



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:  
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS  
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS  
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

Gestão de Políticas Sociais

**O SERVIÇO ESPECIALIZADO EM ABORDAGEM SOCIAL E OS  
DESAFIOS PARA A GESTÃO DO SUAS**

Renata Martins de Freitas <sup>1</sup>

**Resumo:** O presente trabalho tem como objetivo analisar alguns desafios trazidos aos órgãos gestores do SUAS para direcionamento e oferta com qualidade do Serviço Especializado em Abordagem Social. Buscou-se analisar dados referentes aos Censos SUAS, às orientações normativas, bem como pesquisas qualitativas realizadas, tendo como ênfase os processos de planejamento e intersectorialidade. Conclui-se que ainda é insuficiente a atuação de órgãos gestores considerando-se o enfrentamento à perspectivas conservadoras e ao fortalecimento do serviço de maneira continuada, programada e planejada com base em estudos qualificados sobre as demandas nos territórios.

**Palavras-chave:** Abordagem Social; Gestão; Intersectorialidade; Planejamento.

**Abstract:** The present work aims to analyze the challenges brought to the management bodies of the SUAS for directing and offering with quality of the Specialized Service in Social Approach. We sought to analyze data related to SUAS Censuses, normative orientations, as well as qualitative research, with emphasis on planning and intersectorial processes. It is concluded that the performance of management bodies is still insufficient, considering the confrontation with the conservative perspectives and the strengthening of the service in a continuous, planned and planned manner based on qualified studies on the demands in the territories.

**Keywords:** Social Approach; Management; Intersectoriality; Planning.

## **1- INTRODUÇÃO**

Este texto tem como objetivo realizar análise e apontamentos sobre alguns desafios da gestão ou do órgão gestor do SUAS para o direcionamento e oferta com qualidade do Serviço Especializado em Abordagem Social nos municípios, com ênfase nas questões do planejamento e da intersectorialidade.

O Serviço Especializado em Abordagem Social é tipificado no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), no escopo da Proteção Social Especial de Média Complexidade. Ele pode ser ofertado a partir dos Centros de Referência Especializados da

---

<sup>1</sup> Assistente Social no Colégio Pedro II, mestre em Ciências Sociais pelo PPGCS/UFRRJ e especialista em Gestão Pública Municipal. E-mail: [remarfre@gmail.com](mailto:remarfre@gmail.com)



Londrina PR, de 02 a 05 de Julho de 2019.

**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:  
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS  
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLITICAS SOCIAIS  
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

Assistência Social (CREAS), dos Centros de Referência Especializados Para População em Situação de Rua (Centros POP) ou por unidade referenciada ao CREAS.

A abordagem social é um processo e um serviço que é concretizado a partir da ida aos espaços públicos no intuito de identificar violações de direitos, realizar busca ativa de sujeitos com direitos violados e que não necessariamente acessam de maneira espontânea os serviços. Alguns autores consideram-na a porta de entrada de muitos sujeitos aos serviços sociais, pois mediante a identificação das violações é possível realizar atendimentos a algumas demandas mais imediatas e contribuir para a inserção dos sujeitos em outros serviços ofertados pela rede.

Por ser um serviço, deve garantir continuidade e planejamento. Não deve se tratar de idas aleatórias ao espaço público, mas de uma atuação e intervenção mediante conhecimento do território, suas demandas, planejamento prévio e buscando que as equipes tenham sempre uma postura investigativa, uma vez que também buscarão sujeitos e situações de violações de direitos.

As violações têm múltiplas determinações e é fundamental que este serviço atue como componente de uma rede mais ampla, preconizando intervenções e diálogos intersetoriais. Aí já são esboçados os desafios aos quais será dada ênfase no presente trabalho, procurando-se relacionar estes elementos ao papel da gestão do SUAS.

Já de antemão sabe-se que a gestão do SUAS deve manter compromissos com o planejamento, a contribuição para interlocução com outras áreas e políticas sociais, assim como com a constituição de condições adequadas de trabalho e de educação continuada.

Dito isto, enfatizamos então que se buscou aqui a consulta a pesquisas qualitativas sobre o assunto, a obtenção de dados dos Censos SUAS, assim como a consulta crítica às normativas que orientam o serviço para compreensão dos desafios para que a gestão do SUAS de fato contribua para a oferta com qualidade do Serviço Especializado em Abordagem Social.

Em um primeiro momento apresentaremos este dado específico sobre a tomada de decisão para realização das abordagens, problematizando-o a partir de breves considerações sobre planejamento e sobre a herança da relação entre assistência social e territórios, não deixando de discorrer sobre desafios da gestão neste sentido. Em um segundo momento trataremos da intersetorialidade e dos desafios da gestão para que ela se verta em prática cotidiana, uma vez que é parte da natureza do serviço esta prerrogativa de



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:  
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS  
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLITICAS SOCIAIS  
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

garantir, dentro de limites impostos pela realidade de cada território, a inserção de usuários na rede de serviços.

Não esgotaremos o assunto, mas tentaremos compor este debate tão relevante nos tópicos que seguem.

**2- DENÚNCIAS, PLANEJAMENTO E GESTÃO NO SERVIÇO ESPECIALIZADO EM ABORDAGEM SOCIAL**

Dados do Censo SUAS, de 2014 a 2017 demonstram de que maneira são tomadas as decisões sobre os locais em que atuarão as equipes do Serviço Especializado em Abordagem Social, considerando os grupos que estão vinculados aos Centros POP de todo o Brasil. Vejamos:

**Tabela 1 - Forma de definição das áreas onde serão realizadas abordagens do Serviço de Abordagem<sup>2</sup>**

	2014	2015	2016	2017
Conhecimento prévio dos/as técnicos/as do serviço	81,3%	85,5%	77,4%	82,3%
Diagnósticos socioterritoriais realizados pelo órgão gestor	56%	46,2%	45,8%	42,4%
Demanda dos órgãos de defesa de direitos	67,5%	69,4%	74,4%	69,7%
Denúncias da população	91,6%	96,2%	97,6%	97%
Diagnósticos socioterritoriais realizados pela equipe que executa o serviço	-	-	-	65,7%
Outros	15,7%	15,6%	-	6,6%
Total de Centros Pop que responderam a esta questão	166	186	168	198

Desde 2014 prevalece como forma de definição das áreas onde as abordagens sociais serão realizadas as ditas “denúncias”. Isto sem que tenha havido grandes alterações.

As denúncias, de acordo com Pizzato (2012), são comunicados na maior parte das vezes empreendidos por sujeitos da população local requerendo a retirada de pessoas das ruas. A intenção predominante nestes casos é que pessoas em situação de rua ou outros sujeitos que fazem das ruas espaço de sustento saiam do campo de visão de quem denuncia.

Problematiza-se aqui o próprio uso do termo “denúncia”, que remete a uma criminalização do ato ou processo de ocupação dos espaços públicos das cidades, em

<sup>2</sup> Tabela elaborada a partir de dados coletados em Brasil (2015;2016;2017;2018).



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:  
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS  
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS  
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

especial no contexto de solicitação de “retirada” ou “remoção” daqueles sujeitos “ocupantes” das ruas, becos, vielas, viadutos. Este termo é amplamente utilizado em diversos espaços como referência a estes “comunicados”.

As questões problematizadas até aqui fazem-nos confrontar com algumas interrogações: quem deve ser atendido pelo Serviço Especializado em Abordagem Social? A quem ele visa garantir a proteção social? A quem tem sido privilegiado atender? E quais os desafios da gestão neste contexto?

De acordo com Brasil (2014), o dito “público alvo” do serviço sobre o qual disserta-se neste artigo são pessoas que fazem das ruas e espaços públicos das cidades locais de moradia, sustento e sobrevivência. Este serviço compõe uma gama de prestações no âmbito da Política de Assistência Social, devendo coadunar com os objetivos desta política. Compreendendo isto, chegamos ao entendimento de que o mencionado público é aquele que deve gozar da proteção social dentro das possibilidades, potencialidades e limites da assistência social, assim como ter seus direitos socioassistenciais garantidos. O enfoque do serviço é garantir a este público acesso ao direito constitucional à assistência social, sendo esta também um dever do Estado.

Contudo, ao privilegiar as “denúncias” como “forma de decisão” para realização das abordagens sociais, pode-se inferir que os municípios têm privilegiado outros sujeitos no processo de ida às ruas. As tomadas de decisões têm privilegiado atender aqueles que denunciam, aqueles que reclamam ações em relação à população que faz das ruas espaço de moradia e sustento. E isto remete às dificuldades de planejar ações, programá-las e manter a continuidade do serviço mediante esta priorização. Entendemos que este dado demonstra um caráter ainda imediatista sendo corroborado na execução dos serviços em detrimento de um planejamento prévio baseado em estudos e intencionalidade direcionada para a garantia de direitos do mencionado “público-alvo”.

Os dados demonstram, contudo, que os diagnósticos socioterritoriais empreendidos por órgãos gestores do SUAS parecem ter participação reduzida em relação à tomada de decisões sobre os locais em que ocorrerão abordagens sociais. Isto não quer dizer que os órgãos gestores não tenham influência sobre esta tomada de decisões. Não há dados no Censo SUAS para esta afirmativa, mas há alguma possibilidade destes órgãos terem influência no privilegiamento das “denúncias”. Embora isto não apareça quantitativamente no Censo, há pistas trazidas por Pizzato (2012) neste sentido. Segundo a autora, estas “denúncias” muitas das vezes são atendidas ou priorizadas devido a pressões exercidas por



Londrina PR, de 02 a 05 de Julho de 2019.

**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:  
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS  
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS  
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

gestores. Isto demonstra que pode estar ocorrendo uma influência de tais gestores na desconstrução das abordagens sociais como serviços programados, planejados e continuados, bem como também suas escolhas ante a disputas que são comuns no processo de planejamento nas políticas públicas. Mas esta influência precisa ser verificada com maior cuidado e com pesquisas mais aprofundadas e criteriosas nesta direção.

Com tudo isto não estamos defendendo que sejam abolidas abordagens mediante “comunicados” da população local. Independente da intenção do “comunicado”, ele pode constituir uma oportunidade de abordagem a um grupo ou sujeito que ainda não é conhecido pelas equipes e de trabalho comunicativo sobre os objetivos do serviço.

Ainda assim existe a crítica a esta prevalência. Além do mais, o planejamento como um processo de escolhas e projeções é um elemento de suma importância no contexto das políticas públicas. A tomada de decisões neste âmbito envolve processos de planejamento, de escolhas orientadas por direcionamentos técnicos, éticos, políticos e administrativos. Em Brasil (2008), apreendemos que o planejamento depende de fatores “nem sempre previsíveis ou controláveis pelos órgãos gestores, o que faz deste mecanismo um processo não apenas técnico, mas político” (p.50).

Isto remete à importância da escolha de gestores qualificados sobre as demandas que emergem para a política de assistência social no espaço público e que compreendam seu papel no campo desta política e para o fortalecimento dos serviços.

Souza Filho e Gurgel (2016), tratando da gestão democrática em especial, ponderam que

A gestão democrática exige um planejamento que seja eminentemente político e que tenha condições de analisar a realidade e entender que os sujeitos que são afetados e que também incidem sobre ela são sujeitos, do ponto de vista mais geral, com perspectivas antagônicas em relação ao projeto de sociedade que se pretende constituir. Dessa forma, agir estrategicamente para saber reconhecer e se relacionar com os sujeitos que podem ser aliados, adversários ou inimigos, é fundamental para o êxito da finalidade democrática em questão e que se encontra em disputa.” (pp. 212-213).

O processo de gestão de políticas públicas e planejamento requer o entendimento destes interesses antagônicos e em disputa, sendo de suma importância que isto seja considerado durante qualquer planejamento ou tomada de decisões. Mediar interesses, mas sempre privilegiando aqueles advindos da população usuária de acordo com a prerrogativa constitucional da política é um dos papéis e desafios da gestão.

Não se trata de tarefa fácil, uma vez que enfrentar-se-á, no caso do Serviço Especializado em Abordagem Social, o olhar instituído acerca do papel da política de



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:  
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS  
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS  
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

assistência, aliando-a ao assistencialismo e ao imediatismo, bem como à herança do histórico da relação entre assistência social e os territórios, especialmente no que tange aos espaços públicos.

Dahmer (2010) pondera sobre a relação entre a assistência social e a perspectiva territorial, fornecendo-nos subsídios para compreender este histórico, que certamente reverbera no modo como as requisições para as abordagens sociais ocorrem no presente.

A autora observa que a área da assistência social atuou e era requisitada desde a década de 1920 para intervenções nos territórios objetivando o controle da população mais empobrecida e sob uma lógica de ordenamento e modernização. Intervenções assistencialistas e filantrópicas eram esboçadas e praticadas junto a esta população. Estes apontamentos dialogam com o que nos é trazido por Coimbra (2001), segundo a qual o objetivo neste tempo era empreender um saneamento moral, e que o espaço urbano era locus de disciplina política, higiênica e moral das classes tidas como “perigosas”, ressaltando-se aí aqueles sujeitos e grupos que habitavam e frequentavam os espaços públicos.

As requisições ao serviço de abordagem social muitas das vezes guardam esta perspectiva higienista e saneadora do espaço público. Além do olhar para a política de assistência social sob um viés de política de resolução de emergências sociais, como ressalta Koga (2016).

Enfrentar estas disputas que também envolvem projetos de sociedade e projeções do que seja o direito à cidade requer capacidade de negociação de gestores, mas também e especialmente um compromisso ético com a população a ser atendida no escopo da política pública. Para enfrentar alguns dos desafios no SUAS, Koga (2016) propõe que seja criada uma cultura do planejamento e que esta cultura envolva uma produção de informações que “combine o chão e a gestão” (p.6).

A proposta da autora vem no sentido do fortalecimento de planejamentos que não sejam distantes da execução, mas que considerem demandas concretas presentes no cotidiano de cada cidade e de cada território. Este processo objetiva aliar diagnóstico e planejamento. Nesta ótica, defendemos que o serviço especializado em abordagem social tenha como forma de tomada de decisões ou seja cada vez mais influenciado nas tomadas de decisões em seu escopo por diagnósticos territoriais sob uma perspectiva democrática.

Os dados dos Censos SUAS demonstram que, depois das denúncias, os trabalhadores têm tido grande influência com seus conhecimentos acerca do território para a





**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:  
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS  
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS  
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

tomada de decisões. Este é um ponto interessante e que não é avesso ou necessariamente contraditório com o fortalecimento do diagnóstico socioterritorial. Pelo contrário, pode compor o diagnóstico.

A proposta de Koga (2016) é que a vigilância socioassistencial seja um produto da gestão, mas também e especialmente um processo que agregue dimensão participativa ao planejamento, considerando as já mencionadas demandas do território e também enfrentando a lógica de operar conforme uma capacidade previamente existente que tem sido corrente nos municípios. Esta forma de “operar” também traz desafios para a gestão.

No planejamento, além das informações, é fundamental que seja considerado que o serviço de abordagem deve ter garantida sua continuidade e periodicidade de ida aos territórios objetivando construção de vínculos com os usuários. Não se trata somente de empreender em resolução de algumas questões imediatas como alimentação, vestuário ou abrigo (quando esta for de fato a demanda do sujeito abordado). Também requer da equipe habilidades como postura acolhedora, escuta e aproximação gradual. Isto quer dizer que de fato é necessário superar a lógica mais conservadora numa tentativa de ruptura com o instituído.

É preciso também e principalmente considerar a intencionalidade ou direção que se requer para o serviço. Insiste-se nisto porque pode haver estudos e planejamento, mas importa demasiadamente a intencionalidade e os objetivos que imprimem ao serviço. Isto fala de uma perspectiva ética e política. Destacamos a importância da garantia dos direitos da população que faz das ruas espaços de sobrevivência e moradia ser um horizonte neste planejamento e sua prioridade. Isto sem deixar de levar em consideração o campo de disputas e antagonismos de interesses que permeiam este processo, e sem deixar de considerar que a política de assistência social possui suas potencialidades, mas também limites, advindo daí a relevância da atuação em rede para garantia da proteção social a este público. E a gestão possui um papel de extrema relevância nesta atuação intersetorial, bem como na oferta de subsídios para o desenvolvimento do trabalho.

**3- O TRABALHO EM REDES E SUBSÍDIOS PARA DESENVOLVIMENTO DO SERVIÇO COMO DESAFIOS PARA A GESTÃO**

De acordo com Brasil (2013;2014), um dos trabalhos sociais essenciais para funcionamento do Serviço Especializado em Abordagem Social é a realização de articulações interinstitucionais e intersetoriais, que envolvem trabalho em rede.



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:  
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS  
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS  
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

A intersetorialidade é tida por Couto (et.al.,2017) como uma forma de gestão. Em Brasil (2008), ela é tratada como uma construção de redes visando compartilhamento de intencionalidades, objetivos e valores, abrangendo um diálogo horizontal , identificação de pautas comuns e canais formais e contínuos de comunicação. Envolve também acordos e compromissos entre gestores, trabalhadores e usuários. Segundo este documento, “[...] cabe aos gestores públicos assumir a perspectiva de fortalecimento das relações de sinergia entre os integrantes das redes [...] sem necessariamente se colocar em posição de mando” (p.45).

A expressões da questão social que se manifestam nos espaços públicos, como é o caso da população em situação de rua, por exemplo, não podem ser tratadas de maneira fragmentada. Um serviço ou política sozinhos não dão conta da complexidade da realidade e das múltiplas determinações que envolvem estas expressões. Souza Filho e Gurgel (2016) ponderam que

A importância da formação de redes interinstitucionais, do ponto de vista da organização da gestão pública democrática, se encontra no fato de elas poderem articular os nexos entre as diversas sequelas da questão social, tensionando a dinâmica fragmentária e parcial de seu enfrentamento pelo Estado e, dessa forma, podem potencializar o atendimento às necessidades das classes subalternas, para muito além de um mero formalismo gerencial. (p.295)

Segundo os autores, as “sequelas da questão social” sofrem uma fragmentação ou recortes como se fossem “problemas individuais”, o que certamente dificulta um olhar mais integral sobre o que se apresenta em nosso cotidiano na esfera das políticas sociais.

No caso do Serviço Especializado em Abordagem Social, uma de suas prerrogativas é a construção ou incorporação a um trabalho em rede já existente no território. Esta perspectiva territorial visa aproximação maior com as demandas existentes e as características específicas de cada território, envolvendo o espaço público. Esta ótica sobre o território tem sido uma tônica na Política de Assistência Social e tem tido, pelo menos no que tange às orientações produzidas, este direcionamento para a proteção social desde que a assistência foi instituída como um direito social, parte das políticas de seguridade social brasileiras de acordo com a Constituição Federal de 1988.

Essa aproximação com o território é prerrogativa das equipes, que devem atuar de maneira alerta e atenta em relação às violações de direitos no espaço público, e também em relação às possibilidade de articulações existentes. No plano dos diálogos cotidianos é fundamental que esta responsabilidade seja assumida. Contudo, ela não garante





**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:  
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS  
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLITICAS SOCIAIS  
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

continuidade sem uma fundamental atuação do órgão gestor. De acordo com Couto (et al.,2017),

A questão da intersetorialidade entre os diferentes sistemas e políticas sociais públicas, apesar de demandar requisições conceituais e técnicas para sua operacionalização, depende fortemente da atuação política dos gestores públicos da assistência social em cada uma das esferas de governo, na articulação com as demais secretarias/ministérios em nível de governo, para que seja possível avançar com consistência em um processo que tenha locus institucional e não ocorra apenas pontualmente, como observado na pesquisa, com base em iniciativas isoladas ou em relações pessoais entre técnicos e gestores

As autoras realizaram uma pesquisa sobre o Sistema Único de Assistência Social em diversos lugares do Brasil, tendo detectado que a intersetorialidade ocorre de maneira predominante no contato entre equipes, no diálogo entre profissionais, o que não deve ser descartado e deve inclusive ser incentivado. Todavia, este aspecto não é o suficiente quando se requer serviços e comunicação continuada e oficial que não ocorra apenas de maneira pontual.

Não estamos defendendo que a gestão deva monopolizar o processo de articulação intersetorial, uma vez que as equipes e usuários devem compor este processo de maneira ativa e participativa. Até mesmo porque estão no território em diálogo com os sujeitos que compõem a rede. Defendemos que estas articulações possam ser realizadas nesta esfera micro. Todavia, a gestão não pode se eximir do seu papel fundamental.

Destacamos aqui, acerca em especial da relação entre intersetorialidade e o fenômeno população em situação de rua, uma contenda histórica: o ponto de vista corrente e ainda presente que fixa a atenção a este grupo populacional como sendo especificamente e principalmente “coisa da assistência social”. Em Freitas (2016) vimos esta prevalência, assim como a dificuldade deste público ser tido como sujeito de direitos por atores de outras políticas públicas. Em geral as respostas que se tem são aquelas que indicam encaminhamentos para a Política de Assistência Social, ainda que os sujeitos demonstrem demandas para as mais diversas políticas sociais. Isto ocorre mesmo com a publicação de uma Política Nacional Para População em Situação de Rua em 2009 que preconiza atuação de diversas áreas na garantia da proteção social às pessoas em situação de rua. A gestão do SUAS precisa estar atenta a isto e atuar no sentido de desconstruir mais esta retórica prevalente, mas não profícua para a atenção integral à população em situação de rua e tampouco a sujeitos que vivenciam as mais diversas expressões da questão social expostas a céu aberto nos espaços públicos.



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:  
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS  
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLITICAS SOCIAIS  
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

Outra observação é a direção com que estas articulações e o trabalho em rede ocorrem. Observando dados dos Censos SUAS de 2014 a 2017, observa-se que articulações têm sido feitas. Observamos também nos Censos SUAS sobre abordagens sociais realizadas em conjunto, isto é, quando o espaço público em determinado território é “visitado” por equipes de equipamentos ou mesmo de políticas distintas. Observamos abordagens em conjunto com equipes de saúde, por exemplo. Mas também com equipes da Guarda Municipal (36,6% em 2017) e da Polícia Militar (18,2% em 2017), e este dado diz algo sobre o caráter de determinadas intervenções conjuntas.

Serafino e Luz (2015) detectaram em sua pesquisa qualitativa no Rio de Janeiro, que os serviços de assistência social e de ordem pública atuavam em conjunto no espaço público e perpetravam muitas das vezes ações repressivas, de remoção e abrigo compulsório. Isto demonstra que um serviço pode funcionar no escopo da assistência social, ter uma equipe e atuar em conjunto ou rede, mas isto não significar necessariamente um direcionamento para a lógica da garantia de direitos dos sujeitos que fazem das ruas espaços de moradia e sobrevivência.

É preciso que se compreenda o lugar da Política de Assistência Social e o que ela visa garantir e a quem. É preciso compreender que as articulações em rede e atuações em sinergia precisam ter um claro direcionamento ético, político e um viés que traga como horizonte a proteção social. A gestão precisa estar atenta a isto e estar qualificada neste sentido.

Ademais, no planejamento do serviço deve ser considerado tempo de trabalho e devem ser asseguradas as condições para que trabalhadores e equipes possam fortalecer os laços e contribuir para a construção mais cotidiana das redes. Esta rede é tecida, bem como o serviço de abordagem ou qualquer outro funcionam mediante condições de trabalho e atendimento.

Dizemos isto e lembramos o que consta em Brasil (2013) sobre os direitos socioassistenciais. Para uma gestão que tenha estes direitos como horizonte, entre outros desafios, é preciso garantir equipes capacitadas, em quantidade necessária e atuando em condições adequadas. Obviamente os trabalhadores possuem suas responsabilidades, devem apresentar seu compromisso ético e político e empreender esforços para que os serviços funcionem com qualidade para e junto à população usuária. Contudo, eles têm limitações referentes à sua condição de assalariados e muitas das vezes têm a fragilidade



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:  
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS  
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS  
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

acentuada devido à precarização do vínculo de contratação. Precarização esta que não é incomum no âmbito do SUAS, conforme vemos em Silva (2015).

A autora Silva (2015) publicou seu estudo sobre a realidade do SUAS nos municípios brasileiros. Entre as questões observadas, importa-nos mencionar as seguintes: expressivo quantitativo de trabalhadores contratados de maneira precarizada e sem qualificação; rotatividade das equipes (o que conseqüentemente gera descontinuidade dos serviços); número reduzido de equipes e equipes com número reduzido de profissionais em relação ao trabalho a ser desenvolvido; precárias condições de trabalho. Todas estas questões atravessam a atuação de trabalhadores nos serviços e dificultam a oferta qualificada e a garantia de direitos socioassistenciais. Presume-se que no caso das equipes de abordagem social não seja muito diferente.

A questão da rotatividade das equipes dificulta a formação de vínculos com usuários, o conhecimento do território, assim como a construção cotidiana das redes entre os serviços. A intersetorialidade depende de condições de trabalho e das garantias que devem ser afiançadas no âmbito do SUAS e de outras políticas públicas. Sem estas, dificilmente um trabalho com qualidade será ofertado à população.

Entendemos a grande responsabilidade de gestores neste sentido, sem, contudo, culpabilizá-los por condições que são conjunturais e estão para além do seu campo de decisão e planejamento. Entendemos a conjuntura de regressão de direitos sociais. É necessário que compreendamos que as políticas sociais e serviços funcionam com financiamento, o que é dificultado em contexto de contenção de gastos públicos. Souza Filho e Gurgel (2016) dão pistas a este respeito, explicitando que não temos tido conjunturas favoráveis ao crescimento de direitos e políticas sociais, uma vez que estas têm sido subordinadas e não têm “caminhado junto” às políticas econômicas dos governos.

Apesar das ponderações acima, destacamos que cabe aos gestores buscar alternativas e é de suma importância que estas sejam de caráter coletivo. Participar e fortalecer instâncias de controle social, gerindo junto aos usuários e trabalhadores, participar ativamente de comissões intergestoras e colegiados gestores são tarefas que cabem aos órgãos gestores do SUAS.

Os desafios apresentados à gestão para fortalecimento do Serviço Especializado em Abordagem Social, portanto, extrapolam o escopo das possibilidades que estão mais sob controle de gestores, mas não devem deixar de ser enfrentadas por estes.



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:  
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS  
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLITICAS SOCIAIS  
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

**4- CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Estas são considerações finais, mas não o encerramento de qualquer debate. A produção de conhecimento não pode prescindir de teses, antíteses, novas sínteses e da análise do constante movimento da realidade (que é dinâmica, mutável, histórica, envolvendo permanências e rupturas).

No caso das análises aqui empreendidas, observamos que a constituição e fortalecimento do Serviço Especializado em Abordagem Social traz diversos desafios aos gestores entre os quais a garantia de seu planejamento e continuidade, a construção ou participação na construção de uma rede intersetorial e interinstitucional, assim como a garantia de subsídios para o desenvolvimento de um trabalho com qualidade. Outros desafios se apresentam, e é necessário que sejam pautados e que haja ponderações a este respeito.

Observamos neste trabalho que todos os desafios podem ser enfrentados e isto não garante qualidade de serviços caso não haja uma preocupação prévia de gestores e trabalhadores com o direcionamento ético, político e de garantia dos direitos socioassistenciais de usuários do SUAS.

Todos que atuam em cargos de gestão ou órgãos gestores lidam cotidianamente com questões que estão sob seu escopo de decisões e outras que fogem inicialmente disto, mas que de certa maneira devem ser encaradas por eles.

No caso do Serviço Especializado em Abordagem Social, observamos que há influência direta de questões estruturais e conjunturais envolvendo as relações sociais em geral, mas há também particularidades que afetam a construção e fortalecimento do serviço, entre as quais o histórico da assistência social e o legado conservador que a coloca em um lugar de atender emergências sociais e lhe confere caráter imediatista e descontínuo; a relação histórica da assistência social com a perspectiva de atuação nos territórios e sobretudo em sua relação com o espaço público, que inicialmente trazia-lhe o desafio de compor o objetivo de saneamento moral das cidades; a criminalização de sujeitos que fazem das ruas espaço de moradia e sustento, o que dificulta que sejam percebidos como sujeitos dos direitos socioassistenciais a serem defendidos no âmbito do SUAS. Outras particularidades certamente existem e por isso o debate é contínuo.

Contudo, percebemos que a construção de um Serviço de Abordagem Social voltado para garantia de direitos de sujeitos que estão nas ruas vivendo-as como espaços de



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:  
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS  
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS  
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

moradia ou sobrevivência e sustento ainda é um desafio para órgãos gestores, que devem garantir seu planejamento e contribuir na construção de redes intersetoriais, bem como garantir subsídios para o desenvolvimento do trabalho.

O planejamento participativo baseado em diagnósticos socioterritoriais ainda não parece ser a realidade no caso das abordagens sociais. Existe uma predominância de atendimento a “denúncias”, o que demonstra ainda um predomínio do conservadorismo que considera a assistência social uma política imediatista e que atua de maneira emergencial e pouco programada. Mediar interesses controversos no intuito de garantir direitos socioassistenciais é um desafio de órgãos gestores. Desafio este que requer qualificação e estratégias políticas e administrativas para uma ruptura necessária com o que ainda está instituído.

Os dados demonstraram uma distância entre o planejamento das abordagens sociais e a vigilância socioassistencial, assim como do conhecimento do território e fez-nos questionar o compromisso dos órgãos gestores com este serviço.

Sobre questões que não estão na alçada das gestões e com as quais é preciso lidar, entende-se que é preciso buscar estratégias de cunho mais coletivo, como a participação em espaços de controle social, as comissões intergestoras e colegiados de gestores. Nestes espaços são tecidas construções mais coletivas de estratégias para fortalecimento do SUAS e de seus serviços. Ainda ali, contudo, é preciso observar e conferir um direcionamento ético e político na perspectiva dos direitos.

O Serviço Especializado em Abordagem Social não será fortalecido sem um Sistema Único de Assistência Social fortalecido e sem uma gestão que se comprometa com a garantia de direitos de pessoas que fazem das ruas espaços de moradia, sustento e sobrevivência.

## **5- REFERÊNCIAS**

Brasil. *Desafios da Gestão do SUAS nos Municípios e Estados*. Brasília: MDS, 2008.

BRASIL. *Perguntas e respostas: Serviço Especializado em Abordagem Social*. Brasília: MDS, 2013.

BRASIL. *Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais*. Brasília: MDS, 2014.

BRASIL. *Censo SUAS 2014 – Resultados Nacionais, Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua, Centro POP*. Brasília, Abril de 2015.



Londrina PR, de 02 a 05 de Julho de 2019.

**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:  
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS  
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS  
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

BRASIL. *Censo SUAS 2015* – Resultados Nacionais, Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua, Centro POP. Brasília, Março de 2016.

BRASIL. *Censo SUAS 2016* – Resultados Nacionais, Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua, Centro POP. Brasília, Março de 2017.

BRASIL. *Censo SUAS 2017* – Resultados Nacionais, Centros de Referência da Assistência Social, Centro Pop. Brasília, Junho de 2018.

COIMBRA, C. **Operação Rio:** o mito das classes perigosas – um estudo sobre a violência urbana, a mídia impressa e os discursos de segurança pública. Niterói: Intertexto, 2001. pp. 65-134.

COUTO, B.R. (et.al). Conclusão geral: Contradições do SUAS na realidade brasileira em movimento. In: *O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento*. São Paulo: Cortez, 2017.

DAHMER, T. P. Política Nacional de Assistência Social e Território: enigmas do caminho. *Rev. Katál.* Florianópolis v. 13 n. 2 p. 191-200 jul./dez. 2010.

FREITAS, R.M. *População em Situação de Rua: Decreto 7053/09, políticas sociais e Intersetorialidade*. Em: 4 Encontro Internacional de Política Social e 11 Encontro Nacional de Política Social. Vitória: UFES, 2016.

KOGA, D. Diagnóstico socioterritorial entre o chão e a gestão. *Cadernos IHU ideias*. Ano 14. n 243, v. 14. UNISINOS, 2016.

PIZZATO, R.M.S. *“No olho da rua”:* o Serviço de Atendimento Social de Rua em Porto Alegre – Abordagem Social de Rua na sociedade contemporânea. Porto Alegre: PUCRS, 2012. (Dissertação de mestrado).

SERAFINO, I.; LUZ, L.C.X. Políticas para população adulta em situação de rua: questões para debate. *R. Katál.*, Florianópolis, v. 18, n. 1, p. 74-85, jan./jun. 2015

SOUZA FILHO, R.; GURGEL, C. *Gestão democrática e Serviço Social:* princípios e propostas para a intervenção crítica. Cap. 4 e 6. São Paulo: Cortez, 2016.