

# A gestão da assistência social e direitos humanos em Niterói - O Centro Pop e seus desafios

Gabriel Siggelkow Guimarães<sup>1</sup>

Joelma Santos da Costa<sup>2</sup>

Marcio Eduardo Brotto<sup>3</sup>

Patrícia Baptista Barreto da Silva<sup>4</sup>

## Resumo

O presente artigo objetiva sistematizar o trabalho realizado no Centro de Referência Especializado em População de Rua (Centro POP) de Niterói/RJ, buscando refletir, a partir de novas diretrizes da atual gestão da Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos (SASDH), a reconfiguração da organização do processo de trabalho das equipes. Assim, pretendeu-se por meio de pesquisa documental, analisar a incorporação dos parâmetros propostos na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, considerando as especificidades do município e, particularmente, os desafios enfrentados para a implementação da atenção especializada ofertada à população em situação de rua, conforme estabelecido na Política Nacional de Assistência Social.

## Palavras-chave

Assistência Social; Política Pública; Centro de Referência Especializado em População de Rua; Tipificação

## Management of welfare and human rights in Niterói - the Centropop and your challenges

## Abstract

This article aims to systematize the work of the Specialized Reference Center Street Population (POP Center) of Niterói / RJ, seeking to reflect, from new guidelines of the current management of the Department of Social and Human Rights Service (SASDH), the reconfiguration of the organization of the work process of the teams. Thus, it was intended through desk research, analyze the incorporation of the proposed parameters in the National of social assistance services Typing, considering the specifics of the city and particularly the challenges to the implementation of specialized care provided to the population in the streets, as set out in the National Policy for Social assistance.

## Keywords

Social assistance; Public policy; Specialized Reference Center on Homelessness; Typifying

## Introdução

A Assistência Social, reconhecida como direito do cidadão e dever do Estado, foi instituída a partir da Constituição Federal de 1988. Constitui o tripé da seguridade social, juntamente com a Saúde e a Previdência Social, com caráter de política social articulada a outras políticas. Nesse sentido, o debate sobre a concretização da Assistência Social enquanto direito de cidadania perpassa a compreensão da ação do Estado na intervenção social, e sobretudo, o contexto neoliberal em que se estabelecem as relações sociais e econômicas na sociedade.

O SUAS, implantado a partir de 2005 em todo o território nacional, efetiva a Assistência Social como política pública de Estado, fazendo a necessária ruptura com o clientelismo e as ações assistencialistas. Dessa forma, “A implantação do Sistema Único de Assistência Social exige um redimensionamento dos serviços socioassistenciais, que assumem papel relevante no conjunto de provisões a serem garantidas” (BRASIL, 2008, p.49), altera o modelo de gestão e configura a proteção social em duas modalidades: a básica e a especial.

A proteção social básica segundo a Política Nacional de Assistência Social,

[...] tem como objetivo prevenir situações de risco através do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos - relacionais e de pertencimento social (discriminações étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras) (BRASIL, 2004, p.19).

De acordo com a PNAS a proteção social especial classificada em: média e alta complexidade, se refere a:

Modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, dentre outras (BRASIL, 2004, p. 22).

É importante ressaltar que Niterói é um município que se destaca por ser um dos que avança na implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e por isso tem um reconhecimento do Estado no âmbito da Assistência Social enquanto política pública garantidora de direitos de cidadania.

A afirmação da Assistência Social, enquanto política pública, vem sendo implementada e consolidada no município; a exemplo da Proteção Social Básica que tem um alcance de territórios que abrange toda a cidade, como também tem o controle social bem consolidado com a atuação do Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS, além das conferências representativas e muito discutidas que apontam os Planos Municipal de Assistência Social, que tem retorno no cotidiano da implementação da Política.

Pretende-se, neste artigo, refletir sobre o processo de implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS em Niterói, e os principais desafios enfrentados para sua efetivação. Dessa avaliação do SUAS, apresentaremos a condução da Política de Assistência Social com ênfase na Proteção Social Especial nesse município.

Diante desse contexto, o presente trabalho procura analisar os avanços e desafios da efetivação do SUAS, tomando como referência a atuação do Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro Pop), o qual constitui a proteção social especial de média complexidade no âmbito do SUAS.

Finalizaremos o debate com a proposta de consolidação do reordenamento que visa aprimorar a gestão da Política de Assistência Social em âmbito local, no que diz respeito à execução das atividades de Proteção Social Especial no Centro de Referência Especializado para Pessoas em Situação de Rua – Centro POP. Nossa pesquisa se justifica à medida que visa contribuir para a ampliação e aprofundamento do conhecimento sobre a condução e o reordenamento político-institucional da Política de Assistência Social no município de Niterói, podendo ainda subsidiar os processos de trabalho das equipes de referência dos equipamentos que compõem a rede socioassistencial.

## **O Sistema Único de Assistência Social - SUAS no município de Niterói**

Niterói é uma cidade localizada na região metropolitana do Rio de Janeiro, com população estimada em 496.696 mil habitantes, no ano de 2015, segundo dados do IBGE<sup>5</sup>, e com alto Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM<sup>6</sup>, ocupando a 7ª posição em nível nacional e o 1º lugar dentre os municípios do estado do Rio de Janeiro.

Por outro lado, podemos identificar um histórico de crescimento populacional desordenado que acarreta desdobramentos negativos na cidade, tais como: as precárias condições de vida de uma parcela significativa da população, que reside nas periferias do município e o crescente aumento nos índices de violência na localidade, conforme apontam os dados do Instituto de Segurança Pública<sup>7</sup> (ISP) do Rio de Janeiro. Neste sentido, destaca-se ainda que, de acordo com o Diagnóstico Socioeconômico de Niterói<sup>8</sup> (PREFEITURA MUNICIPAL DE NITERÓI et. al, 2013), que constitui o Projeto Niterói que Queremos, o município apresenta altos índices de mortes por armas de fogo e roubos a transeuntes, sérios problemas de mobilidade urbana, altos índices de aglomerados subnormais, alta densidade urbana, graves problemas no sistema de saúde pública e no ensino público.

Este cenário social expressa o quanto a efetivação de políticas públicas é necessária e, para tanto, torna-se imprescindível o planejamento das ações embasadas na identificação das questões sociais mapeadas no território.

Antes da Constituição Federal de 1988, da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), Niterói sempre teve algum órgão governamental que apontasse uma intenção de Política da Assistência, mesmo uma política mais assistencialista ou clientelista, mas que fizeram ter um início de Assistência Social que podemos apontar na década de 80. Neste cenário, podemos identificar a criação da Coordenadoria de Bem Estar Social<sup>9</sup>, em 1984, como referência inicial para contextualização histórica da trajetória da Assistência no município.

Nesse processo, coloca-se um grande desafio para o órgão gestor desta política: as mudanças no direcionamento da condução da Assistência Social quanto aos serviços de socioassistenciais. Das mais variadas nomenclaturas, a Assistência Social avançou, assim como toda a Política Nacional, consolidando o que hoje se chama Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos, que se afirma como uma secretaria que implementa a gestão do SUAS, valoriza a vigilância socioassistencial, o monitoramento das ações e a oferta dos serviços previstos no âmbito da política de Assistência Social.

Neste sentido, convém destacar que, após a institucionalização da Política Nacional de Assistência Social de 2004, da instituição do SUAS e da sua normatização por meio da Norma Operacional Básica, os equipamentos passaram a incorporar as diretrizes estabelecidas por esta área enquanto política pública. O município, com o objetivo de assegurar e materializar os espaços públicos para execução da política em âmbito local, passou a ter reconhecido os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e o Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS) na perspectiva da legislação em vigor.

Schmidt (2015, p.225), na tese que relata uma pesquisa sobre “A gestão Pública do Sistema Único de Assistência Social no município de Niterói”, acentua que o processo histórico de construção da gestão do SUAS pode ser revelado nas Atas do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) da cidade, ressaltando a relação do Estado enquanto gestor municipal e a sociedade civil na atuação do SUAS:

A relevância da intervenção das entidades e organizações da assistência social na execução da Política de Assistência Social também é constatada nos anos iniciais de implementação do SUAS em Niterói. Na ata de 05/05/2005, observamos uma ênfase no estabelecimento da relação público / privado à execução da Política de Assistência Social no município, sendo também observada esta questão na Ata de 02/06/2005 (SCHMIDT, 2015).

Apesar de Niterói possuir um controle social muito atuante, através do CMAS, a relação público e privado foi se moldando de outra forma, o que decorre de várias mudanças políticas no município, dentre elas a de implementação do SUAS, pautada na co-gestão.

Destacamos que, em 2005, a Secretaria Municipal de Assistência Social reordenou os serviços da área assistencial, fortalecendo o trabalho no território como eixo de atuação com o objetivo de iniciar o movimento de consolidação da construção da Política de Assistência Social, de forma integrada as demais políticas setoriais. Em 2013, se estabelece a última nomenclatura para esta Secretaria, passando a denominar-se Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos, órgão integrante da estrutura organizacional do município.

Sobre essa questão, Schmidt (2015, p. 212) infere que:

(...) as constantes mudanças de gestores municipais da assistência social, com a característica de cada gestor desejar imprimir a sua marca na área, acentua a

complexidade da implementação do SUAS, em termos de continuidade das ações desenvolvidas ou reavaliação destas, tendo por horizonte a constituição de uma gestão direcionada aos usuários e aos seus interesses coletivos. Essas questões guardam interface com a apropriação indevida do espaço público com seu uso privado, tão presente nas raízes da nossa administração pública, com as marcas históricas do patrimonialismo e do clientelismo (SCHMIDT, 2015).

Vale ainda destacar que, no processo de implementação do SUAS em Niterói, as transformações no direcionamento da atuação da gestão municipal ocorreram sob tensões políticas históricas.

O município, que possui habilitação plena no SUAS, passou por uma reforma administrativa, a partir da qual foi realizado um concurso público<sup>10</sup>. Constituiu-se, assim, o primeiro quadro funcional com servidores efetivos lotados na Secretaria de Assistência Social. Convém ressaltar que a Norma Operacional Básica RH/SUAS preconiza que as equipes de referência sejam compostas por trabalhadores que possam desempenhar suas funções e ações de forma contínua, estabelecendo vínculos com os usuários e no território em que é desenvolvido o trabalho.

No entanto, a fotografia atual da Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos de Niterói é de uma quantidade pequena de concursados e efetivos, que chegam a 101 funcionários. Com número maior de contratados temporários, dentro dos Planos Brasil Sem Miséria e Rio Sem Miséria, chegando a 296 funcionários, além dos cargos comissionados ou chamados cargos políticos.

Essa questão funcional é crucial no processo de implementação do SUAS no município, na medida em que também não são asseguradas plenas condições de trabalho. Dentre elas, uma remuneração adequada, além da continuidade/manutenção dos trabalhadores, o que se considera ser um aspecto determinante para a qualidade do serviço executado.

A Proteção Social Básica do município conta com: 10 (dez) Centros de Referência da Assistência Social – CRAS, 01 (um) Centro de Convivência Intergeracional<sup>11</sup>, situados em territórios mais vulneráveis da cidade, conforme preconiza a Política Nacional de Assistência Social. Cada CRAS possui uma equipe de referência composta por profissionais de Serviço Social, Psicologia, técnico administrativo, além de digitadores, entrevistadores e, em alguns equipamentos, cuidadores sociais, além de auxiliares de serviços gerais.

Destaca-se, ainda, que os CRAS são responsáveis pela execução do Programa de Atenção Integral a Família (PAIF) e do Serviço de Convivência e Fortalecimen-

to de Vínculos (SCFV). Além disso, nesses espaços, o acompanhamento das famílias é uma atividade determinante, para que os usuários do serviço tenham assegurado o acesso aos direitos e às ações preventivas efetivadas na dinâmica do trabalho.

A Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos - SASDH é constituída, ainda, pelo Núcleo de Renda e Cidadania, setor que compreende a Gestão do Cadastro Único para os programas do Governo Federal, os atendimentos referentes ao Vale Social e a equipe do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – PRONATEC.

Na execução da Proteção Social Especial de média complexidade, Niterói apresenta a seguinte rede de serviços público: 02 (dois) Centros de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS e 01 (um) Centro Especializado para Pessoas em Situação de Rua – Centro POP, que oferta também o Serviço Especializado em Abordagem Social. Convém assinalar dois avanços no que se refere à ampliação da rede de atendimento: há menos de um ano foi inaugurado um CREAS<sup>12</sup> e em 2016 foi constituída uma equipe, por meio de contrato temporário, para implementar o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) no município.

A alta complexidade do município é composta pelos seguintes equipamentos: Casa de Acolhimento Institucional Lisaura Ruas, voltada para meninas até 17 anos e meninos até 12 anos incompleto; a Casa da Cidadania Florestan Fernandes, para homens com idade entre 18 e 59 anos; o Centro de Acolhimento Lélia Gonzalez, para acolhimento de mulheres e famílias; a Casa de Acolhimento Institucional Paulo Freire que atende adolescentes do sexo masculino na faixa etária de 12 a 17 anos incompletos, a Casa de Acolhimento Arthur Bispo do Rosário, referenciada a homens na faixa etária entre 18 e 59 anos; e uma equipe de profissionais que implementa o Programa Família Acolhedora que tem como público alvo crianças e adolescentes entre 0 e 12 anos de idade completos, que tenham sido afastados de suas famílias de origem pelo Poder Judiciário, por medida protetiva.

Essa implementação de SUAS na cidade vem embasada pela Política Nacional da Assistência Social – PNAS e por outras normativas. A Assistência Social veio mudando de paradigma tendo que, aos poucos, assumir um papel de cumprir metas pactuadas com Ministério do Desenvolvimento Social e com a Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos, dentro dos trabalhos de cofinanciamento e descentralização.

Ainda nesse cenário de mudanças, a implementação do SUAS mudou de modelo, sendo que o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro - TCE/RJ

- também mudou. As parcerias Público e Privado realizadas pelas subvenções sociais, que eram conduzidas pelo CMAS, foram alteradas com a nova interpretação do Tribunal de Contas sobre as subvenções, ou chamados convênios.

As parcerias eram realizadas por meio das chamadas públicas organizadas pelo CMAS, que aprovava um recurso para determinado plano de trabalho e abria para que as entidades pudessem se candidatar visando a sua execução. O TCE/RJ passou a entender que esses convênios “burlavam” a Lei nº 8.666/93 e outras normas que regiam as licitações, como se as chamadas não fossem o processo mais claro e transparente de lidar com as verbas do Fundo Municipal de Assistência Social. Com isso, a Prefeitura de Niterói, através da SASDH, passou a não mais realizar essas “chamadas públicas” e modificou a atuação da política pública municipal.

Cabe apontar que essa mudança de paradigma e de posição do TCE/RJ, fez com que a rede pública e a rede privada passassem por um novo processo que envolveu uma necessidade de profissionalização e ampliação da atuação da SASDH.

A partir dessa nova posição, cabe ao Poder Público implementar e executar a política de Assistência Social, fortalecer e sempre avançar com a gestão do SUAS, não mais por meio das entidades privadas. Isso não tirou a importância desses serviços, mas modificou a forma de implementá-lo.

Niterói, com todo seu processo político e histórico de formação e implementação da Política de Assistência Social, ainda enfrenta o debate de como dar continuidade à gestão e consolidação do SUAS, em especial, no que diz respeito à Proteção Social, mais especificamente, à Proteção Social Especial.

No olhar que damos ao SUAS em Niterói, evidentemente que a alta complexidade tem um papel importantíssimo. A última fase do processo da Política de Assistência, o acolhimento institucional, a família acolhedora, são necessários para um gestão eficiente que garanta dignidade e condições de ressocialização. No entanto, o que destacamos nesse texto é o papel anterior da alta complexidade, o da média complexidade, em especial a do Centro Pop. Um equipamento e uma política voltados para um público que se encontra em situação de rua, por variados e complexos fatores, deve assistir e ofertar serviços eficientes, capazes de alcançar resultados que dispensem a alta complexidade.

No próximo item, discutir-se-á, mesmo que brevemente, considerando os limites de um artigo, as perspectivas de consolidação do SUAS na proteção social de média complexidade no município de Niterói, enquanto estratégia de gestão fundamental na articulação entre as proteções sociais na política de Assistência Social.

## **A Proteção Social Especial de Média Complexidade**

A Proteção Social Especial, 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. As atividades da Proteção Social Especial são diferenciadas, de acordo com o nível de complexidade (média e alta) e conforme a situação vivenciada pelo usuário ou família. São considerados serviços de média complexidade aqueles que oferecem atendimentos às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiares e comunitário não foram rompidos. Neste sentido, os serviços requerem uma estruturação técnica e operacional especializada, além de acompanhamento monitorado.

O primeiro CREAS de Niterói, criado no ano de 2008, localizado na região central do município, com o objetivo de materializar a execução do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI) e os Serviços de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e Prestação de Serviços à Comunidade (PSC). Cabe destacar que nesse período, o CREAS não ofertava nenhum serviço ou atendimento direcionado para a população idosa, em razão de existir uma subsecretaria específica que atuava com este público alvo.

O CREAS atua como órgão coordenado e articulado aos Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade operando a referência e a contra-referência com a rede de serviços socioassistenciais. E assim, prestava serviços especializados e continuados a indivíduo e famílias que tiveram seus direitos violados, contribuindo para que estas famílias pudessem voltar a ter seus direitos garantidos e vínculos reestabelecidos.

No ano de 2010, foi instituído, em consonância com o disposto na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, o equipamento CREPOP (Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua), que atualmente é denominado Centro POP. Ressalta-se que, embora o objetivo das intervenções realizadas no Centro POP tenha sido o atendimento de qualidade aos usuários, as ações foram centralizadas nas demandas imediatas como: pernoite, alimentação, banho, passagens intermunicipais e retirada de documentação.

Com o passar do tempo, e com as mudanças de comando político da gestão, o Centro POP foi modificando seu papel no município, chegando em alguns momentos a se afastar da Tipificação, cumprindo um papel imediato de atendimento e centralização de pessoas, sem um critério justo e profissional norteados pela PNAS.

O que era para ser ênfase passou a se tornar política central. As demandas imediatas substituíram o atendimento técnico, com o intuito de encontrar uma solução que envolvesse o restabelecimento de vínculos, sejam familiares ou comunitários.

Com o caminhar histórico, a Assistência Social de Niterói chega na elaboração de seu Plano Municipal, ainda sem enfrentar uma mudança de gestão combinada com uma consolidação do SUAS, além da busca por implementar e manter os equipamentos dentro da Tipificação e da NOB/SUAS.

Analisando os aspectos relacionados à proteção social de média complexidade, o Plano Municipal de Assistência Social em vigência 2014 – 2017 elenca as seguintes diretrizes:

- A expansão do serviço de atendimento do CREAS e do serviço de abordagem social à População em Situação de Rua;
- A identificação e cadastramento de crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil;
- A implantação de ações estratégicas do PETI e o acompanhamento pelo PA-EFI de famílias com presença de violação de direitos em decorrência do uso de substâncias psicoativas e de famílias com crianças e adolescentes em serviço de acolhimento;
- O cadastramento e atendimento da População em Situação de Rua e a realização de diagnóstico socioterritorial da população em situação de rua;
- A regulamentação dos benefícios eventuais, garantindo inclusive o retorno de pessoas em situação de rua ao seu município de origem após avaliação da equipe técnica (NITERÓI, 2014).

Com o Plano Municipal, em consonância com a PNAS e Tipificação, , é preciso construir e avançar em uma proposta que aprofunde e obtenha resultados que superem o já estabelecido e garantido pelo município.

### **A proposta de consolidação do reordenamento do Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua: reflexões sobre o Centro POP – Niterói**

O Centro de referência Especializado de Atendimento para População em Situação de Rua é uma unidade pública e estatal de abrangência municipal que oferta o serviço especializado para pessoas em situação de rua. Em Niterói, este equipamento tem funcionado como porta de entrada para os usuários acessarem a Assistência Social enquanto política pública, assim como as demais políticas setoriais, sobretudo as de saúde, de habitação e de segurança alimentar.

De acordo com a Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua, elaborada entre 2007 e 2008 pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, estimou-se em 529 (quinhentos e vinte e nove) o número de pessoas em situação de rua no município de Niterói.

O Centro Pop Niterói, foi instituído no ano de 2010 e conta com uma infraestrutura que vem sendo adaptada para atender as demandas recebidas. Desta forma, visando à integração e consonância com a Tipificação Nacional, o equipamento tem sido reestruturado com adequação de acessibilidade para melhor atender a dinâmica de trabalho, espaço de lavanderia, cozinha, refeitório, banheiros com chuveiro, sala de abordagem da equipe social, sala de reuniões, sala de atendimento individualizado e área externa para realização de atividades socioeducativas.

O período de atendimento é de segunda a sexta-feira de 09 às 19 horas. A partir deste horário, o funcionamento se pauta no fluxo de abordagem social de 19 às 07 horas. Nos finais de semana, o horário é de 08 às 23 horas, no qual se centraliza o trabalho de abordagem social. No equipamento, os usuários são acolhidos e, mediante atendimento especializado com uma equipe qualificada, é viabilizada intervenção social da equipe multiprofissional.

Importante destacar que os usuários também têm acolhida individual com escuta qualificada, atendimento psicossocial e participam de grupos socioeducativos e de ressocialização com ênfase em redução de danos (pelo uso abusivo de álcool e outras drogas) com uma equipe de redutores de danos e conselheiro em dependência química<sup>13</sup>. A equipe profissional é composta por coordenador, assistente social, psicólogo, educador social, auxiliar administrativo, digitador e conselheiro em dependência química.

Há de se considerar que, historicamente, a abordagem social de Niterói encara um grande desafio no cotidiano de trabalho, seja por conta das demandas advindas de forma espontâneas ou, por meio de busca ativa realizada pelas equipes de referência.

- Cabe elucidar que constantemente cinco perfis de usuários são identificados pela equipe de abordagem social e atendidos pela equipe técnica do Centro Pop, são eles: O primeiro público é o da saúde mental. Estes usuários são identificados pela equipe de abordagem social e a eles é oferta da intervenção da equipe técnica do Centro Pop. No entanto, a ênfase ea resposta desta diligência devem ser pautadas pelas políticas de saúde pública, ou seja, atendimento diferenciado e especializado que identifique a necessidade de mediação e ações diferenciadas voltadas para a ingerência

de cada sujeito, pois os profissionais que atuam no âmbito da Assistência Social não são qualificados de forma especializada para tais intervenções de saúde e/ou saúde mental.

É notório que, muitas pessoas em situação de rua apresentam demandas de atendimento pela equipe da Secretária de Saúde, ou seja, são pessoas desorientadas, que não conseguem passar nenhuma informação, ou até mesmo, manter qualquer tipo de diálogo. Nesses casos, fica difícil a intervenção da equipe de abordagem social para o desenvolvimento de um plano de ação, seja para condução até o Centro Pop, ou até mesmo para unidade de saúde.

Nas intervenções diárias realizadas na execução da Política de Assistência Social encontramos muito casos onde pessoas que precisam da equipe de saúde, seja por problemas psíquicos, sejam por problemas com drogas (licitas ou ilícitas) e são direcionadas para os equipamentos da SASDH, ou a equipe de abordagem social é acionada para ir até o local.

O debate profissional que deve ser enfrentado é sobre esse direcionamento ser ou não correto, vez que não pode e não deve ser permitido pessoas alcoolizadas ou drogadas em equipamento da Assistência Social, seja no Centro Pop ou nos locais de acolhimento. O segundopúblico é composto pelos mochileiros, andarilhos e trecheiro. Conhecidos como sujeitos que se deslocam entre estados a fim de curta permanência nos municípios que não querem de fato os serviços ofertados pela rede socioassistência, mas apenas usufruir da estrutura física do equipamento. Esse público não costuma ser hostil, apenas passam pelo Centro pop a fim de dar continuidade ao seu propósito.

Vale ressaltar que, desde o advento do PNAS, não podemos deixar o poder público ter um viés assistencialista, mas sim, garantidor de direitos. Nesses casos, a pessoa não vive uma quebra de vínculo familiar ou comunitária, não está em situação de pobreza extrema, apenas quer utilizar da estrutura da Assistência Social para dormir, se alimentar e realizar sua higiene pessoal.

Frente a esta demanda, o papel de tripé da seguridade social, não sendo contributiva, não justifica garantir estrutura de turismo ou de facilitar uma vaga que poderia estar com uma pessoa em extrema pobreza. Além da estrutura física, também devemos apontar o uso da estrutura profissional, de tempo e esforço do profissional com usuário fora do perfil de intervenção que a média complexidade deve atuar, ou seja, com a população em situação de rua.

- O terceiro público: é composto por trabalhadores, que por conta da crise política, econômica e social, a qual o país atravessa, passa por situ-

ação de necessidade financeira devido ao fechamento de diversos postos de trabalho, o que leva a ficar supostamente em situação de rua, ou seja, muitas vezes só dormem na rua, pois tem família e residência, entretanto em outro município. Nesses casos a equipe realiza o atendimento social na tentativa de intervir junto à rede de proteção socioassistencial do município de origem.

Principalmente com a crise econômica e política de 2015/2016 e a proximidade com as Olimpíadas no Rio de Janeiro, capital localizada a 13 km de Niterói, esse público chega até o Centro Pop. Apesar desse perfil não ser de pessoa em situação de rua, em muitos casos são indivíduos que, por questão financeira, preferem dormir na rua a gastar algum valor com hotel ou outro tipo de hospedagem. Desta forma, acabam ficando, aparentemente em situação de rua, o que afeta principalmente sua higiene e que leva a ideia de pessoas em situação de rua.

No entanto, esse trabalhador procura o município de Niterói em função de ainda ser um dos poucos que sobreleva todas as consequências da crise financeira. Ainda porque, abrange uma população com perfil de classe média fazendo com que em algum grau circule capital pela cidade. A partir desta perspectiva, o trabalhador vem para Niterói na procura de emprego, fazendo com que muitas vezes permaneça e durma na rua, ou em alguns casos, se mantém como pedinte na cidade, até que consiga uma renda para levar para casa, ou um emprego, mesmo que de maneira informal.

Todavia, independente da dificuldade desses trabalhadores ou desempregado, essa não se caracteriza como ingerência para entrada na Assistência Social pelo equipamento do Centro Pop, e sim pelo CRAS, ou seja, muitas vezes essa dificuldade existe, porque o próprio usuário não quer um atendimento advindo dos equipamentos de Proteção Social Básica, a exemplo do CRAS.

Vale ressaltar que tal demanda pode ser atendida pelos equipamentos de Proteção Social Básica, por dispor de auxílio em orientação de cursos profissionalizante, contato com o CRAS do município de origem, outras formas de busca de inserção a benefícios e programas sociais. Ainda sim, esse sujeito quer apenas usufruir da constituição física do Centro Pop para guardar documentação, possibilidade de efetivar a higiene pessoal e a procura por vale refeição. Esse público não deveria ser direcionado para o Centro Pop, mas na prática cotidiana acaba sendo.

- O quarto público: é composto por egressos do Sistema Penal ou aqueles que ainda realizam pequenos delitos, que usam a estrutura da Assistência Social na tentativa de acesso a serviços e requerimento para acolhimento nos Centros de Referência do município.

Este público, apesar de ter sido disposto junto, pode ser subdividido em dois subperfis: os egressos do sistema penal e os que cometem pequenos delitos. Sobre os egressos, não se pode construir prejulgamento e preconceito quanto a juízo de valores sobre quem já cumpriu sua pena. Em muitos casos essas pessoas podem estar em situação de rua, cabendo uma atuação profissional pela equipe técnica do Centro Pop e oferta dos serviços da média complexidade, em alguns casos até mesmo o da alta complexidade, no caso de acolhimento.

Nestes casos que envolvem egressos, a atuação da Assistência Social pode ser importante para que os serviços ofertados deem a possibilidade de atualização de documentos, orientação por meio da rede socioassistencial, busca por uma oportunidade para sua autonomia. Sobre aqueles que cometem pequenos delitos, número relevante de demandantes de algum serviço, não há necessidade de análise, tendo em vista que não cabe resposta da Assistência Social, mas sim, intervenção por parte da segurança pública, responsável pelo tratamento dos casos de delito, conforme previsto no Código Penal,

- O quinto público: constitui-se de pessoas em situação de rua que precisam de auxílio estatal para ter acesso à moradia, incentivo ao processo de capacitação profissional e reinserção familiar. Para este grupo, são priorizados os serviços que possibilitem a organização de um novo projeto de vida, com a finalidade de se obter sua promoção social.

Quanto ao quinto e último perfil, é, sem sombra de dúvida, o mais importante, por se tratar de pessoas em condições de extrema vulnerabilidade e, portanto, do público alvo das políticas da Assistência Social. Esse público é caracterizado e reconhecido pela extrema pobreza, e por ter alcançado alto nível de exclusão social, e também pela impossibilidade de busca e garantia do mínimo existencial, ou de ter qualquer direito garantido e defendido por estar longe de qualquer benefício que o Estado possa oferecer.

Esse perfil de usuário deve ser o público prioritário nas intervenções realizadas pelo serviço especializado de abordagem social e pelo Centro Pop. Nos casos em que a pessoa não for do município, cabe a equipe a buscar pela rede socioassistencial da cidade de origem e a possibilidade de restabelecer os vínculos familiares e comunitários. Quando a pessoa for do município, esse deve ter todos os serviços ofertados e, se preciso, o acolhimento institucional.

Na verdade, as políticas sociais e a formação de padrões de proteção social são consideradas desdobramentos, e até mesmo respostas, que no geral podem ser fragmentadas. Ou seja, expressões complexas da questão social que são abordadas como

inflexão do processo de vivência das pessoas em situação de rua, que apresentam diversos perfis e públicos, reproduzindo o movimento real das múltiplas expressões da questão social, por meio de manifestações universais, particulares e singulares.

Ressalta-se que quanto ao perfil da população atendida no Centro Pop Niterói destaca-se predominantemente o sexo masculino, com idade entre 18 a 59 anos, a grande maioria não é atingida pela cobertura dos programas governamentais e composta por migrantes. Além disso, há ainda a prevalência de pessoas advindas principalmente da cidade do Rio de Janeiro, de outros estados egressos do sistema penal. Também é significativa a baixa escolaridade e o histórico de internação em instituições de saúde mental entre os usuários atendidos.

Dentre os motivos que levam a saída de casa, destacam-se:

- Separação conjugal;
- Perda de vínculos comunitários em decorrência da violência urbana;
- Desemprego;
- Dependência química;
- Conflitos familiares;
- Tentativa de reestruturação financeira em outro estado.

Quanto às demandas apresentadas, se sobressai a retirada de documentação e o acesso à higienização pessoal, sendo considerável o quantitativo de usuários que demandam o recambiamento ao estado de origem, por perda de precários vínculos de trabalho e rompimentos. É necessário atentar também para o desenvolvimento de plano de ação, de acordo com o perfil de cada usuário considerando o histórico de idas e vindas no Centro Pop.

Nesses termos, se pode afirmar que é imprescindível o fortalecimento da rede socioassistencial por meio da construção de fluxos entre as proteções sociais e demais políticas setoriais, tendo em vista a efetividade da intersetorialidade entre as políticas públicas e a necessária interlocução para que as demandas trazidas pelos usuários do Centro Pop, sejam de fato exploradas e sanadas em todos os aspectos.

Esta questão é fundamental para que possamos entender o motivo pelo qual há uma expressiva incidência de pessoas em situação de rua na realidade local que, reiteradamente, permanecem por cerca de dois anos em atendimento nesse equipamento. Assim, torna-se fundamental superarmos o atendimento apenas voltado para as intervenções imediatas e dessa forma consolidamos a atenção integral aos usuários.

Por outro lado, cabe sinalizar que não adianta apenas mantermos um espaço adequado se não houver uma preocupação da gestão com o planejamento de ações, investindo na capacitação do quadro funcional. Nesse aspecto, ganha sentido o direcionamento da atual gestão da SASDH, que propõe, por meio da construção e implementação coletiva do plano de trabalho, a efetivação das propostas previstas para reestruturação e reorganização do equipamento, o que intensifica a necessidade de ampliação do quadro profissional para atuação na rede de proteção social às pessoas em situação de rua.

Para tanto, destaca-se como uma estratégia da atual gestão, a proposta do plano de ação do Centro Pop que passou a vigorar em maio de 2016, tendo como eixos centrais:

- O processo coletivo de construção do planejamento por meio do diálogo entre a coordenação do equipamento, os profissionais que compõem a equipe de referência e os gestores da SASDH;
- A recepção e a acolhida inicial como processo de intervenção a ser qualificada;
- A adequação estrutural do espaço físico, a fim de atender com qualidade e dignidade os usuários do serviço de acordo com a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais;
- A sistematização de informações e registros, assim como o monitoramento e a avaliação como instrumentos a serem utilizados como ferramentas de trabalho;
- O aperfeiçoamento do acompanhamento especializado priorizando a escuta qualificada e a articulação com a rede socioassistencial;
- Planejamento de ações, para qualificação do atendimento técnico nas intervenções realizadas.
- Ter experiências pautadas pelo respeito a si próprio e aos outros, fundamentadas em princípios éticos de justiça e cidadania.

Dessa forma, a proposta é promover ações que possam favorecer a participação efetiva de todos os sujeitos envolvidos nos serviços ofertados pelo Centro Pop, garantindo a acolhida com dignidade e qualidade. Para que isso ocorra, já se corroborou quanto à importância do planejamento e execução de ações voltadas para a construção do cronograma de atividades e temas que viabilizem o convívio social,

Portanto, é imprescindível sensibilizar os profissionais acerca do conceito de acolhida na recepção dos usuários e de sua importância no desenvolvimento do

serviço, favorecendo participação para autonomia e reinserção social. Além disso, essas estratégias devem garantir um espaço que de fato possibilite a reintegração social e o fortalecimento de vínculos rompidos com a família e com a comunidade.

O processo de trabalho coletivo, pelo qual vem sendo proposto às ofertas dos serviços no Centro Pop, se faz necessário para desconstrução de estruturas de poder que se estabelecem em torno dos serviços, tanto pelos profissionais que atuam no Centro Pop, quanto pelas relações já estabelecidas com a rede inter-setorial. Assim como o planejamento e considerável esforço para reorganizar a estrutura - física do equipamento, adequando-o, de forma a atender as demandas e exigências da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.

É preciso atentar para a importância e a necessidade de intervenções que intensifiquem o acesso das pessoas em situação de rua nos programas socioassistenciais, principalmente por meio da inclusão no Cadastro Único, ou seja, sob esta perspectiva assegurar e contribuir com a equidade dos usuários, ampliando o acesso aos serviços socioassistenciais.

Sendo assim, os atores envolvidos devem ter oportunidade de participar de ações de defesa de direitos e da construção de políticas inclusivas que potencializem o acesso aos programas sociais, por meio de ações construídas e fortalecidas cotidianamente no processo de trabalho.

No entanto, assegurar o espaço de referência para o desenvolvimento de sociabilidade, independência e autonomia se faz necessário mediante a criação de fluxos de trabalho; a exemplo: demandas dos egressos do sistema penal, junto ao quadro funcional de advogados que compõe a equipe da SASDH e dos CREAS, assegurando o acesso aos direitos, conforme necessidade dos serviços.

Nesta perspectiva, na publicação do MDS, Orientações técnicas: Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua – Centro POP (2011, p. 64) o enfoque no planejamento das ações e a construção da gestão participativa é sinalizada como “(...) importante que, com certa regularidade, o planejamento e a avaliação do Centro POP contem com a participação dos usuários do (s) serviço (s) ofertado (s), viabilizada por meio de estratégias que possibilitem um modelo de gestão participativa”.

Assim sendo, de acordo com a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, fica evidente que para qualificar as intervenções realizadas durante o acompanhamento especializado e criar mecanismos que possam reestruturar o fluxo e os protocolos para o acolhimento institucional, se faz necessário constante diálogo com as coordenações das proteções sociais e com a rede socioassistenciais, a fim

de potencializar asiniciativa do poder público e da sociedade, designado a garantir direitos concernentes: à Saúde, à Previdência e à Assistência Social.

### **Considerações Finais**

Considerando as desigualdades sociais, visando seu enfrentamento para garantia dos mínimos existenciais, é fundamental assegurar que as ações no âmbito da Assistência Social tenham legitimidade nos serviços de média complexidade para o público alvo das políticas públicas, ou seja, cidadãos e grupos que se encontram em situação de vulnerabilidade e risco social, resultantes de deficiências como: exclusão por extrema pobreza, o uso de substâncias psicoativas, diferentes formas de violência advindas do núcleo familiar e, sobretudo, pela dificuldade e precária inserção no mercado de trabalho formal.

Sendo assim, iniciamos, no ano de 2016, um trabalho junto a Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos – SASDH - da cidade de Niterói/RJ com o desafio de enfrentar o debate da população em situação de rua. Alcançando os mais variados motivos que levam a essa situação, a busca por uma construção de gestão e política pública que pudesse dar conta de elaborar para o município, um novo conceito dentro da Política Nacional, de Centro de Referência Especializado para a População em Situação de Rua – CentroPop.

Primeiro ponto que devemos fincar para entender o debate que permeia este trabalho é a entrada da Assistência Social como um dos três pilares da Seguridade Social. A Constituição Federal passou a dispor que “A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social (...)” (BRASIL, 1988), colocando-a como um conjunto integrado de iniciativas do poder público para assegurar garantias de direitos.

Com o advento da Lei 8.742/1993 – LOAS – essa entrada de 1988 se transforma em uma obrigação do poder público, delimitado legalmente que “A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade (...)” (LOAS, art.1, 1993).

Compreendido a legalidade que se impõe a quem está no poder público, o segundo ponto a ser fincado, é a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, que traz um rol descritivo dos serviços especializados que devem ser ofertados para a população em situação de rua, tal como o atendimento e as atividades direcionadas para o desenvolvimento das sociabilidades.

Reafirmamos que o objetivo deste trabalho foi de fomentar a implementação do Sistema Único de Assistência Social na condução da Política Nacional, a partir do reordenamento dos serviços ofertados a população em situação de rua conforme previstos na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais.

Trata-se de um posicionamento voltado para dois pilares, quais sejam: a pessoa em situação de rua que chega ao Centro Pop de Niterói, e o desdobramento do atendimento e abordagem realizados pela equipe especializada deste equipamento, ou seja, o direcionamento que a Gestão da Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos de Niterói preconiza para a construção de um processo de trabalho cotidiano com a população em situação de rua.

Neste sentido, ainda são muitas as questões que devem ser observadas, debatidas e efetivadas da Política Pública da Assistência Social, em especial, de ampliar ainda mais a execução da Política Nacional de Assistência Social - PNAS no Centro Pop na cidade de Niterói.

Um novo modelo de gestão do Centro Pop em Niterói, dentro da Tipificação e da PNAS, cumprindo seu papel institucional com democracia e diálogo com os trabalhadores, usuários e a rede socioassistencial é necessário. Este processo deve ser iniciado com a quebra da lógica histórica de levar todos os casos para o equipamento, ou seja, de ser a porta de entrada da assistência social, diminuindo a capacidade de trabalhar as políticas e serviços para a população em situação de rua, tornando o espaço em um aglomerado de indivíduos sem um trabalho técnico, compromissado e com estratégias de intervenções definidas. Um trabalho pautado, com começo meio e fim, aberto e participativo, no lugar de um trabalho de remediar a situação emergencial, sem nenhum compromisso de acompanhamento.

## Referências

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

\_\_\_\_\_. *SUAS: Configurando os Eixos de Mudança / Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. CapacitaSuas Volume 1*. Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – 1 ed. – Brasília: MDS, 2008, 136 p.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 8.742, 07 de dezembro de 1993*. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. D.O.U., Brasília, 08 de dezembro de 1993.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. *Política Nacional de Assistência Social PNAS/2004 e Norma Operacional Básica NOB/SUAS*. Brasília: Reimpresso em 2009. Disponível em: <[www.mds.gov.br/cnas/politica-e-nob/ptnas-2004-e-nobsuas\\_08-08.../download](http://www.mds.gov.br/cnas/politica-e-nob/ptnas-2004-e-nobsuas_08-08.../download)>. Acesso em 18 de junho 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. *Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais*. Brasília: Reimpresso em 2013. Disponível em: [www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/.../tipificacao.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/.../tipificacao.pdf). Acesso em 20 de junho de 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. *Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua – Centro Pop – SUAS e População em Situação de Rua*. Volume 3. Secretaria Nacional de Renda e Cidadania e Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília. 2011. 116p.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, *Rua: aprendendo a contar*: Pesquisa Nacional sobre População em Situação de Rua. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Brasília: DF. 2009.

PREFEITURA MUNICIPAL DE NITERÓI. *Plano Municipal de Assistência Social 2014 – 2017*. Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos de Niterói (SASDH): Niterói, 2014.

SCHMIDT, J. A. C. *A gestão pública do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no município de Niterói: os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS)*. Sistema Único de Assistência Social: avaliação da rede de proteção básica no município de Niterói – RJ. Tese de doutorado. Rio de Janeiro: PPG/ UERJ, 2015.

## Notas

- 1 Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal Fluminense –UFF. Secretário de Assistência Social e Direitos Humanos de Niterói/RJ. E-mail: [gabrielguimaraesadv@gmail.com](mailto:gabrielguimaraesadv@gmail.com)
- 2 Mestre em Serviço Social pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro–UERJ. Servidora Pública da Prefeitura Municipal de Niterói. E-mail: [joelma008@ig.com.br](mailto:joelma008@ig.com.br)
- 3 Assistente Social. Doutor em Serviço Social. Professor do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUC-Rio e Líder do Núcleo Integrado de Estudos e Pesquisas em Segurança e Assistência Social (NIEPSAS). E-mail: [meb.brotto@uol.com.br](mailto:meb.brotto@uol.com.br)
- 4 Bacharel em Serviço Social pela Universidade Federal Fluminense - UFF. Servidora Pública da Prefeitura Municipal de Niterói. E-mail: [mcpatriciabaptista@yahoo.com.br](mailto:mcpatriciabaptista@yahoo.com.br)

- 5 Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=330330&search=%7C%7Cinfogr%EIficos:-informa%E7%F5es-completas>>. Acesso em: 18 junho2016.
- 6 Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/Ranking-IDHM-Municipios>>. Acesso em: 19 junho2016.
- 7 Instituto vinculado à Secretaria de Segurança Pública do governo do estado do Rio de Janeiro.
- 8 Disponível em: <<http://www.niteroiqueremos.com.br/static/files/etapa3>> .Acesso em: 18 junho2016.
- 9 Conforme disposto no Decreto Municipal 613 de 08 de julho de 1986.
- 10 O último concurso, incluindo vagas em diversas áreas para a Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos de Niterói, foi realizado em 2008, conforme edital n° 01 da Secretaria de administração, publicado no diário oficial do município de Niterói em 07 de março de 2008.
- 11 O Centro de Convivência Intergeneracional atende pessoas idosas tem como foco o desenvolvimento de atividades que contribuam no processo de envelhecimento saudável, no desenvolvimento da autonomia e de habilidades, no fortalecimento dos vínculos familiares, no convívio comunitário e na prevenção de situações de risco social e tem por finalidade a prevenção de agravos que possam provocar o rompimento de vínculos familiares e sociais da pessoa idosa. Visa ainda, a garantia de direitos, a inclusão social e o desenvolvimento da autonomia, prevenindo situações de risco, a exclusão e o isolamento. Ressalta-se também que este serviço é executado em articulação com rede socioassistencial e os usuários atendidos referenciados aos Centro de Referência da Assistência Social.
- 12 Este CREAS foi implantado, em 2015, na localidade do Largo da Batalha, reforçando o trabalho até então desenvolvido pelo CREAS Centro que, desde 2008, respondia por todas as demandas de violação de direitos do município.
- 13 Os Conselheiros em Dependência Química são profissionais que atuam especificamente no tratamento e recuperação de usuários de drogas, lícitas e ilícitas, e de seus familiares, funcionando como elo entre os profissionais de nível superior. São atribuições dos Conselheiros em Dependência química:
  - I – elaboração de métodos, princípios e técnicas de aconselhamento com vistas à recuperação de usuários de substâncias, lícitas ou ilícitas, bem como os seus familiares.
  - II – elaboração, planejamento e execução de programas de prevenção ao uso de substâncias.
  - III – esclarecimento e aconselhamento a pessoas interessadas no esforço coletivo para o enfrentamento da dependência química.Disponível em: <<http://lufercam45.blogspot.com.br/2011/02/conselheiroconsultor-em-dependencia.html>>. Acesso em: 25 ago. 2016.

**Artigo recebido em julho de 2016 e aceito para publicação em agosto de 2016.**

