especialmente quando permanece acessível a seu violador. Essa dificuldade foi retratada nas entrevistas:

> Eu acho que a Assistência Social, quando ela é formulada, pensada pra lidar com violações de direitos, situações muito gravosas, criminosas, muitas vezes criminosas, para pensar no abuso sexual de uma criança, é um crime, violência física contra criança, é um crime. A gente lida com situações que são crime. (...) Eu acho que é um campo que Assistência não devia ter pegado para ela, não só para ela, porque acaba que ficou só para Assistência Social. Porque é tudo muito complexo, são

> situações muito, muito graves, muito complexas, que dizem de estruturas macrossociais, econômicas, de gênero. São muitas camadas que a gente encontra quando a gente acessa uma família que está passando por uma situação de crime, e que a Assistência Social não tem como lidar sozinha. (Entrevista com E, 2025)

A principal estratégia técnica para lidar com essas dificuldades é o desvio do objetivo do Serviço dessa ideia de "superação completa das violações" para a promoção da Proteção Social, a garantia das seguranças socioassistenciais às famílias acompanhadas:

> E aí, por isso que quando eu falo assim que quando você... Porque tá colocado lá na Tipificação, sabe? (...) A gente foi construindo, que o SUAS não trabalha com violação, a gente trabalha com proteção, até pra gente entrar num campo possível para as SUAS. Porque se a gente for entender por esse caminho de você olhar na Tipificação, está lá: "violência física, cárcere privado, exploração sexual, violência sexual, apropriação indébita". Aí você vai entrando... Qual que é a estrutura que a Assistência Social tem para trabalhar isso aqui? Aí, ok, a gente vai acompanhar famílias que passam por isso num viés protetivo, de construir percursos de proteção, inserir em programas, projetos, benefícios, para munir essa família de serviços, de dialogar com as outras políticas públicas, cercar de proteção estatal, fornecer benefício em dinheiro, transferência de renda, para apoiar, para que ela consiga ter outros ativos, outras possibilidades de resposta diante da situação que ela está vivendo. (Entrevista com E, 2025)
>
> (...) eu penso que tentar fortalecer a função protetiva da família, porque, em muitos casos, superar a situação de violação é uma pretensão assim, que às vezes a gente não vai conseguir alcançar. E eu penso que o que a gente consegue trabalhar ali e contribuir para fortalecer minimamente é na proteção daquela pessoa que está sendo violada, o acesso também a outras políticas. (...) E é claro que eu acho que o norte seria esse, "contribuir para a superação daquela violação", porque é o objeto central, mas nem sempre é possível. E aí eu acho que o que a gente mais faz mesmo no dia a dia é isso, é garantir acesso a outros serviços, é fazer essa articulação da rede. Às vezes, é um caso que tá ali muito invisível mesmo para algumas políticas e a gente consegue propor, sabe, um cuidado mesmo entre outros setores, e pensando muito nessa questão da proteção. Eu acho que é o mais palpável mesmo, em alguns casos eu acho que sim é possível, né, que a gente consegue contribuir e a pessoa às vezes tem uma autonomia mais preservada que é possível sim superar a violação que gerou o encaminhamento. Mas eu penso muito nessa questão da proteção mesmo, e do acesso aos serviços. (Entrevista com I, 2025)

Em meio a todos os desafios, é nesse campo, no foco na função protetiva, que aparecem as potencialidades do Serviço. As técnicas entendem, nesse sentido, que a maior potência e enfoque do PAEFI deve ser o vínculo com os usuários. Trabalha-se, nesse sentido, a escuta qualificada, o acolhimento humanizado e a construção de um percurso reflexivo com os usuários que leve a seu reposicionamento subjetivo e à construção de novos projetos de vida, para além da resposta imediata à violação. As técnicas destacaram isso nas entrevistas:

> Eu acho que uma coisa rica que tem no PAEFI às vezes é você conseguir ser o Serviço na rede que vai ter mais vínculo com a família. Eu acho que isso é uma marca do PAEFI, essa vinculação à figura do técnico como uma pessoa que vai ser apoio ali naquele momento em que aquela família tá vivendo uma situação de vulnerabilidade e precisa construir respostas para... Outras possibilidades para sair dessa condição. Então, acho que isso é rico dentro do SUAS, essa possibilidade de

> vincular, de ter uma pessoa de referência (...) e aí, eu acho que o PAEFI tem essa riqueza de você ter um técnico de referência para ser realmente um apoio ali. Você tem o contato no WhatsApp do técnico. Não são muitos serviços que tem isso. No CRAS não tem. No CRAS é um WhatsApp do CRAS que todo mundo ou o administrativo que responde. Então, você não tem... no PAEFI tem. O técnico tem o WhatsApp, você fala direto com ele, você consegue conversar com ele quando você precisa. Isso eu acho que é uma diferença, isso é uma potencialidade. (Entrevista com E, 2025)
>
> Mas eu acho que é um trabalho relevante, é um trabalho que eu me identifico. Principalmente na relação com as famílias. Porque, por mais que a nossa oferta é muito tímida, diante de tanta violência, vulnerabilidade, uma estrutura societária que não promove, mas você vê a diferença para aquela família, porque se não tiver uma intervenção igual a nossa, essa família estaria numa situação muito pior. Tem alguém olhando ali por ela. Entendeu? Então, nesse sentido é o que me move aqui, eu falo isso sempre com as meninas... é a relação com as famílias, que eu acho que o que faz sentido, o que é pertinente para elas, entendeu? (Entrevista com D, 2025)
>
> A gente que vê gente, a gente que vê pele, a gente que vê o chão onde eles moram, a gente que vê as emoções e os impactos diretos na vida deles. (Entrevista com A, 2025)
>
> Acho que a potencialidade do trabalho está no sujeito. (...) Eu acho que é isso, às vezes, a perna de Serviço é curta, mas eu acho também que vai muito do trabalho técnico, do empenho do trabalho técnico. (...) Então, o que a família vai me dar de abertura para trabalhar, eu vou trabalhar aquilo que ela me dá de abertura. E o que ela não me dá de abertura, eu vou tentar mostrar caminhos. Mas, e é isso que é uma das coisas que me dá muita tranquilidade também, é que eu consigo ir até uma parte, mas o outro também precisa. E a Política precisa caminhar. Então, eu acho que é isso... O trabalho da política social, da Política de Assistência, ela também é muito construída na boa vontade do seu corpo técnico, de recursos humanos. E boa vontade que eu digo questão de trabalhar, de pegar e "vamos lá, família, a gente não tem muito recurso, mas vamos ver o que a gente consegue fazer na relação que a gente estabelece aqui". E eu acho que... e tem que ser um trabalho muito transparente, de muito diálogo, de muito falar "olha, eu consigo caminhar com você, mas eu não consigo caminhar por você". (Entrevista com F, 2025)

A partir desses vínculos, de conhecer a fundo as famílias e as condições em que vivem, o PAEFI atua cotidianamente na desconstrução de julgamentos morais feitos por outros atores e políticas, e por vezes pelos próprios usuários, promovendo espaços de reflexão e acolhimento que abrem espaço para transformação subjetiva destes. Nesse contexto, o Serviço trabalha para garantir acesso à renda e às demais políticas públicas e ao Sistema de Justiça aos usuários, e assim promover o protagonismo deles.

Para fins de ilustração e de compreensão de como tudo isso se reflete na prática dos acompanhamentos, trago alguns relatos de casos atendidos pelo Serviço:

> (...) eram idosas que não têm familiares, com dificuldades, autonegligentes, mas com muita dificuldade de promover o autocuidado e de recursos mesmo, simbólico, cognitivo. Elas não conseguiam tomar a medicação. Elas não conseguiam se organizar para a medicação. Uma era curadora da outra, e a outra estava demenciando. E a que era curadora, ela estava demenciando. Então, mesmo com o cuidador na casa, o cuidador vinha um período só. Medicação, alimentação, tudo desregulado. E elas não queriam, não queriam ir para a instituição de forma nenhuma. (...) A Promotoria fez um pedido de institucionalização compulsória. Só que isso não andava. (...) E conversando com a outra orientadora jurídica sobre como era esse processo (...) eu não tinha nem noção de como é que seria um

processo de institucionalização compulsória. E aí, conversando com a orientadora jurídica, na época, a gente trocando uma ideia, ela foi me explicar como é que seria. Aí eu falei, “caraca, não tem condição. Não tem condição de fazer isso assim”. Quão danoso... o que é mais danoso, sabe? Então, eu falei: “eu vou tentar por outros caminhos, vou tentar por outros caminhos, vou tentar pela sensibilização delas”.
Tinha um sobrinho que aparecia, sumia, aparecia, sumia, mas era o que estava mais disposto a auxiliar. Falei, fiz articulação com a DRAS. E a DRAS fez a articulação com a Alta para que a gente conseguisse um local para que elas fossem visitar. Mandei um (...) pedido de conhecer e a partir disso para tentar levar elas para lá. E aí, a gente fez todo um processo de sensibilização, articulação com o sobrinho, onde elas foram conhecer esse local. Aí eu tentei ao máximo construir com elas, que se elas fossem ficar, se elas me dessem abertura, tudo no hipotético, que tipo de local que elas gostariam. Então, um local menor, com mais estilo de casa. (...) E aí a gente conseguiu, falei com família. E aí, a gente levou elas para visitar, esse primo levou. E aí, elas foram. Foram, gostaram e deram OK.
(...) Aí, a gente teve a questão de que a instituição não queria receber elas. Por causa da questão da saúde, da fragilidade, ela tinha uma ferida na perna, o Posto de Saúde não dava suporte. (...) quando eles baixaram a guarda e falaram "tudo bem, a gente aceita elas", elas já tinham voltado atrás, do tanto que demorou. Aí a gente teve... foi assim, rezando aos céus, pedindo o apoio da cuidadora, pedindo o apoio da saúde, pra poder fazer. E aí, o sobrinho conversou, aí ela ficou e falou que não queria. Aí a cuidadora conseguiu sensibilizar elas. E aí, eu fui lá e terminei de sensibilizar e combinei com elas e elas foram. Então, eu acho que aí pra mim isso é muito gratificante, ver quando você consegue caminhar com o caso e que você traz proteção e traz bem-estar. Então, elas foram, gostaram, adaptaram, fiz visita lá depois, conversei com elas, estavam lá participando, interagindo. (Entrevista com F, 2025)
Era uma idosa, alcoolista crônica, que ela já tava no quadro demencial, né, em razão desse uso abusivo. Ela já tinha perdido totalmente o senso crítico. (...) E tanto é que quando eu ia lá visitar, ela já não lembrava de mim... (...) E ela foi morar no Ematita, que é na beirada da BR, né? Então, assim, ela estava com a mobilidade reduzida, ela atravessava o BR, pra ir lá para o Poca Oi (...) Então, teve uma comoção do território, dos vizinhos falando, “olha ela vai morrer, a qualquer momento ela vai ser atropelada, vai ser uma morte horrorosa”.
Então, tinha uma comoção em torno dela e ela tinha um filho que já era um jovem, né? Ele não era adolescente, ele era um jovem, devia estar com seus 18, 19 anos, que tinha um retardo mental... E eles a vida inteira moraram (...) em Venda Nova, e receberam o apartamento do Minha Casa Minha Vida. Então, eu até faço essa reflexão no texto: Quando ela acessa um direito tão precioso, (...) a questão da casa própria, ela vem, ela muda, ela sai de Venda Nova, onde ela tinha uma rede de apoio, porque o filho tinha uma madrinha (...), que tinha um carinho muito grande e uma interação com essa família. (...) Quando eles vêm pra cá, fica difícil pra ela ajudar, porque ela tá lá em Venda Nova e eles aqui. (...) Nesse Ematita, todo mundo ali... ninguém se conhecia, então não tinha essa questão de vínculo comunitário. É um tanto de gente estranha chegando para morar ali. E também todo mundo com deficiência, com deficiência física, mental, porque o público prioritário foi idosos e pessoas com deficiência. Então, todo mundo muito fragilizado, que chega para morar, todo mundo junto ali. (...) Aí é isso, você acessa um direito por um lado, um direito à habitação, o sonho do brasileiro, ter uma casa própria, mas isso reverbera em várias outras fragilidades, que foi o que aconteceu com essa família.
Porque ela já estava muito mal, o filho também com as suas questões, um jovem totalmente acuado, tímido, num território desconhecido. E aí o PAEFI se insere, (...) E foi um caos, né? Porque realmente eu chegava lá na comunidade, o pessoal já vinha em cima de mim, “você tem que resolver”, “vai morrer”, “o que que vai acontecer?” (...) E corri atrás dessa madrinha, que falava “tá difícil demais pra mim, porque eu moro longe, como que eu vou fazer?” E aí a gente começou né, a luta toda aí.
Então assim, ela já não respondia por ela, então, pra eu conseguir trazer, eu ia, (...) pegava ela, combinava com a madrinha, “você vem junto pra por ela dentro do carro, porque a madrinha ela escutava. Ela fala assim: "Não, você tem que ir pra tal

lugar". Aí ela ia. Aí consegui trazer ela para o CERSAM-AD, para ela fazer um tratamento, conseguiu dar uma desintoxicada. Aí pedi vaga para ela na Alta Complexidade. Aí foi possível encaminhá-la para a ILPI. (...) Aí, paralelo a isso, eu pensei "Graças a Deus, está resolvida, não vai morrer atropelada da velha, tá cuidadinha."

O filho pega e surta, que a mãe sai, né? Isso deu uma desorganizada nele. Então, eu estava com o ele, indo fazer uma perícia pra ele do passe livre, ele surta, (...) tivemos que vir pro CERSAM. Teve que fazer um tratamento, um percurso também, (...) uma rede muito inflamada achando que a madrinha tinha que resolver a vida do menino. Eu falei "gente, ela não tem parentesco com esse povo, ela tá aí de boa-fé, de boa vontade (...) Então, a gente tem que apoiar e fortalecer ela, não é ficar cobrando dela, a gente tem que dar o apoio." E aí, essas discussões... "Saúde, por favor entenda, Educação, por favor entenda", porque ele estava fazendo Ensino Médio. Na época, ele ficava tão acuado que ele não sabia andar no território. Eu peguei ele, eu fiz um tour com ele no território, eu fiz um caminho a pé com ele de como que ele chegaria até a escola dele, para ele se sentir mais fortalecido. Fiz reuniões com a escola, para a escola entender o contexto desse menino e a duras penas ele formou. Então, ele conseguiu o diploma dele do ensino médio, entendeu?

(...) Aí veio a instituição que se queixando que tinha que interditar, (...) a usuária teve que ser curatelada. Então, teve discussões, conversas, (...) mas a madrinha não queria ser essa curadora e eu falava "tudo bem, você não é obrigada. Só que de você continuar dando esse apoio, muito bom." E aí era uma luta, porque tem que renovar o cartão, tem que pegar a receita não sei onde, tem que resolver... Aí tudo tinha que pegar a madrinha com a usuária pra ir resolver. E eu ia junto. Chegou no ponto pra madrinha que ela falou: "Quer saber de uma coisa? Tudo sou eu mesmo e eu tô vendo que não é tão complicado assim, eu vou querer pegar a curatela". E aí ela pegou. Porque ela quis, porque ela chegou nessa conclusão... e a gente encaminhando tudo.

Então, assim, a usuária conseguiu ficar bem na instituição, a madrinha pegou essa curatela, e ela continuou ainda fazendo cuidado do filho. O filho conseguiu se formar. (...) eu me emocionei assim, eu lembro e me emociono porque deu muito certo. E era um sofrimento tão grande com essa família. Era muita tristeza e foi possível. (Entrevista com D, 2025)

Eu e N descemos para atender uma usuária que estamos acompanhando em conjunto há algum tempo. A usuária, que é uma pessoa com deficiência visual, chegou ao CREAS por encaminhamento da Política de Saúde, por uma série de violações perpetradas por seu filho, que tem questões de saúde mental e faz uso abusivo de drogas. Ela mudou para Minas Gerais de outro estado há cerca de um ano e não tem familiares ou uma rede de apoio robusta em Belo Horizonte. O motivo de sua mudança foi justamente o filho, que vendeu repetidamente todos os bens da casa dela e, em um momento de surto, a incendiou. Depois dessa situação, eles não conseguiram permanecer na vizinhança e ela se mudou.

Ela tem um vínculo muito forte com o filho, e ele tem grande dificuldade de aderir de forma duradoura ao tratamento em saúde mental. O acompanhamento do PAEFI tem se voltado a, ao mesmo tempo, incentivar a independência da usuária em relação ao filho, sua autovalorização, e promover o melhor acesso possível de seu filho a tratamento de saúde mental. Na relação complexa e muito estreita entre os dois, em que a usuária se nega a deixá-lo desprotegido, a abandoná-lo, ela acabou por perder tudo que tinha várias vezes, comprometer quase toda a sua renda com empréstimos e, em momentos de crise, ser agredida diversas vezes por ele.

Quando fomos buscá-la na recepção, ela ficou muito feliz por nos ver, e já contou que, com nossa ajuda, ela tinha conseguido acessar um advogado e a perspectiva era que ela conseguisse liberar boa parte da renda dela no próximo mês. Ela contou que, agora que o filho estava internado no CERSAM por um mês, ela estava providenciando sua mudança da casa onde os dois moravam para uma pensão onde ela moraria sozinha. Assim, poderia se preservar fisicamente e reestruturar financeiramente.

Ao longo do atendimento, contou animadamente que estava ensaiando para uma apresentação no coral da igreja (ao qual ela aderiu ao longo acompanhamento) e falou de seu interesse em participar do Fórum de Saúde Mental da cidade. Expliquei

> a ela um pouco sobre o funcionamento do Fórum e me comprometi a trazer mais detalhes sobre como ela poderia participar no próximo atendimento. Pediu que indicássemos também atividades culturais para ela.
> Ao final do atendimento, ela agradeceu bastante, disse que estávamos mudando a cabeça dela e falou: "Aqui vocês me enxergaram, sabe? Aqui eu vi que eu tenho valor. Eu tenho uma vida minha." (Diário de Campo, 2025)

Apresentado e analisado em detalhes o funcionamento do PAEFI a partir da visão de suas técnicas, passo agora a fazer o mesmo com o Serviço de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto.

4.5. Visões de justiça entre trabalhadoras das MSE

O Serviço de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto ocupa uma posição peculiar dentro da Política de Assistência Social, com o desenvolvimento do campo tendo se dado, ao longo da história, de forma muito mais próxima ao Poder Judiciário. Acredito ser importante, para compreender o Serviço de Medidas a fundo, entender um pouco mais desse contexto histórico. Começo este tópico, portanto, fazendo uma breve recapitulação.

As primeiras previsões do que hoje são as medidas de Liberdade Assistida e Prestação de Serviços à Comunidade podem ser encontradas nos Códigos de Menores, legislações muito anteriores à organização do Sistema Único de Assistência Social. À época do Código de Menores de 1927, o primeiro do país a tratar exclusivamente dessa matéria, havia a previsão da chamada "liberdade vigiada", em que "o menor" que cometesse crime ou contravenção ficaria sujeito a monitoramento pelo juiz e responsáveis por ele designados e à obrigação de comparecer em juízo nas datas designadas. Essa pena poderia durar até um ano, e poderiam ser determinadas também a realização de reparações, indenizações e restituições pelo "menor" (Brasil, 1927).

Posteriormente, em 1979, o segundo Código de Menores, trouxe o instituto da liberdade assistida, "para o fim de vigiar, auxiliar, tratar e orientar o menor" (art. 38, Código de Menores de 1979). Para executá-la, o juiz nomeava "pessoa capacitada ou serviço especializado para acompanhar o caso" (art. 38, parágrafo único, Código de Menores). Essa medida era entendida sob o viés da chamada Criminologia Clínica, com a elaboração de um plano de reeducação após estudo médico-psicopedagógico, formado por processo de diagnóstico, testagem e anamnese com familiares sobre a personalidade do adolescente (de Brito, 2007).

Foi somente com o advento do Estatuto da Criança e Adolescente - ECA que foi alterada a lógica que regia os Códigos de Menores, e criada a medida de Prestação de Serviços à Comunidade. Com o Estatuto, foi abandonada formalmente a doutrina menorista

até então vigente, cujas intervenções sobre a vida dos chamados “menores” que cometiam crimes eram focadas na institucionalização, culpabilização da família, com alta discricionariedade dos agentes estatais e caráter extremamente repressivo (Cifali; Santos, 2019). Com a nova legislação, foi inaugurada, em seu lugar, a doutrina da proteção integral, centrada na visão das crianças e adolescentes como sujeitos de direitos e responsabilidades e em seu cuidado por esforços conjuntos do Estado, família e sociedade (Méndez, 2013).

Assim, o ECA previu, em relação às medidas socioeducativas em meio aberto:

> Art. 117. A prestação de serviços comunitários consiste na realização de tarefas gratuitas de interesse geral, por período não excedente a seis meses, junto a entidades assistenciais, hospitais, escolas e outros estabelecimentos congêneres, bem como em programas comunitários ou governamentais.
> Parágrafo único. As tarefas serão atribuídas conforme as aptidões do adolescente, devendo ser cumpridas durante jornada máxima de oito horas semanais, aos sábados, domingos e feriados ou em dias úteis, de modo a não prejudicar a frequência à escola ou à jornada normal de trabalho.
>
> Art. 118. A liberdade assistida será adotada sempre que se afigurar a medida mais adequada para o fim de acompanhar, auxiliar e orientar o adolescente.
> § 1º A autoridade designará pessoa capacitada para acompanhar o caso, a qual poderá ser recomendada por entidade ou programa de atendimento.
> § 2º A liberdade assistida será fixada pelo prazo mínimo de seis meses, podendo a qualquer tempo ser prorrogada, revogada ou substituída por outra medida, ouvido o orientador, o Ministério Público e o defensor.
> Art. 119. Incumbe ao orientador, com o apoio e a supervisão da autoridade competente, a realização dos seguintes encargos, entre outros:
> I - promover socialmente o adolescente e sua família, fornecendo-lhes orientação e inserindo-os, se necessário, em programa oficial ou comunitário de auxílio e assistência social;
> II - supervisionar a freqüência e o aproveitamento escolar do adolescente, promovendo, inclusive, sua matrícula;
> III - diligenciar no sentido da profissionalização do adolescente e de sua inserção no mercado de trabalho;
> IV - apresentar relatório do caso.

Apesar de o ECA ter sido promulgado em 1990, o ator responsável por essas medidas foi definido a nível nacional apenas em 2004, quando a Política Nacional de Assistência Social estabeleceu que elas seriam executadas pela Proteção Social Especial de Média Complexidade (MDS, 2004, p. 32). Em 2009, a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais caracterizou o Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC) como serviço socioassistencial de caráter continuado no SUAS (MDS, 2009).

Constituiu-se, a partir de então, um Serviço localizado dentro da Assistência Social e regido por seus princípios e objetivos que, ao mesmo tempo, executa as medidas em meio

aberto (que, se aplicadas a adultos, seriam equivalentes a penas restritivas de direito) decretadas pelo Poder Judiciário em sua competência infracional. Isso significa a caracterização de uma relação bastante próxima com o chamado Sistema de Justiça, e a atuação ativa nos processos judiciais como parte essencial do trabalho do Serviço de Medidas.

Essa realidade, como será destrinchado a seguir, gera um conhecimento mais aprofundado sobre o funcionamento dos órgãos de Justiça, e uma influência desse contexto nas próprias concepções de justiça como um todo pelas técnicas. Diferente de suas colegas do PAEFI, é mais comum entre as trabalhadoras das MSE falar diretamente sobre justiça, sobretudo em momentos de questionamento das decisões judiciais aplicadas aos adolescentes por elas atendidos.

Em virtude da maior proximidade com os órgãos do Sistema de Justiça, que aparecem, em suma, nas figuras da Vara Infracional de Belo Horizonte e dos setores Ministério Público e da Defensoria atuantes na área, há dois movimentos pelo corpo técnico: uma percepção maior da existência de trabalho conjunto com esses atores, mas também críticas mais frequentes à atuação destes. A ideia de justiça aparece, então, de forma muito semelhante àquela expressa pelas técnicas do PAEFI, mas informada também por esse contexto e histórico do Serviço de Medidas.

Nesse contexto, a fim de possibilitar a compreensão das sensibilidades jurídicas das técnicas das MSE, cito alguns trechos do diário de campo e da resposta à pergunta “o que é justiça para você?”:

> Três técnicas das medidas estavam comentando a situação que está sendo frequentemente narrada pelos adolescentes por elas atendidos, de que estão sendo abordados por policiais em casa e forçados a ficar andando pelas ruas das comunidades onde moram com a janela da viatura abaixada, para que sejam associados, como delatores, a qualquer ação policial sobre o tráfico da região. As técnicas descreveram a situação como “tortura psicológica” e se lamentaram sobre a impotência da Prefeitura de questionar as ações policiais, e pelo medo de os próprios adolescentes de denunciá-las. No meio do assunto, houve o seguinte diálogo:
> J: Tô com menino de 13 anos que vai ter que ficar meses vindo aqui toda semana porque arrumou briga na escola, mas esse povo aí, nada. Nunca vão ter nenhum tipo de responsabilização. Que justiça é essa desse mundo?
> H: Não tem justiça não. (Diário de Campo, 2025)
> As técnicas das Medidas estavam comentando de como, dependendo da aparência – se é negro ou branco, se tem tatuagens ou não, como se veste, etc – e de como o adolescente se porta na audiência, as medidas mudam. Uma das técnicas mencionou que, no interior, é comum que tudo vá direto pra internação, aplicam muito pouco as medidas em meio aberto; outra comentou que tem uma juíza nova em Belo Horizonte que está aplicando semiliberdade para casos de furto.
> H: **As leis têm essa conceituação ampla e aí abre brecha né, pra essas intervenções… de sujeitos políticos! E a lei, essa tal justiça, traz como se tivesse uma neutralidade... Não existe neutralidade não**.
> Justiça é... etimologicamente falando, eu acho que tem várias vertentes, assim, **a gente pode pensar em justiça social, reparação de direitos, acesso a direitos**. Nas

> medidas, justiça... eu acho que tem mais a ver com o aparato judiciário que a gente tem. Pelo menos é assim que eu percebo todos esses órgãos, essas instituições que compõem um Sistema de Justiça. Então, enquanto trabalhador do Serviço, ali eu percebo justiça enquanto essa questão mesmo. (...) **Eu acho que tem a ver: o Sistema de Justiça, Justiça Social, Proteção Social, eu acho que a gente tem ali um esforço das instituições de tentar promover justiça, garantir acesso a direitos, proteção social, mas a gente ainda precisa avançar para conseguir de fato efetivar isso**. (Entrevista com L, 2025)
>
> A primeira ideia que me vem na cabeça é (...) a aplicação das leis, garantia de direitos, seria **um conjunto de normas para garantir uma convivência pacífic**a, sabe? (...) **sempre me remete à lei**, sabe? **A um ser superior (risos) que tá lá... na figura talvez de um juiz, alguma coisa assim, aplicando uma lei para garantir ali minimamente uma convivência e não virar uma guerra social, mas para garantir talvez uma norma social mesmo**. Eu acho que a justiça se aplica mais nesse sentido, para garantir o que é certo e o que não é. Para tentar minimamente estabelecer uma relação pacífica (...) entre as pessoas, entre a sociedade. (Entrevista com I, 2025)
>
> Existe uma justiça que está no nosso imaginário, que é do justo, né? (...) **Tem uma ideia de equidade** nisso, de você ser justo nas relações. **E tem a questão da justiça como justiça burocrática**, né, digamos assim. E aí, eu acho que a justiça, ela é justa, dentro das regras e tal. E, bom, **se isso tem a ver com a justiça que a gente idealiza? Às vezes sim, às vezes não.** Porque, né, como a gente idealiza... não existe uma justiça idealizada. Então, assim, dentro do possível, como diria uma professora minha. Ela disse assim, uma vez eu conversando com uma professora sobre isso, ela falou: "Olha, a justiça é a justiça possível, dentro da nossa limitação do ser humano." (...) Justiça é uma coisa muito ampla (...) Ao mesmo tempo que é ampla, ela é reduzida às nossas possibilidades de ser humano, né? **É equidade, aquela coisa... não sei se remete à igualdade, porque as pessoas não são iguais, as condições não são iguais, então não sei se na justiça a gente pode dizer da igualdade. Mas talvez da equidade, pelo menos existe esse pensamento por trás das leis, de você tratar as pessoas de forma equânime e dar as medidas de acordo com os atos e tal**. (Entrevista com O, 2025)

Conforme exposto pela observação do trabalho e pelas entrevistas, o Serviço de Medidas tem uma relação complexa com a ideia de justiça. Ao mesmo tempo que trazem entendimentos que revelam uma leitura da sociedade como profundamente marcada por seletividade, arbitrariedade, moralismo e falsa neutralidade, o que leva a um senso de inexistência prática da justiça como equidade; elas também afirmam essa noção de justiça como equidade, reparação, acesso a direitos e manutenção da convivência pacífica entre as pessoas, e que esta estaria limitada pelas contradições inerentes ao próprio ser humano.

É claro, cada uma das trabalhadoras tem seu próprio entendimento sobre o tema, com particularidades individuais, mas, para todas, a proximidade com o Sistema de Justiça e com a realidade dos adolescentes por ele imputados como autores de atos infracionais parece criar um movimento de oscilação mais radical que em outros Serviços. Quando pensam em justiça, elas se mostram mais abertas e, em alguns casos, mais otimistas, enxergando que há uma "tentativa" de compatibilização da ideia ética de justiça com a prática da Justiça Juvenil, mas também elas são muitas vezes levadas a uma frustração e descrédito intensos, a partir das

experiências de violência sofridas pelos adolescentes, que as distancia dessa prática e impede de pensar em justiça em termos reais, práticos.

Um exemplo bastante marcante dessas dificuldades foi expresso por uma das técnicas em minha entrevista com ela. Ao final de sua resposta à pergunta "o que é justiça para você?", na qual ela tinha mencionado, de forma abstrata "reparação, acesso a direitos," e "Proteção Social", ela apontou uma limitação na efetivação da justiça e contou o seguinte caso como exemplo:

> O Z é um menino que está nas ruas... estava nas ruas de Belo Horizonte desde que ele tinha oito anos de idade, a família era da Região Metropolitana e, devido a uma situação de um conflito com traficantes, eles colocam fogo na casa da mãe dele, e eles vêm para Belo Horizonte ficar na rua. (...)
> Então, ele vem ficar na rua com essa mãe e vive em trajetória de vida nas ruas. Essa mãe, usuária de drogas, acaba sendo assassinada aqui no território da Regional Nordeste de uma forma muito trágica e o Z, com algumas questões ali de saúde mental e uso de drogas também, fica aí perdido nessa rede. Então, ele é acolhido, do acolhimento ele começa a acessar o CERSAMi[19], ele é encaminhado para a UATI[20]... e fica nessa saga, passando de acolhimento em acolhimento, fica ora na rua, ora no CERSAMi... Mas uma rede que oferta proteção muito empenhada, implicada no caso dele.
> Quando Z cresceu na rua, ele fazia pequenos delitos por uma questão de sobrevivência mesmo, ele furtava algumas coisas, teve diversas atuações. E ele é encaminhado para cumprimento de medida e ele não consegue cumprir, dada essa questão de falta de organização por parte dele. E também essa mudança de Regional, ora tá na Pampulha, ora tá na Nordeste, ora tá em outro acolhimento. (...) Então, ele acessava o CERSAMi Nordeste, UATI Nordeste, Consultório na Rua do Nordeste conhece... Então, era um menino que tinha uma rede de muito envolvimento para ele. Então, ele chega aqui nas Medidas, ele vem encaminhado de uma outra regional....
> (...) Quando eu pego esse caso eu falo "não, vamos deixar esse caso aqui, porque se toda hora que ele migrar a gente mudar, a gente também não vai conseguir minimamente acompanhar o Z". É um menino que não dava muito conta de vir no atendimento semanal, de frequentar a escola. Ele era analfabeto e estava ali em vias de fazer 18 anos. Então, a gente começou ali uma articulação com a rede para pensar estratégias, inclusive de uma mudança de rede de atenção, porque ele ia ser agora maior de idade, as instituições mudariam, né... E aqui no atendimento da Liberdade Assistida, o que a gente estava combinando com o Z era muito na perspectiva de ele dar notícia, conversava comigo muito pelo telefone, efetivar alguns encaminhamentos... Então, a gente encaminhou para fazer Cadastro Único, BPC...
> Estava cuidando das questões de saúde dele, porque, no meio do caminho ali, ele foi alvejado (...), ele ficou muito mal, ele quase morreu... (...) Então, depois que acontece isso, a gente teve um laço ali de apresentação do Serviço. Ele tinha até um vínculo comigo, dentro do que ele dava conta também. Ele não vinha toda semana não, mas ele me ligava, enfim... Então, a gente deu conta de acompanhar o Z até ele fazer 18 anos. Logo que ele fez, ele me ligou, me chamou para ir no aniversário dele, ele me chamou.. Eu fui, fui lá na UATI. (...) O pessoal organizou para ele uma festa do ano de aniversário, ele estava lá com os colegas, com os outros acolhidos, toda a rede da Assistência para ele, o pessoal do CERSAMI, do Consultório na Rua, da UATI, estava todo mundo lá. Eles fizeram um álbum de fotos para o Z, porque eles acompanham ele desde que ele tinha oito anos de idade. Então, foi um momento que

[19] Centro de Referência em Saúde Mental Infanto-juvenil
[20] Unidade de Acolhimento Transitório Infanto-juvenil

> ele ficou muito emocionado. Só que ele evade da UATI nesse dia e nesse dia ele é baleado, e morreu dois dias depois.
> Ficou todo mundo procurando esse menino. E eu não sei em que momento também que a gente não atinou de que ele pudesse já ter falecido, estar em algum hospital. Eu não sei se a rede de saúde acionou alguma... não sei. Eu sei que a gente ficou desesperado mobilizando o Consultório na Rua de todas as regionais. Eu encaminhei e-mail para o SEAS de todas as regionais. A gente compartilhou em tudo que é rede social para saber se alguém tinha notícia do Z. (...) E aí, recentemente, na semana passada, o técnico do CERSAMi me fala que isso aconteceu, que ele foi fazer a identificação no IML por foto, porque já não estava lá mais. E ele foi enterrado como indigente. Depois de todo um esforço de décadas, o menino tem esse fim. E aí você fala assim, que justiça social, que reparação, que Proteção Social a gente, enquanto sistema, consegue promover?
> Então, isso aí escancara toda uma falha de um Sistema de Justiça, um Estado que não alcança, não alcançou... O menino era criança, ele veio para cá com oito anos, ele morreu com 18 anos, então, foi uma década. E não foi falta de investimento técnico. (...) Então, esse daí, para mim, escancara, na nossa cara mesmo, a fragilidade do sistema.

Feita essa breve análise das sensibilidades jurídicas das técnicas das MSE, parto agora para a descrição da prática cotidiana do Serviço. Nos próximos tópicos, assim como fiz em relação ao PAEFI, carrego essas reflexões como fio condutor da análise e convido a quem esteja lendo que também o faça.

4.5.1. O cotidiano de trabalho das MSE e a relação com as famílias atendidas

O dia a dia de uma técnica do Serviço de Medidas Socioeducativas é centrado e organizado em torno de atendimentos periódicos aos adolescentes e suas famílias. A Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais prevê a realização de atendimentos semanais aos adolescentes em cumprimento das medidas de Liberdade Assistida e Prestação de Serviços à Comunidade. Ademais, segundo previsões do Estatuto da Criança e do Adolescente, a medida de PSC não deve exceder seis meses (Art. 117) e a de Liberdade Assistida tem duração mínima de seis meses (Art. 118, § 2º).

Durante esse período, as técnicas têm o dever de enviar ao processo de execução[21], em 15 dias (prorrogáveis por mais 15), o Plano de Atendimento Individual – PIA. O PIA é o instrumento condutor da trajetória do adolescente na medida, contendo o planejamento das atividades a serem realizadas em seu âmbito. O PIA deve ser elaborado pela técnica de referência do caso em conjunto com o adolescente e sua família, e contar com as informações sobre sua trajetória de vida, relações familiares e comunitárias, escolaridade e aproveitamento

[21] Os processos infracionais funcionam em duas fases: conhecimento e execução. O processo de conhecimento é a fase inicial, na qual se discute a autoria do ato infracional e se decide sobre a culpa do adolescente réu, sendo finalizado pela sentença que o absolve ou determina o cumprimento de uma medida socioeducativa; já a execução infracional segunda e última fase, focada no cumprimento da medida determinada na fase de conhecimento. É nessa segunda fase que o Serviço de Medidas tem o dever de intervir, apresentando relatórios e informes.

escolar, situação jurídica, condição de saúde e potencialidades (ou seja, as aspirações e habilidades do jovem) para o desenvolvimento de seu protagonismo (MDS, 2016; MDS, 2014).

Em Belo Horizonte, há um modelo municipal do Serviço de Medidas para o PIA, um formulário que contempla todas as exigências estabelecidas pela legislação do SINASE e pelas normativas do MDS e que se estrutura de acordo com "eixos". São eixos da medida socioeducativa, nesse sentido, saúde; escolaridade; esporte, cultura e lazer; convivência familiar e comunitária; profissionalização; e responsabilização. Além dos eixos, todo processo infracional é também regido pelos princípios da individualização (adequação da medida à idade, capacidade e circunstâncias pessoais do adolescente) e da brevidade (duração o mais curta possível da medida, de forma a prejudicar o menos possível formação e desenvolvimento), mínima intervenção (limitação das ações do Sistema Socioeducativo ao necessário para a realização dos objetivos da medida), atualidade (adequação contínua das intervenções socioeducativas às necessidades do adolescente, a fim para garantir sua efetividade e relevância no contexto atual); entre outros.

Após elaborado o PIA, com o planejamento de ações abrangendo todos os eixos da medida, as técnicas devem enviar relatórios de acompanhamento trimestrais, e também noticiar no âmbito do processo de execução caso haja situação de risco ou acautelamento provisório do adolescente, etc. O limite de adolescentes acompanhado por técnica das MSE é 20, por previsão da Resolução nº 119/2006 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA. Durante o período de observação, poucas vezes as técnicas chegaram perto desse número, flutuando entre 12 e 17 jovens, na maior parte do tempo.

Nesse contexto, um dia de trabalho de uma técnica das MSE envolve as seguintes possíveis atividades: atendimentos presenciais com os adolescentes e/ou suas famílias para acompanhar o cumprimento dos eixos das medidas e dar orientações de acesso a direitos; contato telefônico com adolescente e família para solucionar dúvidas e auxiliar com suas demandas de apoio em situações jurídicas e de acessos a políticas públicas; acompanhamento dos adolescentes em atividades coletivas; consulta processual para compreensão da situação jurídica dos adolescentes e possíveis intervenções técnicas; preparação do PIA, relatórios de acompanhamento e outros informes; realização de contato com outras políticas públicas, em especial Educação e Saúde, para garantir o acesso a elas pelos adolescentes e para discussão de casos e articulação conjunta; contato com outros níveis da Política de Assistência Social, especialmente acolhimentos institucionais para adolescentes, para discussão de casos e articulação conjunta; participação em reuniões de rede com outras políticas públicas ou outras

instituições da própria Assistência Social; participação de reuniões internas do Serviço de Medidas; participação em formações oferecidas para trabalhadores da Assistência Social ou do Sistema Socioeducativo; participação na Plenária ou em alguma Comissão Temática do Fórum Permanente do Sistema Socioeducativo de Belo Horizonte; e lançamento dos dados dos atendimentos no sistema da Prefeitura, o SIGPS.

Durante o período da pesquisa, as técnicas pediam muito meu apoio como orientadora jurídica nas atividades de consulta processual e elaboração de relatórios à Vara Infracional. O Serviço de Medidas só passou a ter acesso aos processos de execução de forma simplificada em meados de 2025, quando foi liberado o acesso da Prefeitura ao PJe. Antes disso, a Secretaria da Vara Infracional enviava alguns documentos em "kits" semanais, incluindo representações do MP, sentenças, e as chamadas Certidões de Antecedentes Infracionais (que listam todos os processos de um adolescente, com alguns dados sobre a caracterização do ato infracional e o andamento do processual). Os documentos que chegavam de cada processo variavam muito de caso a caso, e normalmente demoravam muito a chegar. Caso as técnicas precisassem acessar um dado processual que não tivesse chegado dessa forma, eu tinha que marcar uma consulta na Vara Infracional e ir até lá para realizá-la.

Antes de ser liberado o acesso digital, esse desconhecimento das movimentações processuais era uma grande queixa do Serviço. Além de muitas vezes não terem acesso à descrição detalhada dos fatos relativos ao ato infracional, da forma que apareciam nos autos, as técnicas enfrentavam muitos entraves para se atualizar com agilidade sobre outras questões, como audiências, a decretação do cumprimento de novas medidas, etc. Mais que isso, seus relatórios demoravam a chegar aos processos, por vezes se perdendo na Secretaria da Vara Infracional e tendo que ser reenviados. Era comum também que as sentenças de encerramento das medidas demorassem muito a chegar ao CREAS, prolongando o tempo de cumprimento da medida de forma a violar os direitos processuais do adolescente. Essas situações se resolveram com a possibilidade de acesso aos processos de execução e envio dos relatórios pelo PJe.

No entanto, persistem as queixas em relação à ausência de liberação do acesso aos processos de conhecimento. Como o dever do Serviço de Medidas é restrito formalmente à intervenção nos processos de execução, foi somente a eles que foi garantido o acesso no sistema digital do Judiciário. No entanto, para um acompanhamento socioassistencial de qualidade, faz-se necessário o acesso também aos processos de conhecimento, tanto para entender do que os adolescentes acompanhados estão sendo acusados, quais são as circunstâncias dos atos infracionais, e refletir sobre essas questões nos atendimentos com eles;

como para entender o andamento dos processos e como eles podem impactar no cumprimento da medida atual (com a decretação de nova medida em meio aberto ou de uma mais gravosa, de semiliberdade ou internação, por exemplo).

Uma prática das técnicas das MSE da Regional Nordeste, nesse contexto, é o envio dos relatórios de acompanhamento também aos processos de conhecimento, para retratar o seu estado atual de cumprimento da medida socioeducativa pelo adolescente e influir no sopesamento judicial da intervenção estatal sobre sua vida. Em suma, as técnicas das MSE enviam os relatórios de forma a dar subsídios para que as decisões judiciais reflitam o estado de responsabilização do adolescente, buscando impedir, em atenção aos princípios da brevidade e da atualidade, que os adolescentes respondam por situações pelas quais já se responsabilizaram, em momentos de vida em que uma medida socioeducativa adicional seria, na verdade, prejudicial ao seu desenvolvimento.

A falta de acesso aos processos de conhecimento (por vezes, por incompletude na geração das Certidões de Antecedentes Infracionais, as técnicas nem sequer sabem quantos e quais são os processos a que os adolescentes respondem) gera um cenário em que essas intervenções que buscam refletir a situação atual de vida do adolescente são dificultadas. Para acessar os processos, é preciso que a orientadora jurídica vá até a Vara Infracional e faça a consulta, ou que peça para um servidor do MP ou da Vara que faça a consulta e lhe relate as últimas movimentações processuais.

Para além dessas atividades de consulta processual, as técnicas pediam muito apoio na confecção de relatórios de acompanhamentos e outros informes diversos. Dentre todos os serviços do CREAS, era com as MSE minha maior atividade de auxílio na redação de documentos.

Esse cotidiano de trabalho das técnicas da MSE se dá em um ambiente de bastante diálogo entre as técnicas, sendo que três delas trabalham de manhã e duas à tarde. Assim como no PAEFI, é muito comum que as trabalhadoras do Serviço discutam sobre os casos e as movimentações processuais entre si, tanto de forma a construir coletivamente encaminhamentos possíveis como forma de lidar com as angústias trazidas pelos casos acompanhados.

No que toca às reflexões sobre o Serviço de Medidas, há uma percepção compartilhada por todas as técnicas de que ele tem sofrido um desmonte institucional, com a diminuição drástica das equipes nos últimos anos. Segundo relatos, na época da posse das primeiras concursadas da Assistência Social de Belo Horizonte, em 2013, havia duas equipes separadas: a equipe da Liberdade Assistida e a da Prestação de Serviços à Comunidade. Cada

uma dessas equipes tinha, em média, 10 a 15 técnicos por Regional, sendo que as trabalhadoras dessas equipes acompanhavam ou apenas PSCs, ou apenas LAa. Hoje, não há divisão entre LA e PSC, todas as técnicas recebem ambas as medidas em meio aberto, e as equipes das regionais têm, em geral, de 4 a 7 pessoas.

Segundo as técnicas, essa diminuição reflete, em parte, uma mudança proveniente do próprio Sistema Socioeducativo da cidade, com menos adolescentes sendo processados por cometimento de ato infracional nos últimos anos. No entanto, as técnicas apontam a diminuição das equipes como desproporcional à essa diminuição de fluxo de casos, e afirmam que o Serviço tem sofrido ataques que enfraquecem a qualidade de suas ofertas. Essa questão será abordada com mais profundidade no tópico "4.5.4. Os desafios e potencialidades das MSE".

No que toca à relação com os adolescentes atendidos e suas famílias, a relação é marcada por uma série de dificultadores já de início, uma vez que os adolescentes chegam às MSE pela aplicação de uma punição pela Vara Infracional. O caráter punitivo das medidas, somado a um contexto complexo ligado à persecução dos atos infracionais – com diversos dos adolescentes em processo de aliciamento pelo tráfico de drogas e outras organizações criminosas, e outros se sentindo injustiçados em relação a condenações por atos que afirmam não ter cometido – gera uma desconfiança e relutância grande em relação a qualquer intervenção estatal na vida deles. Diferentemente de todos os outros serviços da Política de Assistência, os adolescentes estão vinculados às MSE por obrigação, e é trabalho das técnicas responsabilizá-los em relação aos atos infracionais pelos quais eles respondem.

Soma-se a esse contexto o fato de ser a adolescência uma fase de mudanças intensas, com o início da percepção de si enquanto indivíduo ativo no mundo e construção da autonomia. Essas características são, por um lado, benéficas ao acompanhamento, que deve se voltar justamente a reconhecer as potencialidades e desejos dos adolescentes enquanto sujeitos autônomos, e apoiá-los na construção de seus projetos de vida. Por outro lado, as incertezas e mudanças que fazem parte desse período da vida podem dificultar a vinculação e a atribuição de sentido ao cumprimento da medida socioeducativa.

Essa complexidade é aprimorada pelas relações familiares e comunitárias desses adolescentes, que muitas vezes têm grandes conflitos com suas famílias, devido a seu histórico infracional. Muitas vezes, também, esses adolescentes estão inseridos em contextos de aliciamento pelo tráfico em que há um distanciamento de figuras protetivas de sua comunidade, com superiores ou colegas das organizações criminosas que passam a compor se tornando as figuras de referência em suas vidas. É comum, nesse sentido, que os adolescentes

em cumprimento de medidas socioeducativas tenham saído de casa ainda menores de idade para morar com amigos ou namoradas. As técnicas das MSE não têm acesso a essas figuras, não sendo possível a avaliação dessas relações e seu impacto na vida dos adolescentes para além do que eles mesmos e suas famílias narram nos atendimentos. As tentativas de fortalecimento de vínculos empreendidas pelo Serviço, nesse sentido, costumam ter como enfoque a família dos atendidos, com alcance limitado e muitos desafios na gestão e resolução de conflitos.

Quanto ao estabelecimento de vínculos com os adolescentes, as técnicas desenvolvem uma atuação que começa com o reconhecimento de uma cisão entre o Serviço de Medidas do CREAS e o Poder Judiciário, em termos de abordagem e posicionamento institucional, e colocam-se enquanto aliadas dos adolescentes no processo de responsabilização no cumprimento da medida. Essa relação começa, em geral, com a apresentação do Serviço e esforço para conhecer o adolescente – seus interesses, sonhos, suas conexões interpessoais mais próximas, etc. Além desses esforços, as responsáveis legais pelos adolescentes (em geral, mulheres de sua família - mães, avós, tias) costumam se estabelecer como referência nesse processo de vinculação do adolescente à medida, e os incentivam a cumpri-la, comparecem ao CREAS quando necessário, etc.

É comum, no entanto, que muitos adolescentes ignorem as técnicas, não se façam presentes aos atendimentos marcados, e acabem descumprindo suas medidas por não comparecimento. A busca ativa empreendida pelo Serviço normalmente envolve a realização de ligações e envio de telegramas para os adolescentes e seus familiares, mas não conta com a realização de visitas domiciliares, de acordo com uma avaliação municipal de que a associação das técnicas ao contexto infracional é fator de risco que desaconselha tais visitas.

A maioria dos adolescentes atendidos pelo Serviço de Medidas são homens jovens, negros, aliciados pelo tráfico de drogas. As técnicas têm a percepção de que os adolescentes muitas vezes não comparecem porque acham que "não dá nada pra eles" descumprir a medida. Muitas vezes, as famílias têm um discurso de que o adolescente "não tem jeito, precisam ir presos, só isso vai mudar alguma coisa." A visão do Serviço é a defesa perene que os adolescentes respondam em meio aberto – falas em defesa da internação dos autores de ato infracional são em geral tidas como punitivistas e não promotoras de mudanças. Uma vez, uma das técnicas, em uma discussão sobre internação em casos difíceis, falou J: "É verdade, prender o menino vai tirar ele do crime na hora, mas isso enquanto ele tá lá dentro, né? E depois? O que ele construir lá dentro vai se manter?" (Diário de campo, 2024).

No entanto, por vezes, em casos em que o adolescente tem um longo histórico de medidas em meio aberto e nunca cumpre, quando se nega a comparecer no CREAS ou apenas diz que não vai e não vai mudar nada, as técnicas em geral acreditam que a internação pode ser um caminho. “Ele precisa acordar pra vida”, “Tá precisando tomar um susto”, “Só sobrou isso pra ver se alguma coisa funciona, porque até agora nada funcionou” são falas recorrentes, nesses casos.

O Serviço de Medidas desenvolve-se, assim, em um lugar complexo, entre o caráter obrigatório da medida e sua vinculação à autoridade judicial, e os contextos individuais dos adolescentes. O cotidiano das técnicas é permeado, em suma, por atendimentos frequentes com cada adolescente dentro do próprio CREAS, contatos constantes com eles e suas famílias, articulação de rede dentro e fora da Política de Assistências Social e a produção de relatórios ao Judiciário.

No próximo tópico, abordarei a relação do Serviço com outras políticas públicas, com foco nas Políticas de Educação; Saúde; Cultura, Lazer e Esporte; e Trabalho, Emprego e Renda.

4.5.2. A relação das MSE com outras políticas públicas

O trabalho do Serviço de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto é fundamentado tanto nas seguranças socioassistenciais de acolhida, renda, convívio ou vivência familiar, comunitária e social, desenvolvimento de autonomia e apoio e auxílio como nos princípios do Sistema Socioeducativo Nacional. Nesse sentido, as seguranças – especialmente as de renda, convívio ou vivência familiar, comunitária e social, desenvolvimento de autonomia – e o princípio da incompletude institucional, que estabelece que o sucesso do atendimento socioeducativo depende obrigatoriamente da ação conjunta e articulada entre a assistência social e as demais políticas setoriais (MDS, 2016), apontam para um cotidiano de trabalho tomado em grande parte por esforços de interlocução com outras políticas públicas.

O Plano Individual de Atendimento estabelece, nesse sentido, os pontos chaves da interlocução a ser realizada, já no início do atendimento, funcionando como um guia intersetorial que define metas de escolarização, saúde, profissionalização, cultura, lazer e esporte para cada adolescente. A seguir, descreverei os deveres de articulação das técnicas em relação a cada política e os desafios por elas enfrentados.

No que toca à Política de Educação, a técnica de referência tem como dever monitorar a matrícula, a frequência e o desempenho escolar do adolescente, incentivando o retorno à

escola quando houver evasão (MDS, 2016). Na prática, as técnicas contam com alguns fluxos estabelecidos para o encaminhamento dos adolescentes para matrícula nas escolas municipais (de Ensino Fundamental) e estaduais (de Ensino Médio). No entanto, há uma série de dificuldades na vinculação e assiduidade deles às escolas, sendo comum que tenham histórico de evasão escolar e encontrem grandes dificuldades de inserção social na escola e de absorver o conteúdo programático das matérias. Essa realidade foi refletida nas entrevistas:

> Quando você vai para a Educação, por exemplo, porque o adolescente está numa idade... está com dificuldade na escola. E o fluxo da escola não propicia um atendimento específico para um adolescente especificamente ou para um estudante especificamente. Então, a escola é feita por um padrão, se aquele estudante não está se adequando àquele padrão, ele vai ficando para fora. Se ele não seguir com a média, ele vai ficando para fora. E aí, por mais que a gente tente uma conversa com a escola, e a gente tem... consegue às vezes conversar com a direção, com a DIRE[22] e tal sobre algumas coisas, mas o cerne da questão da educação exclui muito o nosso público. Exclui muito o adolescente que tem uma dificuldade, às vezes uma dificuldade cognitiva, uma organização familiar... Então, nesse aspecto, a gente fica reduzido ao percurso formal da educação. A gente não tem como a gente ter uma ação fora, sabe? Uma ação mais personalizada para o adolescente.
> (...) Faz a inserção na escola... Ele vai estar do desejo dele, da motivação dele, do valor que ele dá para a escola, apesar de a gente refletir sobre isso com o adolescente nos atendimentos, e com a família. Mas isso vem de coisas anteriores, de como foi esse percurso dele na escola, que valor que ele dá para educação, como que a família trouxe esse valor para ele durante todo o tempo, porque o adolescente vai chegar aqui com 15 anos, 16, em geral. Ele já teve todo um percurso na escola. Então, como que foi esse percurso diz muito de como ele vai chegar aqui hoje e, às vezes, ele já chega muito desmotivado em função das questões de a escola não ser um valor, de a escola ter sido um momento difícil para ele, porque, às vezes, ele não se adequou muito às regras, não acompanhou os outros alunos nas matérias. E a gente chega... os adolescentes chegam aqui nas medidas, em torno de quinto ano, sexto ano, a maioria, um ou outro chega já no ensino médio ou no nono ano, mas a maioria ali no quinto ano. Parou no quinto ano, então ele já tem uma defasagem escolar muito grande, aí quando a gente começa a trabalhar isso, a escola, fora o EJA[23], não tem outro recurso, então, o EJA vai depender muito de uma automotivação do adolescente, de recuperar esse tempo, esse prazo. E, é claro, subjetivamente, individualmente, a gente vai trabalhar isso como adolescente. A instituição em si, a escola, não tem um trabalho específico para o adolescente. (Entrevista com O, 2025)
> A Política de Educação, a nível municipal, a gente tem uma ficha que a gente pede vaga, é um fluxo que razoavelmente funciona. Na rede estadual, a gente tem um diálogo ainda muito ruim, ainda que tente se estabelecer fluxos, a gente esbarra com um monte de gargalos.
> Na educação, o mínimo que a gente consegue garantir é a matrícula do adolescente, o que por si só também é pouco, considerando que o menino já chega com uma defasagem escolar muito grande, às vezes ele não sabe ler e não sabe escrever, então você não tem uma proposta, uma oferta que de fato promova a educação, o acompanhamento. A educação que eu digo é no sentido formal desse adolescente, para que ele consiga concluir ou fundamental ou médio, de forma funcional. Os meninos hoje eles não são alfabetizados funcionalmente, isso é trágico. E, para o

[22] A Diretoria Regional de Educação Nordeste da Secretaria de Educação de Belo Horizonte

[23] "Educação para Jovens e Adultos", modalidade de educação para quem não concluiu os Ensinos Fundamental ou Médio na idade certa, permitindo ao estudante retomar os estudos em idade mais avançada (a partir de 15 anos para Fundamental e 18 para Médio) e obter certificação

> público socioeducativo, que já tem essa defasagem, não existe uma oferta que cubra isso. (Entrevista com L, 2025)

Portanto, a inserção na Política de Educação acaba se limitando, na maior parte das vezes, ao cumprimento de requisitos formais, com a matrícula dos adolescentes. No dia a dia de trabalho, por vezes as técnicas se queixavam da inexistência de programas de reforço escolar pensados para adolescentes como os das medidas, com histórico de alta rejeição por e ao ambiente escolar. Certo dia, tive a seguinte conversa com uma das técnicas do Serviço:

> Eu: Nunca teve nenhuma política de reforço escolar pros adolescentes não?
> O: Tinha uma época que teve um Programa em uma escola, que a gente podia encaminhar os meninos pra reforço escolar... mas é isso, era uma escola só e depois se perdeu. Os meninos ficam muito soltos, não gostam da escola, sentem que a própria escola não gosta deles, se sentem mal quando tentam estudar e se frustram... É difícil. (Diário de Campo, 2025)

Sobre essa grande desidentificação dos adolescentes com o ambiente escolar, as técnicas apontam para um contexto de grande estigmatização da maioria dos jovens em cumprimento de medidas como "meninos-problema", desde suas infâncias (muitas vezes, por dificuldades cognitivas ou de concentração em sala), que gera uma "profecia autorrealizável", que acaba os "empurrando para o tráfico" (Diário de Campo, 2025). Uma vez no tráfico, muito associado pelos adolescentes com várias "qualidades" que são a eles negadas na trajetória escolar – "status, reconhecimento", "proteção, dinheiro" (Diário de Campo, 2025) – eles criam grande identificação com esse ambiente, sendo muito desafiador às técnicas, após essas experiências, trabalhar com eles a vinculação ao ambiente muitas vezes excludente e permeado de frustrações da escola.

Ao longo do período de observação, houve alguns casos em que os adolescentes e suas famílias narravam uma "perseguição" deles pela escola. Em um deles, talvez o mais gravoso nesse sentido, um adolescente de 14 anos, com uma trajetória escolar regular e que tinha sido encaminhado à Vara Infracional devido a atos infracionais supostamente cometidos na escola, foi por algum tempo alvo de repetidas investidas da instituição, cuja coordenação parecia 0desejar "a expulsão dele" (Diário de Campo, 2025). Em diversas situações de "mau comportamento em sala", com interrupção das professoras e brigas com colegas, a escola, em vez de resolver os problemas internamente, chamou a polícia e ele foi levado à Vara Infracional. Somente com a intervenção conjunta da técnica das MSE e da mãe do garoto, a escola passou a focar em outras estratégias, e ele conseguiu se manter na escola.

Soma-se a esse cenário a percepção das trabalhadoras de que muitos dos adolescentes atendidos enfrentam problemas de saúde mental não tratados, indo desde déficit de atenção a

déficits cognitivos – o que torna a adaptação deles à escola ainda mais complexa. Essas questões também se refletem na relação com a Política de Saúde.

Os deveres das técnicas em relação à Saúde são, de acordo com as Orientações Técnicas das MSE, a garantia do acesso a atendimentos de saúde básica e, quando necessário, tratamentos especializados, como de saúde mental, conforme as necessidades apontadas no PIA e que aparecerem ao longo dos atendimentos. As técnicas afirmam, nesse sentido, que a vinculação dos adolescentes com a Política de Saúde tende a ser baixa, tanto por ser uma fase da vida em geral mais saudável, com de fato menos necessidade de atendimentos na área, como por preconceito ou insuficiência das ofertas no âmbito da política de saúde mental.

> Na saúde, a gente consegue garantir o mínimo do mínimo, uma consulta médica, um atendimento no CERSAMi, quando é o caso, a questão de atualização de cartão de vacina, questões pontuais. Eu não vejo oferta específica para o público adolescente e muito menos profissionais qualificados para essas especificidades, não vejo. Então, a gente consegue garantir o básico mesmo. (Entrevista com L, 2025)
> A Saúde também, uma outra coisa que eu vejo é que a Saúde parece depender muito de um movimento da própria pessoa de procurar. E os adolescentes, em geral, não têm esse vínculo com a Saúde, não preocupam muito porque eles em geral são saudáveis, né? É uma fase de vida que não tem problema de saúde. Então, eles procuram a Saúde quando quebra o braço, tem uma febre e tal. E aí, se precisar de fazer uma fisioterapia, porque teve um acidente, ou de uma fono, ou um acompanhamento psicológico, e eles não veem... Eles são muito imediatistas... é um pouco da adolescência, isso... não tem ali um uma coisa assim imediata, um resultado imediato... dificilmente eu vejo um adolescente insistir no tratamento e tal. Dependeria aí de um apoio familiar maior, do pai ou da mãe ele levar. E a gente sabe que as famílias não têm muito essa estrutura. Às vezes a mãe é sozinha e tem que trabalhar, aí pede para o adolescente e ele não vai. E aí, a gente tenta incidir nesse ponto, de tentar articular com o Centro de Saúde, que o Centro de Saúde seja mais ativo numa busca ativa, e eu acho que até pelo volume de trabalho de Centro de Saúde, não vejo muito isso acontecer, sabe? Assim, acontece em alguns casos isolados, os casos mais graves, mas no que depende, por exemplo, de uma terapia, de um acompanhamento, é bem precário assim, sabe? (Entrevista com O, 2025)

Mais uma vez, as técnicas apontam por uma falta de especificidade das políticas em relação aos adolescentes em cumprimento de medidas (no que toca especialmente aos Centros de Saúde, em específico) e uma falta de estrutura para a busca ativa voltada à vinculação dos adolescentes. Isso se dá mesmo com a existência da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde de Adolescentes em Conflito com a Lei – PNAISARI, que, segundo as técnicas, enfrenta também grandes limitações:

> O PNAISARI é um programa que veio e trouxe para a gente um ganho nisso. Mas o PNAISARI tem o quê? Um técnico, dois, para a regional, um volume muito grande de casos. E a função do PNAISARI, pelo que o pessoal coloca pra gente, é uma função de articulação um pouco parecida com a nossa. Então, o PNAISARI não é um programa que vai colocar o adolescente num fluxo diferente do que já existe na Saúde para todo mundo. E, assim, existe uma precariedade na saúde mental, eu acho

> que para todo mundo, não é só para os adolescentes. E aí, os adolescentes que a gente atende ou que as escolas encaminham entram nesse mesmo fluxo da Saúde, que tem um psicólogo geral, para um centro de saúde que atende milhares de famílias. E fica até difícil a gente saber como que é o fluxo, por exemplo, para psiquiatria ou para uma fonoaudiologia, para qualquer especialidade. (Entrevista com O, 2025)

No cotidiano de trabalho, as interlocuções mais assíduas com a Política de Saúde se dão justamente nos casos de enfermidades de saúde mental. Além da dificuldade já mencionada de que muitos adolescentes e famílias têm preconceito com atendimentos em Saúde Mental – com afirmações como "eu não sou doido", "meu filho não é doido" – o equipamento de referência da rede de Saúde Mental para crianças e adolescentes, o CERSAMi, é percebido pelas técnicas como "caótico", o que dificulta a vinculação dos usuários ao equipamento. O ambiente do CERSAMi, voltado ao atendimento de usuários em crise, é percebido como em alguma medida hostil, e as técnicas relatam casos em que acompanharam seus atendidos ao equipamento, para intermediar esse acesso.

É nos momentos de interlocução com o CERSAMi que as técnicas contam mais com o apoio da PNAISARI, que, coincidentemente, tem um dos seus técnicos de referência da Regional Nordeste trabalhando também no CERSAMi. Apesar de narrarem que o retorno da Política especializada é normalmente muito demorado, elas descrevem suas intervenções como positivas, com bom manejo e sensibilidade em relação à fase da adolescência.

Em maior ou menor grau, no entanto, tanto Saúde como Educação são alvo de crítica pelas técnicas das MSE pela falta de especialização no atendimento ao adolescente autor de ato infracional, carecendo de fluxos específicos que garantam acesso e proteção integral a eles. A Política de Cultura, por sua vez, chega a ter ofertas específicas para adolescentes em cumprimento de medidas, mas estas se dão, em geral, apenas no Centro de Referência das Juventudes - CRJ, que fica no Centro de Belo Horizonte. Tanto o CRJ como o Centro Cultural da própria Regional Nordeste são descritos pelas técnicas como distantes demais dos locais de moradia dos adolescentes, sendo as ofertas do Centro Cultural percebidas também como muito limitadas. Essa questão foi tema de uma das entrevistas:

> A gente vê aí Virada Cultural, os Centros Culturais. Mas assim, também, quando você vai no Centro Cultural, as atividades não são muito... Em número, não são muito volumosas, as possibilidades… e, às vezes, é mais no turno da noite, o que dificulta para os adolescentes estarem circulando, porque tem bairros que são, mesmo no território, mesmo na Nordeste, que tem o Centro Cultural... tem bairros que são bem distantes para vir. E o Centro Cultural, inclusive, ele está numa região que não é tão vulnerável assim, não é de uma vulnerabilidade social muito grande. E todas as vezes que eu tentei entrar em contato com o Centro Cultural e tal, as atividades são feitas por voluntários, não são muito... não tem uma sequência. Aí acabou que eu acho que essa parte também é bem frágil. Mas assim, como existem

> as possibilidades dentro da cidade, isso aí a gente conversa com os jovens, a gente vai, sensibiliza para esse ponto da cultura. (Entrevista com O, 2025)

O maior desafio em relação à Política de Cultura, no entanto, não é a falta de ofertas, mas sim a adesão dos adolescentes, frente à obrigação de cumprir todos os outros eixos da medida socioeducativa:

> E com relação à cultura e lazer e esporte, eu acho que as ofertas, elas são para a cidade e, de maneira geral, eu tenho visto muitas ações culturais e esportivas acontecendo em Belo Horizonte. O que eu percebo é: São ações que são fora do território do adolescente, mas, para além disso, a leitura que eu faço é a socioeducação ainda tem um número de ofertas razoavelmente boas. Então, o menino tem possibilidades de escolher. E se a gente fica querendo que o menino faça o curso de qualificação profissional, volte para a escola, vá no esporte e ainda vá numa atividade cultural, você encheu uma agenda de um adolescente que tem ali as vontades dele, as coisas que ele quer fazer. Então, eu acho que o que dificulta um pouco o acesso é um pouco isso. A gente vai tentando ver aqui o que é possível, de forma também que o menino não fica sufocado demais de coisa para fazer, porque ele é adolescente. (Entrevista com L, 2025)

Já no que toca à Política de Esporte e Lazer, as técnicas retratam a escassez de ofertas no território da Regional Nordeste, dizendo que "não tem quadra pública, não tem projeto, não tem nada aqui perto" (Diário de Campo, 2025). Segundo elas, as iniciativas nessa área acabam dependendo muito do próprio jovem e, sem muitas oportunidades de acesso a locais públicos voltados a essas atividades, eles acabam sendo levados a um isolamento no celular e em jogos eletrônicos:

> (...) Esportes, a gente nem tem muito acesso, e a gente nem vê pela cidade mesmo locais públicos que tratam de esporte. Não tem uma quadra poliesportiva em um bairro, não tem um espaço de... e nem muita divulgação desse tipo desse tema para a juventude. E então, hoje em dia, eu tenho que conversar com os adolescentes, nem campos de futebol abertos assim, sabe, tem nos bairros, tem tido uma dificuldade. E eu estou vendo também uma mudança com relação à questão do celular e dos jogos, que o adolescente não está muito interessado em atividades ao ar livre ou fora de casa, mas assim, também porque não tem essa oferta, então o que ele tem mais fácil ali é o celular, os joguinhos, a conversa com os amigos. Então, eu acho que falta, sabe? (...) Não tem muito essa oferta nas políticas públicas, essas ofertas de Esporte. (Entrevista com O, 2025)

Mais uma vez, assim como ocorre com o PAEFI, Cultura, Esporte e Lazer parecem ser colocados em segundo plano frente a outras exigências do acompanhamento socioassistencial. Em outro oposto, a Política de Trabalho, Emprego e Renda é muito centralizada no âmbito do cumprimento das medidas socioeducativas, especialmente por iniciativa do Sistema de Justiça. As técnicas percebem, nesse sentido, uma classificação do mundo trabalho como possível "salvador" desses jovens, e criticam a reprodução de uma visão dos adolescentes que

cumprem medida como capazes de ocupar apenas espaços subjugados na lógica de produção, como exposto em uma das entrevistas:

> Na minha opinião, a gente só reproduz uma lógica de Sistema. E aí eu não estou falando de Sistema de Justiça, eu estou falando de sistema capitalista mesmo, onde essas pessoas estão sempre na base da pirâmide e vão permanecer ali, porque eles vão ter trabalhos subalternos, que começa desde cedo. Essas vagas para aprendizagem, elas são ruins, essas vagas em supermercado, elas são ruins, elas exploram ali o trabalho e a gente está reproduzindo isso aí como se estivesse lindo e não está, não está. Então, para mim é até paradoxo você ofertar isso para um adolescente, porque eu já escutei de adolescente: "não quero vaga de aprendiz, eu quero ser livre, eu quero ser dono do meu tempo". (Entrevista com L, 2025)

Elas descrevem uma limitação ou desinteresse, no oferecimento de vagas precárias de trabalho, da possibilidade de transformação real da vida dos adolescentes, e a imposição de expectativas ligadas a vieses de classe, como exposto no seguinte trecho do Diário de Campo:

> H: Pra esses promotores, juízes, os meninos têm é que trabalhar, se eles não querem é o fim do mundo... agora vai ver lá os filhos deles.
> L: É! Eles trabalhar? Nunca! Vão é fazer esporte, jogar videogame, estudar... (Diário de Campo, 2025)

Nesse contexto complexo, inserem-se uma série de programas e iniciativas oferecidas aos adolescentes em cumprimento de medida. Eles contam com oficinas de orientação sobre o mundo do trabalho e conexão com possíveis empregadores, por meio de um programa chamado Acessuas Trabalho, com acesso a cursos técnicos e profissionalizantes em instituições como o Centro de Formação Profissional Divina Providência - CEDIPRO e o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI. Essas instituições por vezes oferecem cursos em modelos muito semelhantes ao modelo escolar, afastando os adolescentes com percursos escolares marcados por exclusão e sentimentos de inferioridade, e muitas vezes enfrentam dificuldade de acompanhar os conteúdos, também devido à defasagem escolar. Ademais, as técnicas apontam que por vezes faltam oportunidades nos cursos que mais interessam os adolescentes, como mecânica. Essas questões foram refletidas em uma das entrevistas:

> Capacitação para o trabalho... Essa parte a gente tem bastante, hoje em dia tem mais possibilidade de capacitação para o trabalho nos cursos, né? Tem o Cedipro aí dando os cursos, o Acessuas e tal. E a dificuldade nesse ponto é muito com relação à adesão dos adolescentes mesmo. É difícil, eles não aderem muito às atividades. Eu não sei, talvez também por questão de valores, de não ver essa formação, essa coisa formal como muito próximo deles. Então, apesar de a gente ter bastante ofertas, a gente está com uma dificuldade na adesão nos adolescentes, principalmente na parte de formação, porque quando é vaga de trabalho, muitas vezes tem uma adesão maior, porque tem ali um salário e tem uma necessidade imediata da maioria dos

> adolescentes das medidas pela vulnerabilidade social e tudo de ter uma renda. Então, eles têm mais essa vontade. Apesar que essa renda hoje ela está um pouco pequena e tem uma questão de estar vinculada a uma instituição de aprendizagem também, junto com o trabalho... é uma coisa que a gente encontra uma certa resistência dos adolescentes, em função da baixa escolaridade. E do fato daquilo lembrar muito o ambiente escolar, onde eles já tiveram muita dificuldade, eles acabam também trazendo essa dificuldade para as instituições formadoras. Então os cursos em si, as formações para o mundo do trabalho, a gente vê muito pouca adesão assim dos jovens, sabe? Aí eles pensam, "eu quero um trabalho", sabe? "Só um trabalho, eu quero chegar e ir para o trabalho, fazer, executar o trabalho"... e tem uma burocracia e uma formalidade que afasta eles um pouco desse lugar. (Entrevista com O, 2025)

Como apontado por O, o maior interesse dos adolescentes é em vagas de trabalho, mas há uma escassez de vagas fora de um escopo de "trabalhos subalternos", as de auxiliares em supermercados. As vagas de trabalho mais desejadas são aquelas que envolvem cargos administrativos em instituições públicas, tipicamente oferecidas por parceiros como a Associação Profissional do Menor – Assprom (que tem parceria com a Prefeitura de Belo Horizonte por meio do Programa Trabalho Protegido na Adolescência). No entanto, é raro o oferecimento desses postos e, quando são oferecidos, eles aparecem em pouca quantidade, com uma ou duas vagas para o CREAS.

As demais políticas públicas setoriais – Segurança Alimentar e Habitação, notadamente – não tem ofertas específicas para o Serviço de Medidas, não sendo suas ofertas, em geral, compatíveis com uma especialização para um público adolescente. As interlocuções que as técnicas fazem com elas, portanto, se dão no âmbito mais ampliado das famílias dos adolescentes, por exemplo, com a inserção delas no PAAN.

Apenas de todos os entraves narrados na relação com as políticas públicas setoriais, as técnicas das MSE valorizam a existência de alguns fluxos específicos para os adolescentes das medidas, especialmente nas políticas da Educação, de Trabalho, Emprego e Renda e de Cultura. Ao compararam o Serviço de Medidas Socioeducativas com o PAEFI, elas afirmam que as MSE contam com mais recursos e fluxos especializados, e associam a existência dessa organização à ligação do Serviço com o Sistema de Justiça e a imposição direta ou indireta de seu poder nas políticas públicas. No tópico abaixo, exploro em detalhes essa relação entre o Serviço de Medidas e o Sistema de Justiça.

4.5.3. A relação das MSE com o Sistema de Justiça

O Serviço de Medidas Socioeducativas em meio aberto, como já apontado acima, tem uma relação bastante próxima com alguns órgãos do Sistema de Justiça, por sua própria natureza. Dada a proximidade gerada pela caracterização das MSE como executoras de

medidas decretadas judicialmente, o contato das técnicas com a Promotoria e a Vara Infracional é especialmente intenso.

Nesse contexto, as técnicas, em geral, dividem uma visão de que os membros desses órgãos estão empenhados em promover a socioeducação e valorizam e reconhecem o trabalho do Serviço de Medidas. Observa-se uma proximidade especialmente com a equipe técnica da Promotoria e da Vara infracional, com diálogo estabelecido com figuras específicas que são referência para o Serviço dentro dessas instituições. Essa realidade foi refletida nas entrevistas:

> Com os órgãos de justiça, tem tanta coisa, né? A gente, enquanto instituição, a gente tem uma relação bacana, de respeito, do que a Prefeitura faz, do que a justiça faz. Eu vejo que tem muita consideração pelo trabalho dos técnicos e tal. [...] toda vez que eu tentei articular com qualquer um dos órgãos de justiça, foi uma articulação tranquila, não teve... Pode ser que eu não tenha conseguido o objetivo que eu queria no momento, às vezes, substituir uma medida, alguma coisa assim, por causa dos critérios da própria justiça, mas a articulação, a conversa não foi difícil, não teve nenhum entrave. (Entrevista com O, 2025)
> Com o Ministério Público, eu acho que o Ministério Público tem... que é isso também, é um Sistema de Justiça que é pessoalizado, tem juízes e juízes, tem promotores e promotores, tem defensores e defensores, então a gente também fica numa relação muito pessoalizada, em que, em alguns momentos, eu tenho contato de promotores, eu preciso de alguma coisa, eu já faço esse contato direto ou com algum técnico lá da Promotoria, que também flui, eu percebo eles empenhados. E do Judiciário é a mesma coisa, de modo geral, eu percebo eles bem preocupados com a pauta socioeducativa. A gente tem figuras ali que tentam também, com os recursos que têm, apoiar a gente. (Entrevista com L, 2025)

Com a Defensoria Pública, no entanto, o cenário é de ausência de interlocução e diálogo. De fato, durante meu período de pesquisa, em nenhum momento fiz um contato direto com a Defensoria Infracional, apenas encaminhamentos para os adolescentes lá comparecessem. Não há um canal de comunicação estabelecido nem trocas no acompanhamento dos casos, como exposto nas entrevistas:

> Bom, com a Defensoria, eu acho muito fraca ainda essa articulação. Eu acho que até a equipe entrou agora há pouco tempo, a equipe técnica lá, e eu nunca tive nenhum contato direto, só numa reunião com a equipe. Então, com a Defensoria, ainda não tive essa comunicação direta. Mas a gente já teve contato com a coordenadora, a doutora Ana Paula, foi muito disponível, já abriu espaço para discussão de alguns casos... mas o nosso trabalho, pelo número de casos que a gente tem, pela nossa atividade, a gente, às vezes, só consegue buscar para casos específicos, quando tem alguma necessidade. (Entrevista com O, 2025)
> Com a Defensoria... Eu particularmente não tenho muita demanda para a Defensoria, embora, quando eu pego ali o termo de assentada, começo a ler o kit do adolescente que vem... Eu até acho que tinha coisa para a Defensoria ali, mas pelas questões de prazos processuais, às vezes, não tem nem muito o que fazer, então, eu não tenho realmente muita demanda para a Defensoria não. Eu acho que um contato, um diálogo é possível. Geralmente, a gente pede para o orientador jurídico tentar ali fazer um contato. Eu acho que o diálogo é possível, sob demanda. A gente não tem

> um fluxo, uma coisa muito estabelecida não. Acho que acontece, quando precisa. (Entrevista com L, 2025)

As relações com esses órgãos, ainda que mais assíduas e abertas do que com o PAEFI, não são desprovidas de críticas - especialmente no que toca à atuação da Vara e da Promotoria Infracional. A principal delas é a transformação da medida aplicada, por esses órgãos, em uma "lista de caixinhas a serem "checadas" (Diário de Campo, 2025). Para as trabalhadoras das MSE, muitas vezes, os promotores e as juízas (há apenas mulheres no setor de execução da instituição) tendem a enxergar a vida dos adolescentes como artificialmente dividida em áreas de intervenção - os eixos das medidas - que devem ser totalmente abordadas pelo trabalho técnico, para então "salvar", "reformar" as pessoas em cumprimento das medidas (Diário de Campo, 2025). Alguns trechos das entrevistas e do diário de campo explicitam claramente essa crítica:

> Por outro lado, você tem promotores que, se você não der o "check" lá nos eixos, a pessoa acha que o menino não cumpriu medida. Ou se o menino não foi no curso, se o menino não tá indo na escola, é descumprimento de medida, você tem que fazer o descumprimento de medida. Então, a Promotoria eu acho que tem algumas concepções equivocadas, mas localizadas (...) Não posso dizer que é uma promotoria toda assim. Então, infelizmente a avaliação é pessoalizada, tem promotores e promotores. (Entrevista com L, 2025)
>
> Certo dia, após uma das técnicas da MSE receber a notícia de que seu pedido de encerramento da medida havia sido negado, ela e uma colega tiveram a seguinte conversa:
>
> K: Que mais que eles querem? Só tem um ato, tá estudando, a Saúde e a mãe falaram que tá bem, mas que trabalho só quando tiver no CRAS... que tá com previsão de ter vaga em breve. O menino tá organizado, rompeu com a trajetória infracional! (...) Eles são muito fervorosos na lei, tinham que ser mais flexíveis.
>
> L: É, esse povo tá fora da realidade mesmo. (Diário de Campo, 2025)

As técnicas das MSE, que tem contato cotidiano com os adolescentes e suas famílias, denunciam um apego excessivo pelos órgãos de Justiça a requisitos formais, estabelecendo exigências distantes da realidade dos adolescentes acompanhados. Há, nesse sentido, momentos de imposição de visões moralistas, como críticas feitas em audiências tatuagens realizadas pelos jovens. Nessas situações, há, por vezes, ordens de cumprimento de funções pelo Serviço de Medidas que ultrapassam as competências da Política de Assistência Social ou mesmo das políticas públicas de forma geral. Um caso registrado no Diário de Campo se destaca, nesse sentido:

> Há cerca de um mês, uma juíza determinou em audiência que um adolescente com uma ak-47[24] tatuada numa das maçãs do rosto fosse encaminhado para o Serviço de Medidas para que a técnica providenciasse a remoção da tatuagem. As técnicas

[24] Tipo de fuzil de assalto, uma das armas de fogo mais famosas e utilizadas no mundo

> ficaram revoltadas com isso, dizendo que não existe esse serviço na esfera pública e que isso não é responsabilidade delas.
> Esta semana, chegou ofício pedindo ciência de que a técnica deve "adotar as providências pertinentes para que o representado possa remover a tatuagem que possui em seu rosto."
> J leu o ofício, colocou a cabeça entre as mãos e disse "Em que mundo esse povo vive? Não existe isso no SUS não. O que a K vai responder?"
> Eu: "Bom, agora só estão pedindo ciência, mas no relatório ela vai ter que dizer das providências que ela tomou. Antes das férias, ela falou que tinha conversado com adolescente e ele tinha desistido de tirar a tatuagem, porque era muito caro e ficava a marca."
> J: "É, fica a marca e é 300 reais a sessão."
> Eu: "A L tava olhando lugares pra ele tatuar algo em cima, né… Ela vai ter que falar disso."
> J: "Meu deus… é muito absurdo."
> [alguns dias depois]
> K veio me perguntar sobre resposta ao pedido de remoção de tatuagem de adolescente que ela está atendendo, falou que está olhando clínicas com a família, mas não tem nada certo, e que conversou com a Coordenadora do CREAS e que ela falou para olhar com a Coordenação das MSE sobre a possibilidade de liberar o benefício Avise[25] para fazer essa remoção. Falei para ela dizer, em sua resposta, que remoção de tatuagem não é uma oferta pública, mas que está olhando com a família uma série de clínicas privadas.
> Depois, ela se para as outras técnicas e disse:
> K: "Aqui, chegou a determinação de providenciar a remoção da tatuagem daquele menino."
> L: "Aiai, agora, vão determinar que a gente interfira no corpo das pessoas? Ou ele disse lá que ele quer tirar?"
> K: "Acho que ele disse que queria lá… mas comigo ele não fala isso assim…"

Esse caso foi bastante atípico - nenhuma das técnicas havia lidado com uma exigência parecida antes. No entanto, ele demonstra um cenário de incompreensão das ofertas públicas pelo Judiciário; de imposição, em um contexto de grande pressão (como são as audiências), de exigências que violam a autonomia dos adolescentes; e também uma relação hierarquizada em relação ao Serviço de Medidas – que, apesar de todos seus questionamentos, teve de se movimentar para cumprir a ordem judicial.

Essa posição da Política de Assistência se apresenta também em outros âmbitos das MSE, indo desde o prolongamento dos acompanhamentos para realizar intervenções que as próprias técnicas e os adolescentes entenderam como não compatíveis com o projeto de vida deles às tratativas em relação à violência institucional. Sobre essa última questão, as técnicas expressam grande frustração e tristeza em relação aos casos de violência policial.

Os adolescentes, vivendo em contextos de uma exposição e convivência diária com as forças policiais que os violentam, apresentam grande resistência a denunciar casos de violência policial às instituições, por descrença na adoção de qualquer medida de

---

[25] "Auxílio por Vivência de Situação de Insegurança Social", benefício eventual da Prefeitura de Belo Horizonte para prevenir e enfrentar situações provisórias de vulnerabilidade decorrentes ou agravadas por nascimentos, mortes, vulnerabilidades temporárias, etc. Seu valor é de 300 reais, e ele é renovável por uma vez no período de um ano.

responsabilização desses profissionais e medo de retaliação. Segundo as técnicas, não há nenhuma iniciativa dos órgãos de Justiça que garanta a proteção ampla dos adolescentes denunciantes, nem são feitas tentativas de colhimento de depoimentos nesse sentido nas audiências e atendimentos técnicos desses órgãos.

Certa vez, uma das técnicas relatou que um adolescente chegou com a cabeça sangrando em sua audiência, após ser agredido por policiais, e a juíza que a conduzia nem sequer perguntou o que havia acontecido com ele. A percepção é que, frente à ausência de um arcabouço institucional que consiga fazer a responsabilização das forças policiais de forma suficiente (com dinâmicas complexas de grande poderio, opacidade e autoproteção das polícias e a existência de uma Justiça Militar altamente leniente à atuação desses profissionais), a Sistema de Justiça, no campo infracional, "fecha os olhos" (Diário de Campo, 2025). Elas relatam, nesse sentido, que, quando há uma preocupação desses órgãos com a questão, as expectativas de "convencimento" e articulação das denúncias com os adolescentes recaem sobre o Serviço:

> [...] tem alguns gargalos que a ponta não dá conta de cuidar e o Judiciário também não dá, e que aí eu acho que quando eles transferem para a gente e a gente acaba tendo um problema. Por exemplo, a questão da violência institucional, sobretudo a violência policial. Menino que passa por lá machucado e não tem tratativa pelo Sistema de Justiça. Então, se não teve lá, aqui vai ter muito menos. Aqui, a gente fica com a angústia de acolher isso sem ter muito o que fazer. Mas são os limites institucionais que a gente ainda encontra na coisa pública. (Entrevista com L, 2025)

Nesse contexto, a visão das técnicas das MSE sobre a polícia tende a ser bastante crítica. Os relatos de violência policial perpassam praticamente todos os casos por elas atendidos, e algumas delas já tiveram que intervir diretamente no território para proteger adolescentes de sofrê-la. Tenho uma postura pessoal parecida, e é comum que a expresse nas conversas com elas. É comum ouvir diálogos como:

> 1. O veio me contar de um caso em que um jovem de 18 que ela está acompanhando ficou uma noite preso na carceragem de uma delegacia civil depois de a avó o acusar de furto. Eles chamaram a polícia, que o pegou em casa e o levou. Não foi flagrante, não acharam nada com ele. No dia seguinte, a avó foi na delegacia, retirou a queixa e o soltaram. Ela me pediu para olhar se tinha algum registro dessa ocorrência. Procurei online e, sem sucesso, falei que não, que ele não foi levado para uma audiência de custódia, então não tinha nada disponível para consulta. Ela questionou ele ter ficado preso por uma suspeita de furto, sem flagrante, e falou:
> O: "Dá uma angústia isso, essas irregularidades todas, pensar que isso pode acontecer com qualquer um, com a gente."
> Eu: "Com a gente não, né…"
> O: "Mas ele, por exemplo, não mora numa favela nem na periferia…"

> Eu: “Aposto que eles olharam o histórico infracional dele e quiseram dar uma dura e foi isso(...)”
> O: (...) pensar que um delegado, um escrivão faria isso… é muito absurdo isso… não dá nem pra dar uma orientação pra pessoa” (Diário de campo, 2025).
>
> 2. D (técnica do PAEFI) contou um caso para L e O, escandalizada:
> D: “Cês viram o caso de um paciente de saúde mental no CTI que fez uma mulher de refém, daí a polícia chegou atirou nele… matou!”
> L: “Mas esses militares que a gente tem… vamo combinar, né. Não tem preparo nenhum. Nenhum!”
> D: “Era um paciente de CTI, gente! O que que ele ia conseguir fazer? Aí falam que é risco.”
> O: “Mas ele tinha um objeto cortante né, de fato tinha risco… mas a polícia tem que ser treinada pra lidar com isso. Não é ir e matar não.”
> D: “Teve um caso em São Paulo, acho... de um menino (...) que deu um tapa no retrovisor de um carro, o policial foi e matou?!”
> O: “E ainda falam que é legítima defesa.”
> L: “E ainda têm fé pública!” (Diário de campo, 2025).

Nessas ocasiões, as técnicas se veem obrigadas a exercer um trabalho focado apenas na Proteção Social, e argumentar frente à Vara Infracional pelo não cabimento da medida socioeducativa. Algumas das trabalhadoras veem esses percursos como “enganos inevitáveis”, dado o fato de que as instituições de Justiça não têm o tempo hábil e as ferramentas adequadas para conhecer e avaliar de forma ampla as condições de responsabilização dos adolescentes. Por isso, para que a necessidade do usuário do Serviço seja satisfeita com maior celeridade, tomam para si a função de Proteção Social e, exercida a proteção possível, pedem o desligamento do caso. Outras técnicas, no entanto, ao atender esses casos, criticam a ausência de cuidado e avaliação das medidas cabíveis pelo Sistema de Justiça, e afirmam como o próprio encaminhamento desses adolescentes à socioeducação é uma grande violação de direitos.

Além das relações com o Sistema de Justiça que aparecem nos contatos diretos com suas instituições, nas ordens judiciais ao serviço e nos atendimentos com os adolescentes, as técnicas apresentam também críticas à questão formal dos processos infracionais. Elas nomeiam a já mencionada dificuldade de acesso à situação processual completa dos adolescentes e a falta de acesso aos processos de conhecimento, e clamam por uma maior integração entre os setores de conhecimento e execução no CIA:

> E com relação à justiça com os adolescentes, digamos assim, o processo que o adolescente passa na justiça até chegar aqui nas medidas (...) por ele tentar ser rápido, para ser melhor, às vezes, ele passa por cima de algumas coisas. Eu acho que os processos lá no Judiciário dos jovens precisavam se comunicar mais, porque a gente trabalha com o processo de execução, mas o adolescente às vezes tem outros processos e é bem difícil para o serviço você conseguir dar para o adolescente uma visão de como estão todos os processos dele. (...) Por ser uma justiça integrada, pelo

> menos essa ideia de integração que tem no CIA, os processos precisavam conversar mais, para ter uma unidade, sabe? (Entrevista com O, 2025)

No dia a dia, destacam-se os problemas processuais de demora de geração de Certidões de Antecedentes Infracionais atualizadas (que por vezes demoram meses para mostrar novos processos); para o envio de novas medidas, decretadas nos processos de conhecimento, ao processo de execução; para o cumprimento de mandados de busca e apreensão; não consideração de informações importantes prestadas pelas MSE nas decisões; pedidos equivocados de envio de relatórios do Serviço que já constam nos autos; etc.

Em suma, a relação das MSE com o Sistema de Justiça acontece em um contexto de relativa cooperação e abertura por parte das instituições de Justiça, mas com a manutenção de um nível de hierarquização e conflitos para com o Serviço. Tanto a hierarquização como esses conflitos apontam para questões estruturais inerentes à divisão entre as instituições de Justiça como atuantes no âmbito da produção heterônoma de decisões sobre a vida dos adolescentes, e as MSE como responsáveis pela execução fática das medidas socioeducativas, com convivência cotidiana com esses mesmos adolescentes. Parte dessas divisões e dificuldades são vistas como intransponíveis pelas técnicas, mas elas apontam para a necessidade e possibilidade de aprimoramento real em vários aspectos, notadamente uma compreensão aprofundada da realidade dos adolescentes atendidos, a adoção de providências efetivas em relação a casos de violência policial, e a organização processual da Vara Infracional.

No tópico a seguir, abordarei, a partir do que foi apresentado até aqui sobre o cotidiano técnico e a relação com as políticas públicas e com o Sistema de Justiça, os desafios e potencialidade do Serviço de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto.

4.5.4. Os desafios e potencialidades das MSE

Como descrito ao longo dos últimos tópicos, o trabalho realizado pelo Serviço de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto se dá em um campo de atuação complexo, que busca um equilíbrio entre Proteção Social e a responsabilização dos adolescentes atendidos.

Nesse processo, o Serviço enfrenta diversos desafios, que vão desde as condições de vida dos adolescentes e de aliciamento desses por organizações criminosas a entraves institucionais no diálogo com outras políticas públicas e com o Sistema de Justiça, os quais foram abordados nos últimos tópicos.

No dia a dia do Serviço em si, esses desafios se apresentam na dificuldade de cumprir todos os requisitos dos eixos das medidas, ou seja, os requisitos de satisfação das

necessidades dos adolescentes nas áreas de saúde; escolaridade; esporte, cultura e lazer; convivência familiar e comunitária; profissionalização; e responsabilização. Em um período de seis meses, em média, é colocado para as técnicas o dever de “resolver” a vida de seus usuários em todos esses âmbitos.

Em meio aos entraves institucionais, à dificuldade de vinculação dos adolescentes ao cumprimento das medidas, e às limitações inerentes à tentativa de abordar tentar área em um período curto e em equilíbrio ao restante das demandas cotidianas desses adolescentes (que, por vezes, trabalham, estudam, querem dedicar tempo a suas relações pessoais, etc), as técnicas reconhecem como enfoque do Serviço o trabalho subjetivo com os usuários. Nesse sentido, o ponto focal e mínimo que as trabalhadoras tentam garantir aos adolescentes é o rompimento com a prática infracional. Essa questão foi abordada nas entrevistas:

> [...] os eixos, eu acho que eles são práticos, mas eles levam pouco em conta a questão da autonomia do sujeito, porque está posto: escolarização, profissionalização do trabalho, saúde, do esporte, enfim, isso está lá. Então para a justiça, para o Judiciário, cumprir medida é dar "check” nos eixos da medida. Porém, aqui, a gente tenta trabalhar com os adolescentes na perspectiva de entender se isso faz algum sentido. Então, no meu acompanhamento, o cumprimento da medida está para além de dar "check” nos eixos do PIA. Para mim, o principal objetivo é o rompimento com a prática infracional. Deixou de atuar, seja porque fez uma elaboração, porque a gente trabalha com responsabilização subjetiva.... Então, deixou de atuar por algum motivo, deu uma “startada”, alguma coisa fez sentido... Ali para mim já venceu na vida, já cumpriu a medida. E aí, a gente fica muito num exercício de traduzir esse reposicionamento do adolescente para o Judiciário...
> (...) Eu acho que a transformação maior que a gente tenta é o rompimento com a prática infracional, porque mudar contextos de vida, eu acho que a gente não consegue atingir isso, infelizmente. Porque isso passa pela questão de habitação, a maioria das pessoas chegam aqui, que passam por aqui, elas são famílias vulnerabilizadas, são famílias que moram em vilas e favelas, são famílias que moram no meio da boca, a gente não consegue atuar nisso.... Então, eu acho que o que a gente consegue fazer de transformação aqui é tentar promover no adolescente uma virada de chave para pensar assim: “é isso aqui que eu quero para minha vida, para o resto da minha vida?” Eu acho que é a transformação maior que a gente consegue. O resto a gente vai tentando com o mínimo social que a gente tem, porque não depende só da Assistência Social. Então, a gente vai tentando ali de pouquinho em pouquinho alterar alguma coisa. (Entrevista com L, 2025)

As técnicas muitas vezes se sentem acuadas, com a imposição de expectativas de transformações incompatíveis com seu poder de intervenção em realidades complexas, com, por exemplo, o aliciamento dos adolescentes em seus territórios para a prática dos atos infracionais por organizações criminosas que as trabalhadoras não conseguem alcançar ou exercer qualquer tipo de pressão sobre ou a submissão desses à violência policial, em um contexto de grande impunidade de seus perpetradores. Ademais, elas afirmam que a rotina de atendimentos semanais (ou ao menos a tentativa de vinculação) a até 20 adolescentes impossibilita intervenções mais amplas no acompanhamento dos adolescentes e suas famílias.

Reconhecendo uma limitação estrutural de promover as mudanças profundas exigidas para que os adolescentes superassem de fato suas condições de vulnerabilidade, as técnicas têm como foco a responsabilização ampla e desenvolvimento da autonomia deles para conduzir suas vidas. Segundo declaram, o trabalho começa com uma reflexão sobre os próprios processos de criminalização e passagem pelo Sistema de Justiça e seus impactos, com a validação as angústias frustrações dos adolescentes e suas famílias, e se expande para os projetos de vida deles de forma ampla:

> (...) Mas que chegaram aqui devastados por terem acessado em algum momento o Sistema de Justiça devido ao cometimento de um ato infracional do adolescente. E você poder acolher essa angústia e transformá-la em potência é o que faz diferença no Serviço. Então, acolher uma mãe que falou durante o atendimento duas horas... Uma mãe não, uma mãe e um pai.... e você via a angústia de uma coisa que aconteceu há dois anos atrás... E você fala assim, "olha, aqui nós vamos olhar para frente agora". Você dá uma aliviada, a pessoa chega no atendimento seguinte de uma outra forma. Então, é isso que eu acho que é transformador.
> (...) no Serviço de Medidas, você tem um sujeito que, para além da situação e da condição dele, ele tem uma escolha, porque não é todo mundo que tá na favela morando lá na boca que se envolve com o tráfico, por exemplo. Não é todo mundo, isso não é a regra. Então tem um ponto do sujeito que levou ele para aquilo ali. A gente tenta ali no diálogo, nas construções com adolescente, tentar entender um pouco essas motivações, o que é que ele buscava naquilo ali, e tenta dar uma ressignificada nisso e construir outras coisas. (Entrevista com L, 2025)
> (...) nos atendimentos, nas reflexões e no próprio fato de eles passarem pelo Sistema de Justiça. A apreensão, a levada para o judiciário, o transtorno que isso causa na família, aí depois vem para a medida, aí fica um tempo tendo que responder uma medida, né? Isso é uma mexida no cotidiano deles, causa um transtorno e muitas vezes isso já é motivo o suficiente ali para uma responsabilização, para você ver um rompimento com a trajetória infracional. Para outros adolescentes, aí vai depender muito, porque depende muito do meio, depende muito do envolvimento dele com os atos infracionais. Aí a responsabilização vai ter que ter um tanto do sujeito.
> (...) conversar sobre o motivo pelo qual ele chegou ali, a estar naquele ato, como que a família lida com aquela situação, que apoio que ele tem da família, o que que tem naquele lugar, principalmente para os adolescentes que estão mais ligados ao tráfico, que são a maioria que a gente atende... o que que tem naquele ambiente que faz com que ele busque aquele ambiente e não a escola, outros lugares. Então, a gente vai trabalhando, a gente tenta trabalhar também o risco do envolvimento nesses atos, o risco do ambiente em si, e é uma coisa mais difícil, porque o adolescente tem mais dificuldade de visualizar questões de risco, não é? Ele ainda realmente tem uma ideia de que ele é um pouco invulnerável (...) Então, a gente também, claro, faz essas reflexões também junto com a família para ver em que ponto que a família... É muito importante, o ponto que a família tem condição de apoiar esse jovem, em questão de dar outras opções, mudar o lugar onde está morando. Então, é muito nessas reflexões, nos atendimentos individuais mesmo. E nessa tentativa de trazer o jovem para refletir sobre esses lugares. Sobre o lugar que ele tá, a motivação, o que faz com que ele continue ali.
> Também tentar trazer o jovem pra pensar quais os projetos de vida que ele tem, sabe, pra daqui a dois anos, daqui a três anos. Qual que é a importância dos estudos na... Como que ele vê os estudos? Que importância que têm esses estudos na vida dele? E, se ele não for pela via do estudo, como que ele vai fazer? Sabe, que profissão que ele imagina que ele possa estar daqui a um tempo, porque, por enquanto, é um adolescente, tem a família provendo algumas coisas, mas daqui a pouco ele é um adulto, vai ter outras responsabilidades. Então, é essa reflexão mesmo que a gente vai fazendo com os adolescentes, no sentido da responsabilização. E inserir também

> as possibilidades do curso, das atividades coletivas, do convívio com os equipamentos e trazer todas essas outras possibilidades que, às vezes, ele não via antes, eu acho que faz parte também de a gente conseguir essa responsabilização. Porque muitas vezes eu converso com o adolescente e ele nunca tinha pensado na questão profissional dele, por exemplo. Ele nunca tinha avaliado que importância que ele dá para a escola. Então, na hora que a gente começa a conversar algumas coisas desse tipo, o adolescente reflete coisas que ele nunca tinha nem pensado, porque ele estava vivendo ali no cotidiano dele, sem essas reflexões. E isso às vezes impacta no momento, às vezes, não impacta no momento, porque muitos adolescentes às vezes reincidem, mas pode impactar mais na frente, então a gente entende que está plantando ali uma semente, sabe? A responsabilização é um processo. A gente pensa nela como um processo. Não pensa como uma coisa muito pontual, mas durante a medida, o cumprimento da medida, o adolescente vai dar indícios de que subjetivamente ele está refletindo sobre isso ou objetivamente você vê ali o movimento da trajetória sem outros atos infracionais acontecendo. (Entrevista com O, 2025)

A grande potencialidade das MSE, segundo as técnicas, é o estabelecimento de relações de reconhecimento, respeito, valorização individual e responsabilização com os adolescentes, o que possibilita que eles se sintam capazes e compelidos a reorganizar suas vidas. Nesse processo, a atuação estratégica e atenta das técnicas também em âmbito processual busca refletir a situação de responsabilização e mudança de projetos nos processos de execução e encerrar a medida socioeducativa assim que possível.

Trago, nesse sentido, um exemplo de acompanhamento de caso registrado no Diário de Campo que reflete as potencialidades do Serviço, como apontadas pelas técnicas.

> K veio até a minha mesa me mostrar um áudio da mãe da adolescente que está morando em Maceió com o marido dela enquanto a filha de 17 anos mora em Belo Horizonte sozinha com um homem mais velho. Mônica perguntou a ela qual era a relação entre a adolescente e o homem com quem ela está morando, e a mãe explicou que eles estão namorando.
> K falou que estava achando "muito estranha" essa situação, e que queria entender melhor o caso. Falei que ia abrir o processo da adolescente para lermos juntas.
> Lendo o processo, entendemos que a adolescente era original de um município do estado do Rio de Janeiro. Quando tinha 12 anos, foi acusada de estar envolvida em um roubo de carro. Segundo declarações da mãe no processo, a adolescente tinha à época saído de casa para morar com amigas que ela acreditava serem trabalhadoras do sexo devido a problemas relacionais com a mãe. No entanto, as duas mantinham contato cotidiano e a adolescente às vezes voltava para casa e lá permanecia.
> No dia em que foi apreendida, a adolescente declarou que não tinha participado do roubo, mas que tinha sido convidada pelos adolescentes dentro do carro para entrar. No momento em que a polícia apareceu, ela correu e se escondeu dentro de um bueiro, mas foi encontrada e apreendida.
> Ela foi condenada à medida de internação. Quando estava internada, no entanto, sofreu estupro de agente socioeducativo e a medida foi relaxada. No processo, o relato em relação a esse fato é o seguinte: algumas adolescentes sofreram violência sexual de um dos agentes socioeducativos que trabalhava no centro de internação. Ele fazia combinados com as adolescentes de trocar favores como acesso a doces, cigarro, celular, pela realização de sexo oral.
> Continuamos lendo o processo. Após a violência sexual, a adolescente foi desinternada e passou a responder LA. Os trâmites de envio para LA se delongaram muito, e a família ainda mudou duas vezes de município para cidades vizinhas, devido ao trabalho do pai. No fim, a adolescente, que no início tinha 13 anos, estava

> já com 17 e morando em Belo Horizonte e não tinha cumprido sua única medida socioeducativa. Pelo delongar da medida, planejamos pedir o encerramento dela o quanto antes, tendo em vista os princípios da brevidade e atualidade das MSE.
> (cerca de dois meses depois)
> K chegou de um atendimento e veio até a minha mesa contar que tinha encaminhado a adolescente do Rio de Janeiro a um curso de manicure logo depois do primeiro atendimento e que ela estava gostando muito. Falou que conversou com ela sobre sua casa e seu relacionamento, e que adolescente expressou muito desejo de ser independente. K falou que ela é "uma gracinha, muito organizada, tá estudando...", "claramente tá em outro momento da vida, não tinha que estar aqui não".
> Pedi para ela fazer um relatório dizendo dessa situação, para que já informássemos do cumprimento da medida e pedíssemos seu encerramento. Ela me enviou o relatório e o complementei com uma descrição detalhada dos quase cinco anos de idas e vindas da adolescente do Sistema Socioeducativo. Ao fim do documento, apontamos a violação patente aos princípios da brevidade, atualidade, mínima intervenção e proporcionalidade das medidas socioeducativas.
> (alguns dias depois)
> Entrei no PJe e a sentença da adolescente do Rio de Janeiro havia saído, com o encerramento da medida. Informei à K, que imediatamente entrou em contato com ela. K me contou que a adolescente ficou muito feliz com a notícia e agradeceu a ela, afirmando que finalmente estava livre (Diário de Campo, 2025).

Tendo sido abordados os desafios potencialidades das MSE e analisadas as particularidades da execução das MSE e do PAEFI, para concluir o presente trabalho, sigo nos próximos dois tópicos para um escopo mais amplo, com a comparação dos Serviços, focada em suas sensibilidades jurídicas, e algumas considerações sobre a agência de suas técnicas.

4.6. Análise comparativa das sensibilidades jurídicas no PAEFI e nas MSE

Os Serviços do PAEFI e das MSE têm muitas características que os unem, e muitas que os separam. Ambos, é claro, são serviços da Proteção Social Especial de Média Complexidade e, em Belo Horizonte, ambos contam com corpo de servidoras concursadas para sua execução. Já no que toca aos pontos de divergência entre Serviços, o PAEFI é, por um lado, o "serviço-base" da Proteção Social Especial, servindo, como posto por uma de suas técnicas, como "generalista", com o atendimento de um público amplo, que tem em comum o risco ou passagem por situação de violação de direitos. O Serviço de Medidas Socioeducativas, por outro lado, atende um público muito mais específico, sendo o desenvolvido junto a adolescentes condenados a responder a medidas socioeducativas em meio aberto e suas famílias. Dessas características básicas, surgem uma série de aproximações e distanciamentos ligados ao tipo de contato interinstitucional que os Serviços fazem com outras políticas públicas e com o Sistema de Justiça, com os modelos de acompanhamento, etc.

Nesse contexto, considerando especialmente as diferenças de objeto e objetivos de trabalho entre eles, torna-se desafiador fazer comparações entre PAEFI e MSE. A seguir,

buscando capturar a complexidade dessa relação e tentativa de comparação, trato das sensibilidades jurídicas observadas entre as técnicas dos dois Serviços e suas repercussões no cotidiano de trabalho, inclusive no que toca à relação entre eles.

Começo pela visão de justiça das técnicas. A percepção delas sobre justiça é complexa e raramente se coloca de maneira explícita no dia a dia. Em ambos, ela perpassa um olhar amplo sobre a vida do público do atendimento e pela compreensão de que essas pessoas passaram e passam, tendo chegado aos serviços, por grandes processos de desumanização e desigualdade social. Para todas as técnicas participantes da pesquisa, a sociedade em que vivemos é estruturalmente desigual, sendo organizada de forma a excluir sistematicamente grupos de pessoas por critérios de renda, raça, aptidão física, orientação sexual e identidade de gênero etc. Esse olhar influi na própria concepção de justiça pelas técnicas que, tanto no PAEFI como nas MSE, associa "justiça" com "equidade", "reparação de danos", "bem-estar" e "proteção social". Os dois Serviços incluem também a noção de "responsabilização" em seu conceito de justiça, tanto no âmbito da garantia da reparação de danos como no desenvolvimento de autonomia. No entanto, essa responsabilização recebe bem mais destaque pelo Serviço de Medidas, sendo incluída no escopo de seu trabalho, em uma dimensão de trabalho de reflexão subjetiva com seus usuários.

Destaca-se, na construção cotidiana das sensibilidades jurídicas das técnicas, o papel da cultura institucional vigente na execução dos serviços. Como já posto por Geertz (1981) e aqui enunciado, a cultura não é apenas um pano de fundo, mas um conjunto de forças coercitivas (classe, raça, gênero e normas estatais) que, no contexto analisado nesta pesquisa, ordenam a vida e moldam a percepção do que é "justo" no cotidiano do SUAS. Nesse sentido, o trabalho realizado pelo SUAS parte de um reconhecimento e reflexão sobre essas forças culturais e seu poder coercitivo. Observando o histórico de construção da cultura e das estruturas de poder e dominação que constituíram a realidade social tal como ela se apresenta hoje e tendo como objeto de trabalho situações de risco ou violação de direito, as técnicas são colocadas no papel de combater processos de desumanização do "outro" que formaram e formam o contexto social brasileiro. "Fazer justiça" aparece, então, como um processo de "humanização" dos sujeitos atendidos pela Política de Assistência Social.

Nesse contexto, ao agir para efetivar suas visões de justiça e garantir Proteção Social aos usuários, ambos Serviços têm abordagens regidas pelos preceitos da Política de Assistência Social e realizam "trabalho social com famílias", mas com enfoques diferentes. O PAEFI se ancora primordialmente nas seguranças socioassistenciais e no "fortalecimento da função protetiva da família". As MSE, por outro lado, mais do que as seguranças, ancoram

sua atuação nos eixos das medidas socioeducativas, e no trabalho de elaboração subjetiva com os adolescentes e jovens atendidos.

Essa divergência é alvo de críticas entre os Serviços. Nas entrevistas, algumas das técnicas do PAEFI discorreram sobre esse ponto:

> [...] o acompanhamento de família das Medidas é muito diferente do acompanhamento de famílias do PAEFI. E aí, a forma de atuação é diferente, a forma de acesso às famílias... a sensação que eu tenho é de que o PAEFI tem uma visão muito mais macro... mais macro, mais aprofundada, mais direcionada do que as Medidas.
> Então, a minha percepção é que as Medidas atuam muito com o adolescente. (...) o que eu penso é que na Política de Assistência, as diretrizes, o que está escrito lá na Política Nacional de Assistência Social, o que está construída dentro da Tipificação, o que é a segurança socioassistencial, está para todos os serviços da Assistência, independente. Então, eu acho... qual que é o foco? (...) são adolescentes inseridos no contexto familiar, no contexto social que ele está em conflito com o Sistema de Justiça. (...) ele está ali na tentativa de uma medida para trazer uma ressignificação daquele ato que ele cometeu, para que ele não volte a cometer aquele ato novamente. Só que, para isso acontecer, um trabalho exclusivo para o adolescente, eu não vejo tocando no problema.
> Então, você precisa fazer um trabalho diretamente alinhado com a família para, inclusive, que esse adolescente tenha bases para ressignificar aquele ato que cometeu, para que ele possa, inclusive, buscar outras alternativas. Então, para mim, não tem como fazer um trabalho nas Medidas Socioeducativas se você não envolver família. Se você não envolver rede de apoio, família, família, família extensa, rede de apoio, referências daquele adolescente, sociedade. Então, para mim, um acompanhamento que se diz exclusivamente dentro do equipamento tem muito pouca chance de dar certo.
> (...) por exemplo... as Medidas quase não fazem visita. (...) Não é instrumento das medidas, do acompanhamento, realizar visitas. Aí você não entende o contexto onde aquele adolescente mora, onde que ele tá inserido, qual a configuração que ele tem ali e o uso que ele faz daquele espaço ali. (Entrevista com F, 2025)

> [...] os eixos da medida são uma disposição do Sinase, imagino que eles dialoguem um pouco com as seguranças socioassistenciais, mas eu não sei dizer se o foco do cumprimento da medida socioeducativa são as seguranças socioassistenciais ou os eixos da medida. E uma diferença que eu vejo é que, por mais que exista um discurso hoje de que medida socioeducativa acompanha a família do adolescente (...) eu acho que é muito diferente, né? Eu acho que quem acompanha a família é o PAEFI mesmo, entre os dois, né? Porque é uma imensidão de coisas quando você acompanha a família, porque é cada uma dessas seguranças para cada membro da família, cada um com um atravessamento e muitas vezes, em uma família, a gente tem ali mais de um público vulnerável e mais de uma violação de direitos em curso. Então, eu vejo a medida socioeducativa muito recortada, sabe? Dentro de uma coisa que é muito, que é muito específica e que ela nasce para ser muito específica mesmo, né? Que é de reposicionar o adolescente em relação ao ato. (...) Enquanto que o PAEFI é muita coisa, uma coisa que é muito extensa, porque a nossa proposta é de trabalho social com famílias, que envolve toda uma complexidade de coisas e de relações. (Entrevista com A, 2025)

> Essa diferença metodológica, por exemplo, o PAEFI tem que ir atrás da família, tem que fazer uma visita, a família não quer, você não devolve esse caso, você não tem pra onde... “olha, a família não quis, o menino não veio”. O PAEFI não, ele não veio... justamente por ele não vir que você tem que ir atrás! Porque isso vai dizer que ele tá mais vulnerável, que ele tá mais violado, que ele tá mais envolvido lá na violação, né? E as medidas por ser essa coisa... da medida que vem ali do Judiciário,

> “Não, então eu vou responder ao Judiciário que esse adolescente não veio”. Mas o que é que... quais são as violências, as violações, as desproteções que fazem com que esse menino não venha aqui.... Aí eu acho que isso aí é o Serviço, né? Ele não faz. E aí geralmente recai até para o PAEFI. (...) Não sei se está para o técnico falar, “não, eu vou atrás desse menino”, porque é a coisa muito bem delimitada. Aí delimita até demais. E aí eu já acho que não atende o interesse da Assistência Social, atende o interesse muito do Judiciário. Porque, antes de mais nada, o serviço chama serviços de proteção, não é assim?

Abordando também essa questão, uma das técnicas caracterizou o Serviço de Medidas como incompreendido dentro do SUAS:

> Ele é um Serviço muito deslocado dentro da política de Assistência Social, justamente porque ele toca num ponto sensível, que é a questão do individual, do subjetivo e que, na Assistência, a gente tem ali um viés mais social dos fenômenos mais coletivos, dos fenômenos, que tenta tirar do sujeito uma responsabilidade sobre aquela situação na qual ele se encontra. E que é isso mesmo, e que eu acho super válida.
> No entanto, no Serviço de Medidas, você tem um sujeito que, para além da situação e da condição dele, ele tem uma escolha, porque não é todo mundo que tá na favela morando lá na boca que se envolve com o tráfico, por exemplo. Não é todo mundo, isso não é a regra. Então tem um ponto do sujeito que levou ele para aquilo ali. A gente tenta ali no diálogo, nas construções com adolescente, tentar entender um pouco essas motivações, o que é que ele buscava naquilo ali, e tenta dar uma ressignificada nisso e construir outras coisas. Dentro da Assistência isso não tem... é o único Serviço que faz isso, é o único serviço dentro da Assistência que responsabiliza. Os demais não, os demais você garante proteção, você está ali, mas você não responsabiliza. E o Serviço de Medidas também é o único que você não tem escolha se você quer ou não estar nele. Se o juiz aplicou uma medida, você pode ou cumprir ou descumprir, mas falar assim “não quero”, recusar esse acompanhamento, você não pode, você não tem esse direito. Então, ele é um Serviço híbrido dentro do SUAS e de difícil tradução e de difícil entendimento. (Entrevista com L, 2025).

Especificamente sobre a questão das visitas, uma das técnicas refletiu sobre a complexidade de realizá-las, dada a vinculação das MSE com a Justiça Infracional:

> [...] a gente faz visitas pontuais. Não é o mote do trabalho fazer visitas, até mesmo para o acompanhamento... Igual, no PAEFI, não é o mote do trabalho fazer visita. É uma necessidade, quando você não consegue localizar a família e tal. Agora, para as Medidas, a gente conversa muito em equipe e a gente acha muito complicado, por exemplo, fazer visitas para a busca ativa. Porque a nossa imagem é muito vinculada com o Judiciário e você chega no território, por exemplo, o adolescente muitas vezes está envolvido com o tráfico (...) Então, a gente entende que essa parte da busca ativa é uma questão mais da justiça, do Judiciário. Porque o Judiciário tem todo um recurso para fazer, tem oficial de justiça para intimar, adolescente para buscar. Não seria da Assistência fazer esse trabalho, sabe?
> Agora, do que é da Assistência, por exemplo, de você fazer uma visita para o adolescente que está impossibilitado, por uma questão de saúde, de vir ao Serviço. Uma visita solicitada, às vezes, pela família, por algum motivo específico que a família precisou, uma visita trabalhada, refletida, a gente pode fazer sim. Eu, por exemplo, já fiz visitas, porque o adolescente tava... Eu tinha um adolescente que tava com problema de câncer uma vez, ele tinha que usar bolsa de colostomia, tava com dificuldade de vir ao Serviço, eu fiz visitas. Uma adolescente que tava com probleminha de saúde, questão da saúde mental mesmo, a gente precisou fazer uma visita e até foi com outra técnica que atendia em outro Serviço. Tenho visto técnicos

> fazendo visitas, por exemplo, quando a família não tem condição de se movimentar para o Serviço, para assinar um Pia, né? Então há questões pontuais nas quais a gente faz visita. Mas a gente não vai fazer uma visita para fazer uma verificação na residência, ver como que o adolescente vive, (...) coisas assim. Isso não está posto para o Serviço não, sabe? (Entrevista com O, 2025)

No cotidiano de trabalho, as limitações de alcance de ambos os Serviços aparecem e são mutuamente observadas, tornando-se inevitavelmente alvo de crítica e comparação. Nesse contexto, como explicitado acima, as críticas relativas ao fazer em si das trabalhadoras em geral são feitas pelo PAEFI em relação às MSE, parecendo explicitar uma concepção que ultrapassa a execução local do Serviço e atinge sua própria estruturação. Para as técnicas do Serviço de Proteção Especial a Famílias e Indivíduos, parece haver a concepção de que Política de Assistência deve se voltar a uma atuação mais ampla de transformação social, com envolvimento ativo do Serviço com todos (ou ao menos vários) dos membros das famílias, sendo em geral necessária a compreensão da vida desta em seu local de moradia, a fim de compreender a fundo as necessidades dos usuários. Essa concepção, como explicitado pelas próprias técnicas do PAEFI, se choca, em algum nível, com as atribuições das MSE e as expectativas dos órgãos do Sistema de Justiça em relação ao acompanhamento focalizado nos adolescentes.

Há, nesse sentido, uma frustração muito grande, entre as técnicas dos dois Serviços, quanto à enormidade dos problemas sociais dos quais elas devem tratar, por sua incapacidade de garantir condições dignas de vida aos usuários. As técnicas do PAEFI e das MSE relatam sentir que estão sempre “enxugando gelo”, sem conseguir combater de fato as causas estruturais das violações de direitos que chegam aos Serviços, sendo essa percepção especialmente acentuada entre as trabalhadoras do PAEFI.

Essa frustração se estende ao Sistema de Justiça, que é percebido a um só tempo como ator impositivo, que não compreende completamente os fenômenos sociais de que tratam os serviços, e como detentor do poder necessário para alcançar um tipo de responsabilização que a Política de Assistência Social não consegue promover. Sobretudo para o PAEFI, esse poder, no entanto, é percebido como, na maior parte das vezes, usado de forma incorreta ou demasiado morosa. Como abordado acima, as trabalhadoras do Serviço de Proteção sentem que esses órgãos utilizam ou como um braço administrativo para averiguar denúncias ou impõe a elas expectativas irreais de que “consertem” as famílias acompanhadas, sem oferecer a retaguarda necessária. A literatura sobre o trabalho de assistentes sociais e psicólogas em contato com o Sistema de Justiça ecoa essas críticas, apontando que é comum que essas profissionais sejam submetidas a um papel de serem “os olhos e ouvidos do juiz” (Gomes,

2022, p. 49), ou de realizarem o “trabalho braçal” do Sistema de Justiça. Nesse contexto, as técnicas denunciam a falta de medidas mais impositivas, como a efetiva persecução criminal ou a transferência dos direitos de curatela, em casos graves de maus tratos, abandono, violência contra mulheres, pessoas idosas e com deficiência e crianças, etc.

As MSE, por outro lado, têm uma relação mais aproximada com o Sistema de Justiça, contudo, esta, muitas vezes, tende ao tecnicismo por parte do último e à subjugação das primeiras. Ao mesmo tempo que reconhecem uma visão em geral compartilhada de socioeducação entre o Serviço e esses órgãos, denunciam a lógica do "check" nos eixos das medidas socioeducativas, sem considerar tanto os desejos e capacidades materiais dos adolescentes de cumprir os eixos da forma idealizada pelo Sistema de Justiça.

O frequente descompasso entre o que as técnicas acreditam ser seu papel (garantir Proteção Social às famílias atendidas) e o que o Sistema de Justiça - sobretudo MP e Poder Judiciário - demanda (em grande parte, cumprimento de requisitos formais e fiscalização) gera um quadro de sofrimento ético e mental (Gomes, 2022) e críticas entre os Serviços, de acordo com o nível de aproximação com as instituições judiciárias. Por exemplo, na visão das técnicas PAEFI sobre as MSE e nas críticas das próprias profissionais do último sobre as exigências formalistas de “dar check” nos eixos das medidas, o Judiciário parece se colocar, por vezes, como “cliente privilegiado” (Gomes, 2022, 189) da atuação técnica do Serviço de Medidas Socioeducativas.

Essas concepções de justiça e as questões a elas correlatas, como aparecem na execução cotidiana dos Serviços, são impactadas por outros conflitos, sobre a organização funcional das servidoras concursadas da Política de Assistência Social. Por parte do PAEFI, há grandes críticas à disparidade do nível de casos acompanhados por cada Serviço. Elas se dão tanto em relação às definições normativas do número de casos que podem ser acompanhados, com 28 para o PAEFI e 20 para as MSE, quanto a como isso se dá da prática, com fila de espera para o PAEFI e as técnicas das MSE, em geral, não chegando perto do limite de 20 casos.

As trabalhadoras das MSE, por sua vez, reconhecendo, em geral, esse desequilíbrio e a sobrecarga das colegas do PAEFI, denunciam que uma recomposição das equipes com a transferência de técnicas do Serviço de Medidas para o Serviço de Proteção configura um desmonte do primeiro, com a imposição de condições precárias de trabalho. Ao refletir sobre essa questão, elas dizem da impossibilidade de estabelecimento de comparações diretas, uma vez que cada caso acompanhado pelas MSE traz consigo uma série de prazos processuais já delimitados e, de forma mais geral, que os Serviços são estruturados de forma diferente.

Com a limitação de articulações mais amplas entre as trabalhadoras, a nível municipal, para, por exemplo, realizar movimentos voltados à expansão das equipes, as tensões sobre a disparidade do número de casos acompanhados permanecem como constante na relação sobre os Serviços. Essas tensões, ainda que mediadas por uma compreensão de que as críticas devem ser dirigidas, sobretudo, à gestão municipal, e não às trabalhadoras da ponta, têm por vezes impacto nas possibilidades de articulação e diálogo entre Serviços, limitando seu fazer coletivo e, consequentemente, a efetivação das sensibilidades jurídicas das técnicas.

Assim, nesse complexo de atuação e de relações entre os Serviços e entre diferentes instituições, essa efetivação das visões de justiça das técnicas coloca-as em um papel de "mediadoras", atuando no "entre-lugar" (Schritzmeyer, 2012)[26] entre as estruturas rígidas do Estado (especialmente o Sistema de Justiça) e a realidade complexa, cheia de nuances e especificidades, das famílias atendidas. Entre as limitações impostas por contextos profissionais de precarização, falta de recursos e subjugação a outros órgãos, as técnicas atuam como pontes de comunicação da realidade das famílias com sistemas marcados por barreiras linguísticas e burocráticas. Nessa atuação como mediadoras, nas reuniões de rede, nos relatórios técnicos e ao longo do próprio acompanhamento socioassistencial, as profissionais não apenas repassam dados, mas transformam, traduzem e modificam (Latour, 2012), a partir de sua interpretação e objetivos funcionais, os elementos que veiculam. Elas dão sentido técnico e ético aos fatos, influenciando a trajetória do usuário junto à Política de Assistência Social, às outras políticas públicas e ao Sistema de Justiça.

Abordada a relação entre os dois Serviços, sobretudo no que toca às sensibilidades jurídicas de suas trabalhadoras, o próximo e último tópico deste trabalho tecerá algumas considerações sobre agência das trabalhadoras do PAEFI e das MSE, em meio a todos os desafios e potencialidades já explicitados.

4.7. Considerações sobre a agência das trabalhadoras do PAEFI e das MSE

Ao longo da pesquisa, ao constatar as grandes limitações institucionais impostas ao trabalho das técnicas do PAEFI e das MSE que dela participaram e, ao mesmo tempo, a inventividade e potencialidade dos serviços, o tema da agência surgiu como especialmente relevante. Como já discutido, a concepção de agência aqui adotada, referenciando sobretudo

[26] Em seu texto, Schritzmeyer explora a interseção entre a antropologia e o direito, focando na etnografia como uma ferramenta facilitadora de mediações culturais. Faço aqui uma comparação entre papel da etnografia, pautada na desnaturalização da realidade observada e em sua descrição densa, proposto pela autora com o trabalho técnico de garantia de Proteção Social às famílias.

Ortner e Sewell Jr, olha para os espaços de intencionalidade, desejo e ação criativa, em meio às forças criativas estruturais, tanto individual como coletivamente. Assim, a seguir, faço uma reflexão sobre como as trabalhadoras participantes da pesquisa constroem sua prática profissional, em meio à escassez de recursos e aos entraves à ação da Política de Assistência Social e outras limitações.

No PAEFI, a atuação das técnicas é marcada pela maleabilidade diante da rigidez burocrática e da limitação dos instrumentos metodológicos, com foco na construção de vínculos com os usuários do Serviço. A caracterização do PAEFI como um Serviço que não possui um documento de orientações metodológicas específico e, nas palavras de suas técnicas, "solto", faz com que o espaço para criação e inventividade seja especialmente acentuado.

As trabalhadoras do Serviço, guiadas pelas seguranças socioassistenciais, têm liberdade para organizar sua agenda e cotidiano, construir a pauta e a abordagem que adotarão nos atendimentos. A partir das necessidades de cada caso, fica a cargo delas (e da Coordenação de CREAS, quando dela pedem apoio) definir se farão visita domiciliar, quais pessoas atenderão primeiro, se esses atendimentos serão individuais ou em grupo, se convidarão arte educador e/ ou orientadora jurídica para fazer alguma intervenção, etc. Está no escopo de atuação delas também planejar atividades coletivas e de acompanhamento, como visita a equipamentos culturais, realização de dinâmicas, etc.

Nos atendimentos, varia muito de técnica para técnica a abordagem adotada. No geral, elas começam contextualizando a chegada do caso ao Serviço e perguntando da situação que gerou o encaminhamento, quando é a primeira vez que atendem a pessoa ou grupo. Em atendimentos posteriores, começam sempre perguntando como a pessoa está, quais foram as últimas intercorrências e, em seguida, se voltam aos retornos sobre encaminhamentos que ficaram combinados anteriormente. Nesse trato, há trabalhadoras que são mais objetivas e aquelas buscam oferecer o máximo de espaço e acolhimento para que a pessoa ou grupo se expresse sobre seus sentimentos e necessidades. Há aquelas que dão mais apoio aos usuários e os conduzem com mais presença em relação a cada encaminhamento; há também aquelas que tentam ao máximo incentivar a autonomia dos próprios atendidos. Tudo isso varia tanto entre as trabalhadoras como na relação delas entre usuários. Há sempre aqueles com os quais a técnica cria um vínculo mais forte, e há, é claro, formas diferentes de lidar com pessoas diferentes. Algumas precisam de mais momentos de acolhimento, outras de uma abordagem mais executiva etc. Avaliar e decidir como conduzir essas relações é também parte do trabalho e da agência das técnicas.

Um dos principais entraves ao pleno exercício de agência pelas profissionais são as ofertas limitadas da Política de Assistência Social, com escassez de benefícios, auxílios e programas de apoio às famílias acompanhadas. A sobrecarga, com alto número de casos atendidos a todo tempo, a dificuldade de vinculação de algumas famílias ao Serviço e a falta de retaguarda por outras políticas públicas também reduzem a eficácia da agência técnica. Soma-se a essas questões a orientação institucional de não "depor contra a Prefeitura" nos relatórios elaborados e na participação de reuniões interinstitucionais, especialmente com o Sistema de Justiça.

Sobre o último ponto, existe um monitoramento contínuo à atuação das técnicas, tanto para apoio como para controle do discurso emitido pelo Serviço como um todo, por parte da gestão de CREAS, da Gerência de Relação com os Sistemas de Garantia de Direitos e de Justiça e da orientadora jurídica (como orientada pela Gerência). As técnicas são orientadas, nesse sentido, para proteção de sua integridade e do vínculo com as famílias, a não descrever notícias crimes em seus relatórios ao Sistema de Justiça, reservando os relatos delas às fichas de notificação à Promotoria da Pessoa Idosa e da Pessoa com Deficiência e ao Conselho Tutelar.

Ademais, elas são orientadas a não fazer pedidos específicos a esses órgãos, sendo vetado uma indicação explícita, por exemplo, de que a técnica avalia que seria necessário que a Promotoria ajuizasse ação contra a Prefeitura para obtenção de vaga em instituição de acolhimento. Essa última vedação visa primordialmente preservar os interesses econômico-jurídicos da Prefeitura de Belo Horizonte, e limita muito a ação das trabalhadoras do Serviço de Proteção, especialmente em momentos de maior agravamento dos casos acompanhados, em que os recursos das políticas públicas executadas pelo município e do SUAS mostram-se insuficientes. Ao longo da pesquisa, cheguei a fazer o registro de três casos acompanhados pelo PAEFI de pessoas com deficiência e idosas que morreram em situação de abandono ou negligência, esperando na fila por uma vaga em Instituição de Longa Permanência para Idosos ou Residência Inclusiva. Assim, a agência das técnicas na redação de seus relatórios, ainda que sempre presente na escolha das palavras e dos fatos a serem destacados, é limitada por essas orientações e monitoramento institucional.

Em meio a esse contexto, as profissionais do PAEFI atuam de forma a encontrar caminhos e "brechas" para a efetivação das seguranças socioassistenciais e dos direitos de seus usuários, por vezes se opondo a regras institucionais que julgam incompatíveis com as necessidades reais das pessoas atendidas ou incoerentes, a fim de garantir o que consideram justo. Esse papel ganha destaque no âmbito do trabalho intersetorial, em que o PAEFI muitas

vezes assume o papel de traduzir e defender as necessidades das famílias para a rede (Saúde, Educação, Conselho Tutelar, Judiciário, MP, etc) e como proponente de estratégias, atuações conjuntas, envolvendo por vezes o atravessamento fluxos e regras que se mostram violadores. Alguns exemplos desse tipo de articulação se dão quando, após articulação com o PAEFI, uma escola passa a dar banho em crianças que não têm água encanada em casa, ou a política de Saúde mantém uma pessoa em permanência-dia[27] no CERSAM para apoio a situações de vulnerabilidade, etc.

No Serviço de Medidas Socioeducativas, por sua vez, a agência é exercida no limiar entre o controle judicial e a socioeducação praticadas pelas trabalhadoras, com cada uma delas atuando como mediadora entre as expectativas do Sistema de Justiça sobre o cumprimento da medida socioeducativa e a vida real do adolescente.

Assim como as técnicas do PAEFI, as profissionais das MSE têm bastante liberdade na gestão de suas agendas e na organização de seus atendimentos. Há, contudo, maiores limitações: os primeiros atendimentos são marcados não por elas, mas pelo Núcleo de Atendimento às Medidas Socioeducativas e Protetivas do Centro Integrado de Atendimento ao Adolescente Autor de Ato Infracional. Ademais, elas não têm muita liberdade de estabelecer a frequência dos atendimentos, estando disposto em lei que eles devem ser semanais. Sua agência aparece, em certos casos, quando, por dificuldades de comparecimento específicas aos adolescentes, elas consideram realizar os atendimentos presenciais quinzenalmente.

Ancoradas pelos prazos processuais, os eixos das medidas e as seguranças socioassistenciais, a agência das técnicas é exercida notadamente nas estratégias de vinculação dos adolescentes ao acompanhamento. Nesse sentido, em vez de partir de imediato para a responsabilização em relação ao ato infracional, nos primeiros atendimentos, as trabalhadoras buscam sobretudo conhecer e criar conexão entre elas e o adolescente, perguntando sobre quem são, o que gostam de fazer etc. Desponta como ponto central da agência delas, assim, a elaboração de diferentes abordagens para vincular e promover reflexões que levem o jovem a efetivarem os próprios direitos e a romper com a trajetória infracional. Uma das estratégias adotadas nesse sentido é criar pontos de identificação com o jovem, construindo intervenções que dialoguem com seus gostos (músicas, filmes, itens, aptidões pessoais, etc), tanto nas conversas com eles como em encaminhamentos para cursos e atividades culturais.

[27] Acolhimento e tratamento oferecido pelo Centro de Referência em Saúde Mental das 7h às 19h.

Quando chega o momento da responsabilização, também faz parte da agência técnica decidir como empreendê-la, passando por ocasiões em que refletem sobre os impactos pessoais, familiares e comunitários dos atos infracionais com os adolescentes, mas também por momentos em que “dão uma dura” neles, evocando os riscos do cometimento de atos infracionais e crimes e o Sistema de Justiça e Prisional.

No diálogo com as políticas públicas, a agência aparece na articulação de priorização dos adolescentes em atendimentos, de reuniões de rede, na contextualização das ações deles em conflitos escolares, entre outros. É possível também às trabalhadoras das MSE realizar diálogos para influir nos estudos técnicos conduzidos pela Vara Infracional em casos, por exemplo, em que o juiz está considerando a extinção da medida ou a aplicação de medida mais leve; e até mesmo solicitar a realização de atendimentos pelo Setor Técnico da Vara ou da Promotoria.

No âmbito dos processos infracionais em si, a agência consiste em refletir a situação de cumprimento da medida, com foco no entendimento de que seu ponto central é o rompimento com a trajetória infracional, buscando sempre seguir o princípio da brevidade. Cabe às técnicas elaborar, muitas vezes com apoio do orientador jurídica, escolher os pontos do acompanhamento que precisam ser abordados, quais palavras devem usar, quais previsões legais citar, etc. Nesses momentos, elas muitas vezes se veem desempenhando a tarefa de equilibrar o desejo do Judiciário de ver os eixos da medida cumpridos formalmente — o chamado "dar o check nos eixos" — com o processo de responsabilização subjetiva do adolescente, que com frequência não envolve todas essas ofertas formais.

Outra parte notável da agência exercida pelas técnicas das MSE é o envio de seus relatórios e informes aos processos de conhecimento, para além dos processos de execução nos quais é seu dever funcional atuar. Nesses momentos, elas ultrapassam o escopo delimitado formalmente ao Serviço e buscando impactar de forma ampla na garantia dos direitos dos adolescentes e jovens acompanhados.

Guiadas pelos preceitos da Política de Assistência Social, as técnicas de ambos os Serviços inventam seus caminhos de atuação em meio a uma enorme frustração com a insuficiência das ofertas do SUAS e das demais instituições públicas para promover Proteção Social e bem-estar a seus usuários e a contextos de sobrecarga e desmonte de seus Serviços. Apoiando-se e focando sempre no vínculo com os usuários e na tentativa de compreender o todo de suas necessidades, elas articulam o acesso deles a políticas públicas e direitos, promovem discussões de rede e redigem relatórios. Assim se constrói a agência das

trabalhadoras nos dois Serviços, para a Proteção Social e no vínculo, refletindo o vínculo com seus atendidos.

Assim chego ao fim das reflexões propostas neste trabalho. A seguir, faço uma breve conclusão, abordando os principais pontos do que foi aqui discutido.

5. CONCLUSÃO

Esta etnografia, realizada no CREAS Nordeste de Belo Horizonte, se voltou à compreensão das sensibilidades jurídicas, ou seja, as percepções de justiça, das técnicas do PAEFI e do Serviço de Medidas Socioeducativas.

Começando por um estudo das normativas e o histórico do Sistema Único de Assistência Social, a partir da chave das sensibilidades jurídicas, expôs como o SUAS, desde sua fundação, rompeu com o histórico assistencialista e clientelista da assistência social brasileira, adotando a linguagem dos direitos sociais. Justiça, nos documentos fundantes do Sistema, é vista como a efetivação dos direitos socioassistenciais e a promoção da igualdade democrática. Nesse contexto, as cinco seguranças socioassistenciais – acolhida, renda, convívio familiar e comunitário, desenvolvimento de autonomia e apoio e auxílio – trazidas pelo SUAS como norte e objetivo de seus serviços aparecem como marco de justiça.

Dentro do SUAS, as sensibilidades jurídicas se veem especialmente tensionadas no âmbito da Proteção Social Especial de Média Complexidade (na qual se localiza o equipamento estudado, o CREAS), que se estrutura a partir do marco da "violação de direitos". É ele a porta de entrada para os Serviços desse nível de proteção, e é a "superação da violação" que define sua porta de saída. No entanto, há um gargalo conceitual: as normativas nacionais (como a LOAS e a PNAS) não definem o que é "violação de direitos", apresentando apenas listagens não exaustivas de exemplos, como violência, abuso ou negligência. Soma-se à lacuna de desenvolvimento normativa desse marco o fato de que a meta de "superação" das violações é muitas vezes irrealista, pois ignora que muitas violações são estruturais e profundas (falta de moradia, racismo, desemprego) e que o SUAS, com seus recursos e benefícios socioassistenciais limitados, não possui as ferramentas para resolvê-las.

A partir desses fundamentos, a pesquisa partiu à análise etnográfica um CREAS de Belo Horizonte, buscando compreender como se dá a execução de fato da Proteção de Média Complexidade e como se apresentam na prática as sensibilidades jurídicas no local. Nesse sentido, a pesquisa se voltou ao PAEFI e às MSE, os dois Serviços da unidade que contam com servidoras concursadas, em Belo Horizonte.

No que toca às concepções de justiça em si, destaca-se, primeiramente, que não é comum que estas sejam enunciadas diretamente no dia a dia laboral. Por vezes, há falas e conversas sobre "justo" e "injusto", mas as reflexões técnicas normalmente se focam na Proteção Social, nas seguranças socioassistenciais e nos eixos das medidas socioeducativas. Foi por meio de entrevistas, sobretudo, que foi possível entender o que as trabalhadoras

participantes da pesquisa pensam sobre justiça e, a partir de suas falas, ligar essas percepções com a forma como conduzem seu trabalho.

No PAEFI, a justiça é compreendida como equidade, reparação de danos e garantia de bem-estar às pessoas. Dentro do Serviço, essa visão de justiça se volta a suprir as falhas do Estado e garantir as seguranças socioassistenciais. Nas MSE, por sua vez, as técnicas também enxergam justiça como equidade e garantia de direitos, mas a prática dessa visão no cotidiano do Serviço assume, além da Proteção Social, um caráter de responsabilização subjetiva. O objetivo central das MSE, como descrito pelas técnicas, é o rompimento do adolescente com a trajetória infracional.

Essas percepções e objetivos se desdobram na atuação dos Serviços junto às outras políticas públicas. A relação entre os PAEFI e MSE e as demais políticas públicas é pautada pelo princípio da incompletude institucional, que estabelece que a Proteção Social e o atendimento socioeducativo não se esgotam em uma única política, demandando uma ação conjunta e articulada com toda a rede setorial. Na prática cotidiana, contudo, esse diálogo é marcado por lacunas estruturais severas e pela percepção de que a Assistência Social acaba operando como um "tapa-buraco" institucional, tentando suprir falhas em áreas como Habitação, Trabalho e Cultura que raramente oferecem retaguarda real às famílias vulneráveis.

As relações mais intensas dos Serviços com outras políticas são aquelas mantidas com Saúde e Educação. Nesse contexto, a Saúde é vista pelas técnicas como a parceira mais capilarizada e acessível, a Educação é criticada por frequentemente manter uma postura conservadora e excludente, que tende a culpabilizar as famílias pobres, em vez de acolher suas multideterminações. Os Serviços da Assistência acabam sendo colocados, assim, em uma posição de sempre “fazer uma defesa” das famílias acompanhadas, contextualizando suas necessidades para as demais políticas públicas.

Ademais, os objetivos dos Serviços e as sensibilidades jurídicas de suas técnicas são profundamente influenciados pela relação destes com o Sistema de Justiça (em suma, Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública). Há em ambos os Serviços, mas especialmente no PAEFI, uma relação hierárquica e unilateral para com o Sistema de Justiça. As instituições de justiça frequentemente tratam a Política de Assistência Social como um braço administrativo, emitindo ordens que ignoram os limites metodológicos e a autonomia técnica das profissionais. Além disso, as técnicas apontam que, muitas vezes, as decisões judiciais são tomadas com base em uma realidade idealizada, desconectada das ofertas públicas reais, gerando sobrecarga e sentimento de impotência nas equipes.

As MSE, devido à natureza do Serviço e sua aproximação com a Justiça Infracional, têm mais proximidade com Judiciário e Ministério Público, e suas técnicas apontam que, em geral, esses órgãos dividem a mesma concepção de "socioeducação" que elas. No entanto, ainda persiste a hierarquização entre SUAS e Sistema de Justiça e a percepção de distanciamento dos órgãos do último da realidade vivida pelos adolescentes atendidos pelas MSE. Segundo as trabalhadoras, esses conflitos se destacam sobretudo na visão tecnicista e burocrática desses atores quanto aos eixos das medidas socioeducativas.

Em meio a esse cenário de entraves institucionais, e desmonte e precariedade da Política de Assistência Social, as técnicas têm no vínculo com os usuários a maior potência dos Serviços. A agência – a ação intencional e criativa – técnica se manifesta na capacidade das trabalhadoras de inventar caminhos de proteção, utilizando a transparência e a escuta qualificada para enxergar o sujeito e buscar atender suas necessidades reais. As técnicas atuam como uma espécie de mediadoras interinstitucionais, buscando brechas na rigidez burocrática para garantir o que consideram eticamente justo, mesmo quando as ofertas institucionais são "tímidas" diante da complexidade dos fenômenos por elas atendidos.

Assim, "fazer justiça" no PAEFI e no Serviço de Medidas estudados se constitui em um esforço insuficiente, provisório e artesanal, a partir de um olhar para a totalidade das necessidades, características, desafios e potencialidades das pessoas atendidas, buscando plantar "sementes" de transformação em territórios marcados pela exclusão e pela violência do Estado.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALFARTH, Leandro. História da assistência social no Brasil: da caridade ao reconhecimento de direitos. *International Integralize Scientific*, v. 5, n. 47, maio 2025.

BECKER, Howard. *Métodos de pesquisa em ciências sociais*. São Paulo: Hucitec, 1997.

BELO HORIZONTE. Regional Nordeste 2025. Belo Horizonte: Prefeitura de Belo Horizonte, 2025. Disponível em: https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/bhgeo/galeria-de-mapas/regional_nordeste_bairro_a0_150dpi_01042025.pdf. Acesso em: 7 jan. 2026.

BELO HORIZONTE. Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania. *Caderno de orientações para elaboração de relatórios técnicos socioassistenciais: aspectos éticos, técnicos e metodológicos*. 1. ed. Belo Horizonte: SMASAC, 2020.

BELO HORIZONTE. Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania. *Instrução Operacional SUASS/SMASAC nº 04/2019: fluxo de respostas às demandas encaminhadas pelo Sistema de Justiça*. Belo Horizonte: SMASAC, 2019.

BELO HORIZONTE. Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania. *Orientações técnicas para o aprimoramento dos processos de trabalho e de gestão do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) no município de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: SMASAC, 2020.

BELO HORIZONTE. Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania. *Portaria SMASAC nº 132/2020: Protocolo nº 001/2020 – Mesa de Diálogo e Negociação Permanente do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e o Sistema de Garantia de Direitos e Sistema de Justiça*. Belo Horizonte: SMASAC, 2020.

BELO HORIZONTE. Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania. *Protocolo nº 001/2023: Mesa de Diálogo e Negociação Permanente do SUAS com os Sistemas de Garantia de Direitos e de Justiça*. Belo Horizonte: SMASAC, 2023.

BELO HORIZONTE. Secretaria Municipal de Saúde. *Distritos sanitários*. Belo Horizonte, [s.d.]. Disponível em:

http://www.pbh.gov.br/smsa/montapagina.php?pagina=distritos/index.html. Acesso em: 20 jan. 2025.

BELO HORIZONTE. *Termo de apostilamento: SMAAS – Termo de Colaboração nº 0021/2016 – Assistência e Orientação Jurídica*. Belo Horizonte, 2016. Disponível em: https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/smasac/portal-dasparcerias/termo-de-apostila-no-05.01-alteracao-do-plano-de-trabalho-zilah-sposito-no01.048.436_16-83.pdf. Acesso em: 22 jan. 2025.

BORBA, Mariana Pires; FERNANDES, Rosa Maria Castilhos. Serviço social e Poder Judiciário: aproximações com uma agenda de educação permanente. *Serviço Social & Sociedade*, n. 137, p. 155-173, 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. *Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009*. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Brasília: CNAS, 2009. Reimpressão 2014.

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. Brasília: CNAS, 2012.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. *Resolução CNAS/MDS nº 119, de 4 de setembro de 2023*. Parâmetros para a atuação do SUAS na relação interinstitucional com o Sistema de Justiça. Brasília: CNAS, 2023.

BRASIL. Ministério da Justiça; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *As relações entre o Sistema Único de Assistência Social – SUAS e o sistema de justiça*. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2015.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção Primária à Saúde. *Consultório na Rua*. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/saps/esf/consultorio-na-rua. Acesso em: 12 jan. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. *Nota Técnica nº 02/2016/SNAS/MDS*. Relação entre o Sistema Único de Assistência Social – SUAS e os órgãos do Sistema de Justiça. Brasília: MDS, 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. *Caderno de orientações técnicas: Serviço de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto*. Brasília: MDS, 2016.

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

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH/SUAS)*. Brasília: MDS, 2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Orientações técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS*. Brasília: MDS, 2011.

BRITO, Leila Maria Torraca de. Liberdade assistida no horizonte da doutrina da proteção integral. *Psicologia: Teoria e Pesquisa*, v. 23, n. 2, p. 133-138, 2007.

CHRISTIE, Nils. *Crime control as industry: towards gulags*. New York: Routledge, 2000.

CIFALI, Ana Cláudia; SANTOS, Maria Chies Santiago. Dossiê Justiça Juvenil – Sistema de Justiça Juvenil em Perspectiva Comparada: discussões teóricas para o desenvolvimento de uma doutrina especializada. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 158, 2009.

CLIFFORD, James. Introdução: verdades parciais. In: CLIFFORD, James; MARCUS, George E. (org.). *A escrita da cultura: poética e política da etnografia*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2016.

GEERTZ, Clifford. *A interpretação das culturas*. 13. reimpr. Rio de Janeiro: LTC, 2008.

GEERTZ, Clifford. *O saber local: novos ensaios em antropologia interpretativa*. 8. ed. Petrópolis: Vozes, 2006.

GOMES, Janaína Dantas Germano. *O cuidado em julgamento: um olhar sobre os processos de destituição do poder familiar no estado de São Paulo*. 2022. 282 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022

LATOUR, Bruno. *Reagregando o Social: uma introdução à Teoria Ator-Rede.* Salvador: Edufba, 2012.

LAVERGNE, Catherine de. La posture du praticien-chercheur: un analyseur de l'évolution de la recherche qualitative. *Recherches Qualitatives*, hors-série 3, 2007.

LIMA, Roberto Kant de; BAPTISTA, Bárbara G. Lupetti. Como a antropologia pode contribuir para a pesquisa jurídica? Um desafio metodológico. *Anuário Antropológico*, v. 39, n. 1, 2014.

LOURAU, René. *Análise institucional e práticas de pesquisa*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1993.

MARTINS, Karina Tatiana da Costa. *O trabalho do assistente social nos CRAS e CREAS: implicações do atendimento a requisições do sistema de justiça*. 2018. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2018.

MÉNDEZ, Emilio García. Infância, lei e democracia: uma questão de justiça. *Revista Brasileira Adolescência e Conflitualidade*, n. 8, p. 1-22, 2013.

OLIVEIRA, Patrícia Araújo de; KAHHALE, Edna Maria Severino Peters. Uma história do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), a participação do psicólogo e possibilidades de atuação. *Revista Psicologia Política*, v. 20, n. 47, p. 119-131, abr. 2020. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-549X2020000100010. Acesso em: 4 jan. 2026.

ORTNER, Sherry B. (org.). *The fate of "culture": Geertz & beyond*. Los Angeles: University of California Press, 1999.

ORTNER, Sherry B. Thick resistance: death and the cultural construction of agency in Himalayan mountaineering. *Representations*, n. 59, p. 135-162, summer 1997.

PENIDO, Cláudia Maria Filgueiras. Trabalhador-pesquisador: análise da implicação como resistência ao distanciamento do objeto. *Psicologia em Revista*, v. 26, n. 1, 2020.

RUIZ, Isabela. *A construção jurídica do Sistema Único de Assistência Social*. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

SCHRITZMEYER, Ana Lúcia Pastore. *Antropologia, direito e mediação no Brasil: um campo dialógico em construção*. Artigo resultante de apresentação em painel no Colloque "Revisiter les Relations entre Justice Étatique et Mediation", Paris, 2011

SEWELL JR., William H. A theory of structure: duality, agency, and transformation. *American Journal of Sociology*, v. 98, n. 1, p. 1-29, jul. 1992.

SILVA, Maria Raquel Martins da; CARDOSO, Fernando da Silva. Afirmação de direitos humanos a partir de serviços da proteção social especial de média complexidade. *Revista Brasileira de Sociologia do Direito*, v. 4, n. 2, p. 74-97, maio/ago. 2017.

SPOSATI, Aldaíza. *A menina LOAS: um processo de construção da assistência social*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

STRATHERN, Marilyn. *O efeito etnográfico e outros ensaios*. Tradução de Iracema Dulley et al. São Paulo: Cosac Naify, 2014.

UFMG. *Número de pessoas em situação de rua cresce no Brasil em 2025, mostra Polos de Cidadania, da UFMG*. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2026. Disponível em: https://www.ufmg.br/comunicacao/radio-ufmg-educativa/publicacoes/noticias-externas/numero-de-pessoas-em-situacao-de-rua-cresce-no-brasil-em-2025-mostra-polos-de-cidadania-da-ufmg/. Acesso em: 14 jan. 2026.

WAGNER, Roy. *A invenção da cultura*. São Paulo: Cosac Naify, 2010.