

CRAS E A CEAPA: A POSSIBILIDADE DE UM TRABALHO INTERSETORIAL

CRAS and Ceapa: an intersectoral work possibility

Andréia Moraes S. Soares¹

Edsônia dos S. Lacerda¹

Resumo: O presente trabalho versa sobre a importância da intersectorialidade entre os CRAS (Centros de Referência da Assistência Social) e a Ceapa (Central de Apoio e Acompanhamento a Penas e Medidas Alternativas), no município de Ilhéus/BA. Discute a política de assistência social, tendo como foco a intersectorialidade, e identifica desafios para ambas as políticas. Objetiva contribuir para a discussão de uma gestão articulada, intersectorial, integral e que perpassasse os campos de saberes e práticas profissionais. Para tanto, a pesquisa bibliográfica proporcionou a discussão da intersectorialidade como estratégia de gestão a ser inserida e efetivada nas políticas públicas aqui estudadas.

Palavras-chave: Intersectorialidade. Penas alternativas. Rede social.

Abstract: This paper deals with the importance of intersectionality between CRAS (Reference Centers of Social Assistance) and Ceapa (Central Support and Follow-up to the feathers and Alternative Measures), in the city of Ilhéus/BA. It discusses the social welfare policy, with the focus on intersectoral and identifies challenges for both policies. This contributes to the discussion of an articulated management, inter-sectoral, comprehensive and which pervades the fields of knowledge and professional practices. Therefore, the literature provided the discussion of intersectionality as a management strategy to be inserted and studied here in effective public policies.

Keywords: Intersectoral. Alternative Sentences. Social Network.

Introdução

Este artigo busca analisar a importância da intersectorialidade entre os CRAS e a Ceapa, no município de Ilhéus/BA. Para isso, pretende-se discutir a política de assistência social, tendo como foco a intersectorialidade. E, ao final, identificar os desafios apresentados para a política de assistência social na busca da articulação intersectorial e os desafios apresentados à Ceapa para a efetivação do cumprimento das penas alternativas.

Salienta-se a importância de os equipamentos/instituições trabalharem de forma articulada, conhecerem as ações que desenvolvem e como atuam no território, para então operarem de forma intersectorial. Neste sentido, o desconhecimento por parte dos profissionais que atuam na área de assistência social sobre o paradigma da intersectorialidade tem impossibilitado a apropriação das ações desenvolvidas a partir dessa nova forma de organizar as políticas sociais. Percebe-se, então, que se faz necessária uma divulgação e capacitação sobre como desenvolver a intersectorialidade e a importância dessa estratégia na efetivação dos direitos sociais.

Para tanto, analisa-se a intersectorialidade como paradigma administrativo e organizacional para as políticas de assistência social e das penas alternativas. Entender como

¹ Centro Universitário Leonardo da Vinci – UNIASSELVI. Rodovia BR-470 - Km 71 - nº 1.040 – Bairro Benedito – Caixa Postal 191 – 89130-000 – Indaial/SC Fone (47) 3281-9000 – Fax (47) 3281-9090 – Site: www.uniasselvi.com.br

a intersetorialidade pode ser utilizada na Proteção Social Básica do SUAS (Sistema Único de Assistência Social) e na Ceapa é fundamental para sua legitimação como paradigma dominante, pois ambas as políticas possuem objetivos e demandas semelhantes, embora cada uma na sua especificidade.

Para este estudo, utilizou-se a pesquisa bibliográfica em livros, capítulos de livros, revistas científicas, monografias, textos publicados, artigos e relatórios de pesquisa, acervo disponível em bibliotecas, internet e coleção pessoal. Utilizou-se também a pesquisa de documentos publicados pelo Ministério da Justiça e pela Secretaria de Justiça, Cidadania e Direitos Humanos do Estado da Bahia.

Inicialmente, esboçam-se os avanços da Política de Assistência Social desde a promulgação da Constituição Federal até os dias atuais. Revisitam-se também alguns conceitos primordiais para o entendimento desta política, como a matricialidade sociofamiliar, a territorialidade, a proteção social e a intersetorialidade.

Na sequência, apresentam-se a política de penas alternativas e os seus progressos no Brasil, na Bahia e no município de Ilhéus. As penas alternativas têm se mostrado uma política de ressocialização/reinserção social de ex-reclusos do sistema prisional. Essas políticas também têm contribuído para a diminuição do número de egressos neste sistema, oportunizando alternativas de se punir melhor, sem necessariamente retirar os indivíduos da sociedade.

Por fim, discutem-se os desafios apresentados aos gestores e aos profissionais da política de assistência social na tarefa de garantir/fortalecer esta política e os desafios apresentados aos profissionais da Ceapa para garantir o cumprimento das penas alternativas. Acredita-se que os profissionais dessas áreas, juntos, poderão superar os entraves existentes na efetivação das políticas sociais.

A política de assistência social no Brasil: um breve histórico

A assistência social, durante décadas relegada às ações pontuais e beneméritos, passa a ter estatuto de política pública de seguridade social a partir da Constituição Federal de 1988. A promulgação da Carta Magna torna-se um marco na história do país, os direitos sociais são ampliados e garantidos, e, por consequência, ela passa a ser conhecida como a “Constituição Cidadã”. Este avanço, iniciado pelo movimento de descentralização e abertura democrática do país, com grande participação dos movimentos sociais, sindicatos e categorias profissionais de diversas áreas, é apenas o primeiro passo para a construção de um campo novo: o campo do direito a ter direitos.

A assistência social passa a ter estatuto de política pública de seguridade social, que “compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”, conforme art. 194 (BRASIL, 1988). Além de atribuir à assistência social caráter não contributivo, esta

passa a ser prestada a quem dela necessitar, independente de contribuição à seguridade social, conforme art. 203. (BRASIL, 1988).

Ainda era necessário avançar para garantir que os direitos sociais se tornassem efetivos. Era essencial que a assistência social deixasse de ser vista como assistencialismo clientelista para se tornar efetivamente uma política social. Neste sentido, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) trouxe a assistência para um campo novo, o campo da seguridade social e da proteção social pública (COUTO, 2011). Ela passou a ser definida como direito do cidadão e dever do Estado, “política de seguridade social não contributiva, que prevê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas” (BRASIL, 1993).

Somente após a aprovação da PNAS (Política Nacional de Assistência Social), em 2004, é que vão “se explicitar e tornar claras as diretrizes para efetivação da assistência social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado” (COUTO, 2011, p. 87). Com esta aprovação, passa-se a reafirmar a relevância da articulação com outras políticas, através de ações múltiplas e integradas para o enfrentamento da questão social.

A PNAS e, em sequência, a regulação do Sistema Único da Assistência Social, através da NOB-SUAS, em 2005, trazem mudanças significativas nas “referências conceituais, na estrutura organizativa e na lógica de gerenciamento e controle das ações na área” (BRASIL, 2008a, p. 18). De acordo com Pereira (2007 apud SOUZA, 2010), o SUAS é, nos termos da lei, um mecanismo organizador dos preceitos, disposições, ações e procedimentos previstos na LOAS e na PNAS. Seu objetivo é garantir, do ponto de vista operacional e em caráter sistêmico (funcionalmente interligados), a implementação e a gestão da política. Assim, os princípios e as diretrizes contidos na LOAS são reafirmados, e incorporadas a esses a matricialidade sociofamiliar, a dimensão socioterritorial, uma nova concepção sobre os serviços socioassistenciais e a estruturação hierárquica da proteção social básica e especial através da “implantação de equipamentos públicos estatais, os Centros de Referência da Assistência Social - CRAS e os Centros de Referência Especializados da Assistência Social - CREAS” (BRASIL, 2008a, p. 19).

A matricialidade sociofamiliar como eixo estruturante do SUAS passa a dar destaque à família como núcleo fundamental da sociedade, e com direito à proteção da sociedade e do Estado. O reconhecimento da família como unidade/referência fundamenta-se na ideia de que esta, para cumprir suas funções de proteção e socialização dos seus membros, precisa ser protegida. A família passa então a ser “considerada como o elo básico na reconstituição de vínculos pessoais e sociais interrompidos ou fragilizados” (SÃO PAULO, 2009, p. 21). Essa ênfase tem como pressuposto a prevenção, a proteção, a promoção e a inclusão dos membros do grupo familiar como forma de garantir condições de sustentabilidade a este grupo (BRASIL, 2004a). Assim, a matricialidade sociofamiliar desloca a abordagem do indivíduo isoladamente para o núcleo familiar, “entendendo-o como mediação fundamental na relação entre sujeitos e

sociedade” (COUTO, 2011, p. 38). Todavia, essa centralidade na família só será garantida se a assistência social conseguir desenvolver uma política que valorize a convivência familiar e comunitária. Outro eixo que deve ser destacado é a territorialidade.

O território é o chão e mais a população, isto é, uma identidade, o fato e o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é a base do trabalho, da residência, das trocas materiais e espirituais e da vida sobre as quais ele influi. Quando se fala em território deve-se, pois, de logo, entender que se está falando em território usado, utilizado por uma dada população (SANTOS, 2001, p. 96).

Deste modo, o território deve ser visto não apenas sob o aspecto geográfico, mas também como um processo de construção de relações, de pertencimento a dado lugar, espaço de vivências transcendentais, de necessidades e resistências coletivas (COUTO, 2011, p. 39). O território é um espaço de construção e desconstrução de vínculos, de disputas, contradições e conflitos, de sonhos e “terreno das políticas públicas”, pois se trata do local onde se materializa a questão social e se criam formas e possibilidades para o seu enfrentamento (BRASIL, 2008a, p. 53).

Sendo o território o “chão da política pública”, é preciso compreender as particularidades de cada território, seus recursos, população, relações sociais, demandas, carências e potencialidades. Para Sposati (2004a, p. 175), território deve ser o espaço de proximidade do cotidiano de vida do cidadão e o espaço para a oferta capilar de serviços que “podem antecipar as respostas às suas necessidades e facilitar o acesso, em uma perspectiva de proteção social proativa” (BRASIL, 2008a, p. 57).

A proteção social proativa, outro princípio da proteção social, um dos pilares do novo paradigma da assistência social, trabalha na perspectiva da prevenção através de um conjunto de ações capazes de prevenir/reduzir/monitorar a ocorrência de riscos sociais e pessoais²; proteger pessoas/famílias; criar medidas/possibilidades de ressocialização, reinserção e inclusão social (SPOSATI, 2004a, p. 40-41).

A proteção social proativa refere-se ao trabalho social sintonizado com a realidade, “que monitora e atua no território para reduzir e eliminar a presença de fatores de risco”, através de um conjunto de ações capazes de fortalecer a cidadania (SÃO PAULO, 2009, p. 20). Entretanto, essa proteção se dá principalmente no campo da Proteção Social Básica (PSB) de caráter preventivo e inclusivo, a qual tem como objetivos:

prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidade 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, 2004a, p. 33).

² “A noção de riscos sociais não implica somente a iminência imediata de um perigo, mas quer dizer também uma possibilidade de, no futuro próximo, ocorrer uma perda de qualidade de vida pela ausência de uma ação preventiva” (SPOSATI, 2004a, p. 44).

As situações de risco “se instalam no campo relacional da vida humana” e podem ser desencadeadas por diversos fatores: ausência ou precariedade de renda; desemprego ou trabalho informal e inseguro; fragilidade/inexistência do acesso aos serviços sociais públicos; perda ou fragilidade nos vínculos afetivos e sociais; discriminações, preconceitos; ou qualquer outra forma que possa se caracterizar como desproteção social e, portanto, exige atenção estatal diferenciada no seu enfrentamento (BRASIL, 2008a, p. 45).

Neste artigo, destaca-se a segurança de convívio, pois esta tem como objetivo garantir a construção, a restauração e o fortalecimento de laços de pertencimento e vínculos sociais e comunitários, inclusive famílias com marido/pai ou filhos em regime de reclusão, preparando-os para recebê-los de volta. É imprescindível que a assistência social desenvolva uma política ativa que “ressignifique a vida, a dignidade, a resistência, o *empowerment* dos ainda estruturalmente excluídos” (grifo do autor). Para isso, o atendimento recebido deve reconhecê-lo em suas singularidades individuais e identidade social (SPOSATI, 2004a, p. 44).

Os serviços de Proteção Social Básica devem ser executados, de forma direta, nos CRAS (Centro de Referência da Assistência Social), unidade pública estatal, ou de forma indireta através das entidades e organizações de assistência social, sempre sob coordenação do órgão gestor (COUTO, 2011, p. 42).

A importância dessa unidade estatal na construção do SUAS está “na sua centralidade em cada território, na medida em que processa e efetiva direitos de assistência social”; também executa serviços e benefícios socioassistenciais e “desempenha a função de referência para os cidadãos de determinado território, para os quais essa unidade deve se constituir em acesso básico, ou a principal porta de entrada aos serviços de assistência social” (SÃO PAULO, 2009, p. 18).

Nessa lógica, os CRAS devem estar integrados a outros serviços da rede público-privada. A eficácia deste sistema dependerá, principalmente, dos gestores que, após as novas mudanças apresentadas na PNAS e no SUAS, possuem novas demandas somadas ao aumento da sua responsabilidade, agora visto como responsável pela política de assistência em sua totalidade. Sposati (2004 apud BRASIL, 2008a, p. 21) destaca que “o gestor público da assistência social deixa de ser operador indireto da política e passa a ter que exercer a responsabilidade de Estado”. Um Estado forte na regulação, coordenação e execução da política; um Estado dedicado ao social e dotado de um sistema de gestão ágil e eficaz. Todavia, com uma perspectiva de fortalecimento das relações entre os integrantes das redes, cabe aos gestores, principalmente na esfera municipal, e ao CRAS, o “papel estratégico na articulação das redes socioassistenciais³” (BRASIL, 2008a, p. 45).

Redes socioassistenciais, segundo a PNAS (BRASIL, 2004a, p. 94), são “um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade que ofertam e operam benefícios, serviços,

³ “A rede socioassistencial é um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, que ofertam e operam benefícios, serviços, programas, projetos, o que supõe a articulação entre todas estas unidades de provisão de proteção social [...]” (NOB/SUAS, 2004. p. 94).

programas e projetos”, e supõem a articulação entre todas as unidades de proteção social, com o objetivo de superar a fragmentação dessa política e, para tanto, é necessário constituir ou redirecionar essa rede (BRASIL, 2004, p. 94). Tendo em vista que a assistência social possui como público usuário, em sua maioria, os segmentos mais pobres da sociedade, com um perfil marcado por demandas multifacetadas, exige-se, portanto, respostas que extrapolam a ação setorial.

Neste sentido, passa-se a dar destaque à construção de uma estratégia intersetorial, através da articulação entre diversas políticas públicas e diversos sujeitos, com o desenvolvimento de ações conjuntas que visem ao enfrentamento das desigualdades sociais identificadas por diversas áreas, potencializando os resultados e respondendo à totalidade das demandas sociais.

A intersetorialidade supõe também a articulação entre sujeitos que atuam em áreas que, partindo de suas especificidades e experiências particulares, possam criar propostas e estratégias conjuntas de intervenção pública para enfrentar problemas complexos impossíveis de serem equacionados de modo isolado [...]. (COUTO, 2011, p. 40)

O reconhecimento da multissetorialidade e interdisciplinaridade como metas prioritárias a serem trabalhadas pela assistência social passa a ser visto como essencial pela LOAS, PNAS e SUAS. Assim, através da intersetorialidade é possível abordar de forma mais ampliada os problemas sociais em sua complexidade e multidimensionalidade. Nesse sentido, “a conexão entre territorialidade/rede/intersetorialidade, voltada à inclusão social, redimensiona as intervenções”, ao mesmo tempo em que amplia a qualidade e a efetividade das ações (BRASIL, 2008a, p. 39).

Assim, apesar da PNAS apresentar a intersetorialidade como requisito fundamental para a garantia dos direitos de cidadania, “a preocupação com a promoção da intersetorialidade extrapola os planos e os programas do MDS e se expressa como um dos objetivos do próprio ministério” (SOUZA, 2010, s.p.).

Para uma atuação articulada em rede, faz-se necessária uma estreita parceria entre instituições de modo que não haja superposição ou isolamento de ações e, ao invés disso, ocorra uma relação de complementaridade e/ou desenvolvimento de ações que possam impulsionar inovações, agregar experiências e saberes, trocar informações, conjugar esforços/recursos e compartilhar resultados.

Sposati (2004a, p. 175) destaca a importância de se manter um sistema de gestão de relações “interinstitucionais, intersecretariais e intermunicipais”, pois a intersetorialidade supõe também vontade e decisão políticas dos agentes públicos, sem desconsiderar o respeito à diversidade e às particularidades de cada setor (COUTO, 2011, p. 40). Nessa área, Sposati (2004a, p. 176) salienta a relevância da “articulação interinstitucional de competências e ações complementares com o Sistema Nacional e Estadual de Justiça”, em uma gestão combinada com cada esfera e instância de poder que, entre outras finalidades, objetiva garantir a aplicação de penas alternativas (prestação de serviços à comunidade).

A política de penas alternativas no Brasil

Segundo Nucci (2010 apud MATEUS, 2010), as penas alternativas são aquelas que têm como objetivo evitar o encarceramento de sujeitos autores de infrações penais leves⁴, promovendo-lhes a recuperação através da restrição de direitos. Nesse aspecto, salienta-se que há muito tempo discute-se a falência do sistema prisional brasileiro em sua missão de ressocializar o sujeito. Acrescenta-se a isto a superlotação dos presídios, cadeias e penitenciárias e a transformação destas em “faculdades do crime”, ao permitir o contato de infratores que não apresentavam grandes riscos à sociedade com criminosos perigosos.

Nesse sentido, a própria sociedade passa a cobrar mudanças e soluções para restringir a aplicação da pena de prisão e minorar fatores que favorecem a instalação de atos criminosos nos sistemas prisionais. Assim, é apresentado ao Ministério da Justiça, em 1972, o anteprojeto de lei com a proposta da interdição de direitos como pena principal. Em 1973, a Moção de Goiânia I recomendou a introdução de medidas mais humanas para a “reintegração social do condenado”. Tais ideias foram reafirmadas na Moção de Goiânia II, realizada em 1981 (MATEUS, 2010).

Entretanto, somente em 1984 as penas alternativas surgem no Brasil, através da Lei nº 7.209/84, com o objetivo de reduzir a aplicação de penas privativas de liberdade. Essa lei criou as penas restritivas de direito: prestação de serviços à comunidade, interdição temporária de direitos (proibição do exercício do cargo, função ou atividade pública, proibição de exercício da profissão e suspensão da habilitação para dirigir veículo) e limitação de fim de semana, como soluções alternativas para os infratores que não ponham em risco a segurança social (MATEUS, 2010).

Todavia, era necessário criar instrumentos para operacionalizar e fiscalizar essas penas. Assim, surgiu a Lei nº 9.099/95, que instituiu os juizados especiais cíveis e criminais com competência para julgar as infrações com menor potencial ofensivo⁵ e as medidas alternativas, sem a cominação de pena de prisão, quais sejam: transação penal e suspensão condicional do processo por dois a quatro anos.

Em 1998 foi criada a Lei nº 9.714/98, que promoveu a reforma do Código Penal e a introdução de mais quatro modalidades de penas substitutivas à prisão: perda de bens e valores, prestação pecuniária, proibição de frequentar determinados lugares e prestação de outra natureza.⁶ Conforme salientado no relatório da comissão de estudos sobre as penas alternativas, para os crimes de menor gravidade, estas se revelam como a melhor solução, pois impõem restrições sem

⁴Infrações penais leves: lesões corporais culposas, delito de trânsito (art. 129); periclitação da vida e da saúde (arts. 130-137); crimes contra a honra (arts. 138-145); crimes contra a liberdade pessoal (arts. 146-149); crimes contra a inviolabilidade do domicílio (art. 150); contra a inviolabilidade de correspondência (art. 151-154); do dano (art. 163-167) da apropriação indébita (arts. 168-170); estelionato (art. 171); e contravenções penais.

⁵Art. 61 da Lei nº 11.313/06: “Consideram-se infrações penais de menor potencial ofensivo, para efeitos desta lei, as contravenções penais e os crimes a que a lei comine pena máxima não superior a 2 (dois) anos, cumulada ou não com multa”.

⁶ §2º, do Art. 1º da Lei nº 9.714/98.

retirar o condenado do convívio social. “Sua conduta criminosa não ficará impune, cumprindo, assim, os desígnios da prevenção especial e da prevenção geral. Contudo, a execução da pena não o estigmatizará de forma tão brutal como a prisão” (BRASIL, 2002, p. 1).

Em 2000 foi criada a Central Nacional de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas (Cenapa), produto do Programa Nacional de Apoio e Acompanhamento de Penas e Medidas Alternativas, com o objetivo de criar uma política de promoção para ampliação e fiscalização das penas e medidas alternativas. Através de capacitação de técnicos nos estados, da coleta e produção de dados sobre resultados, da permanente integração com a Central Nacional, do desenvolvimento de uma metodologia eficaz de execução das penas e medidas, foi possível ampliar a sua quantidade de aplicação. Com esse objetivo, foram realizados seminários e reuniões, no intuito de sensibilizar/capacitar os operadores do direito, que culminou na instalação, em todos os estados, de centrais de penas alternativas, bem como a instalação de varas especializadas na execução de penas e medidas alternativas nas cidades de Fortaleza (1998), Recife (2001), Porto Alegre (2001), Salvador (2001), Belém (2002), Curitiba (2004) e Aracaju (2005) (BRASIL, 2006).

De acordo com o Levantamento Nacional sobre Execução de Penas Alternativa (ILANUD), o perfil dos apenados e dos cumpridores de penas alternativas oriundos das varas de execuções penais se diferem em relação aos crimes cometidos, mas no que tange aos dados socioeconômicos, assemelham-se estreitamente. Em sua maioria são homens jovens, pardos ou negros, com baixa escolaridade, provenientes de estratos sociais baixos, no desempenho de atividades que não demandam qualificação e são mal remuneradas e, ainda, em situação de trabalho vulnerável.

Penas alternativas na Bahia

Na Bahia, este trabalho passa a ser realizado pela Central de Apoio e Acompanhamento a Penas e Medidas Alternativas (Ceapa), criada inicialmente como projeto, para operacionalizar e fiscalizar o cumprimento dessas medidas, com o objetivo de proporcionar um monitoramento mais eficaz, de acordo com o ato cometido e capaz de promover a ressignificação do ato delituoso, porém com caráter socioeducativo e orientador.

A inauguração da Ceapa-BA ocorreu em 5 de fevereiro de 2002, por meio de uma parceria firmada entre o Ministério da Justiça e a Secretaria da Justiça e Direitos Humanos do Estado da Bahia⁷, com convênio firmado com o Conselho Arbitral da Bahia. Essa parceria garantiu a implantação e o funcionamento até 31/07/2002, e, a partir de então, a Ceapa passou

⁷ Com a modificação da estrutura organizacional da administração pública do Poder Executivo Estadual, o sistema prisional e a Ceapa foram desvinculados da Secretaria da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos, em que era gerido por meio da Superintendência de Assuntos Penais (SAP), e criou-se a Secretaria de Administração Penitenciária e Ressocialização – SEAP, pela Lei nº 12.212, de 4 de maio de 2011, com a finalidade de formular políticas de ações penais e de ressocialização de sentenciados, bem como de planejar, coordenar e executar, em harmonia com o Poder Judiciário, os serviços penais do Estado (BAHIA, 2011).

a ser mantida com recursos estaduais, tendo sido estabelecido, no período de junho a setembro de 2003, convênio com recursos federais e estaduais.

O êxito das ações desenvolvidas pela Ceapa levou à transição desta a uma política pública de penas e medidas alternativas no Estado da Bahia, através da Lei estadual nº 10.693/2007. Para a eficácia desta política, as Ceapas contam com uma equipe técnica interdisciplinar composta por profissionais da área de direito, serviço social e psicologia, que atendem aos cumpridores; encaminham às instituições da rede social parceiras e monitoram durante toda a pena ou medida aplicada - prestação de serviços à comunidade (PSC) ou prestação pecuniária (PP), ou mesmo os comparecimentos periódicos para informações decorrentes de *sursis*. Esse trabalho interdisciplinar é imprescindível para que ocorra a ressignificação, pois esta só se torna possível quando o monitoramento é realizado por uma equipe técnica especializada, capaz de conduzir o sujeito no percurso do cumprimento.

Na Bahia, existem hoje a Central de Salvador e dez núcleos que funcionam nas cidades de Ipirá, Jequié, Vitória da Conquista, Ilhéus, Valença, Juazeiro, Teixeira de Freitas e Barreiras, Feira de Santana e Bom Jesus da Lapa e, até fevereiro de 2010, atendeu a 7.570 cumpridores de penas e/ou medidas alternativas, sendo que 1.505 em acompanhamento regular (BAHIA, 2010, p. 7-10).

Conforme Brasil (2002, p. 15), a Ceapa possui três princípios fundamentais, sobre o processo de monitoramento:

- Interinstitucionalidade: refere-se ao modo como o sistema de justiça interage entre si.
- Interatividade: refere-se ao modo como o sistema de justiça interage com o sistema social.
- Interdisciplinaridade: refere-se ao modo como o discurso e a prática do mundo jurídico interagem com o discurso e a prática do mundo dos fatos.

Salienta-se que a interatividade da Ceapa envolve apenas a articulação com a rede parceira no sentido de receber os cumpridores para o cumprimento das penas alternativas.

Ao serem encaminhados à Ceapa pelo sistema judiciário, os sujeitos são submetidos, inicialmente, a uma entrevista de avaliação com um assistente social e psicólogo, que determinarão se o sujeito tem condições para cumprimento de pena/medida alternativa, através de um parecer psicossocial. Em sequência, o cumpridor é encaminhado a uma instituição parceira, parte integrante da rede social. Inicialmente, a instituição é responsável pelo acolhimento do cumpridor e, sequencialmente, contribui no acompanhamento mensal da prestação de serviços, através dos relatórios de frequência encaminhados mensalmente.

Nesse sentido, o papel da rede social é imprescindível para o avanço dessa política pública, assim como da rede de atenção. Esta é composta por equipamentos/serviços públicos para os quais os cumpridores poderão ser encaminhados, a depender das demandas apresentadas. Segundo Alencar (2008, p. 133), as penas e as medidas alternativas de prestação pecuniária e prestação de serviços à comunidade “dependem da estruturação de uma rede

social – governamental e não governamental – que ofereça as vagas e os serviços necessários à estruturação e ao monitoramento” dessas.

Outro ponto a ser destacado é a questão da estigmatização dos cumpridores oriundos das penas privativas de liberdade. Alguns autores das ciências sociais e do direito discutem este problema, pois o cárcere provoca efeitos sobre o encarcerado, que, além de ter sua liberdade cerceada, perde o emprego, o convívio sociofamiliar e carrega o estigma de presidiário. Com respeito à família (companheira e filhos), também carrega o estigma, seguido da hostilização da sociedade. Nesse caso, quando os cumpridores oriundos do cárcere têm a pena de privação de liberdade substituída por prestação de serviço à comunidade, enfrentam grandes dificuldades, entre estas se destaca a restauração dos laços de pertencimento à família e à comunidade e a reinserção ao mercado de trabalho.

Nesse aspecto, o perfil dos cumpridores de penas restritivas de direito permite incluí-lo como usuários da Política de Assistência Social que, conforme a PNAS, constitui-se de:

cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos de étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e/ou no acesso às demais políticas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advindas do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal ou informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal ou social (BRASIL, 2004b, p. 33).

Além disso, em uma análise mais aprofundada da LOAS, Couto (2011, p. 45) destaca que são definidos como usuários da assistência social todos “aqueles que dela necessitam”, ou seja, “todos os cidadãos que se encontram fora dos canais correntes de proteção pública: o trabalho, os serviços sociais públicos e as redes sociorrelacionais”.

Cumprir salientar que, segundo a PNAS, cabe aos CRAS, entre suas funções, promover ações intersetoriais para o êxito da promoção das famílias em situação de vulnerabilidade social. Sendo assim, a Política de Cumprimento de Penas Alternativas deve ser gerida e executada em parceria com a Assistência Social do município através, principalmente, dos seus equipamentos/serviços da Atenção Básica e Especial e com base na estratégia da intersetorialidade (BRASIL, 2004b, p. 35).

Há ainda outros procedimentos realizados pela equipe técnica da Ceapa: captação, que constitui uma visita institucional para conhecer a estrutura física e as ações de reconhecimento da instituição na comunidade; cadastramento, que se refere à entrega de documentos, preenchimento de cadastro e assinatura do termo de convênio; e capacitação das entidades parceiras, que pode ser realizada através de palestras, seminários e visitas às entidades cadastradas, com o objetivo de explicar os procedimentos, desmistificar ideias preconcebidas, prepará-las para receber e acompanhar os cumpridores e fortalecer a rede social de apoio.

O desenvolvimento da Ceapa no município de Ilhéus/BA

O Estado da Bahia iniciou o processo de interiorização através da Lei estadual 11.042/2008. Assim, o Núcleo Ilhéus, inaugurado em 21 de novembro de 2008, possui uma trajetória consolidada de trabalho com os ex-reclusos advindos do sistema prisional e cumpridores⁸ de penas alternativas por infrações leves provenientes do Juizado Especial Criminal e da Justiça Federal.

A área de abrangência deste núcleo contempla 27 municípios que compõem a região sul do Estado. De acordo com a Cartilha Ceapa, entre novembro/2008 a fevereiro/2010, foram atendidos 228 novos cumpridores; entre estes, 86 estão em efetivo acompanhamento (BAHIA, 2010, p. 15). Apesar de não haver ainda um levantamento do perfil dos cumpridores no município de Ilhéus, de acordo com as observações realizadas no campo de trabalho, o perfil deste não difere muito do nacional. Salienta-se, no entanto, o grande número de usuários de substâncias entorpecentes, a falta de conhecimentos sobre seus direitos e a ausência de acompanhamento pela rede socioassistencial do município.

Os desafios da intersetorialidade

Salienta-se que a questão da intersetorialidade é responsabilidade, inicialmente, dos gestores (municipais, estaduais e federais). Nesse sentido, um dos desafios para os municípios é o “aprofundamento da intersetorialidade da assistência social com as demais políticas sociais e a articulação interinstitucional com as entidades da assistência e organizações não governamentais, na perspectiva de consolidar o trabalho em rede” (BRASIL, 2008a, p. 51).

Em outras palavras, a questão da intersetorialidade entre os diferentes sistemas e políticas sociais públicas depende da atuação dos gestores em cada uma das esferas de governo, na articulação com demais secretarias/ministérios, “para que seja possível avançar com consistência em um processo que tenha *locus* institucional e não ocorra apenas pontualmente [...]” (COUTO, 2011, p. 266).

Assim, o avanço da assistência social como política pública e direito social esbarra em questões estruturais: a reestruturação e a revitalização dos quadros profissionais, pois, assim como não se pode fazer política pública sem recursos, não se pode operar esta política sem profissionais estáveis e qualificados para exercer suas funções e romper com a subalternidade que, de forma histórica, marcou essa área; a formação/capacitação dos trabalhadores como área estratégica e prioritária; pactuações políticas entre os gestores das três esferas e as entidades de assistência social; a gestão do trabalho, como também das “formas e modos de organização e das condições em que este trabalho se realiza” (COUTO, 2011, p. 59).

⁸ Expressão utilizada para referir-se aos sujeitos em cumprimento de pena/medida.

Contudo, apesar de se reconhecer que a efetivação da ação integrada entre as políticas setoriais depende de decisões governamentais claras, o reconhecimento pelos profissionais da importância desta estratégia, bem como iniciativas de ações intersetoriais no território onde atuam, certamente têm impactos sobre o lugar ocupado pela intersetorialidade na agenda política municipal. A construção de redes socioassistenciais e intersetoriais dependerá de equipes que compartilhem intencionalidades, objetivos e valores, pois “a adesão a uma rede só nasce em função de fatores que consigam reunir em torno de si expectativas, necessidades e demandas de cada um dos participantes”.

Couto (2011), após denso estudo sobre o desenvolvimento do SUAS no Brasil, destaca as múltiplas dificuldades encontradas pelos profissionais para a implantação/estruturação dos equipamentos, principalmente dos CRAS, por conta da precariedade dos espaços físicos – funcional e estético (indisponibilidade de veículo, inexistência de internet); relações de trabalho precarizadas; equipes incompletas ou insuficientes; alta rotatividade em função dos baixos salários que gera desmotivação para o trabalho. Nesse sentido, há um desperdício de recursos com os constantes recomeços de qualificação para as mesmas funções, também há a quebra do vínculo de confiança entre os profissionais e os usuários, bem como entre os profissionais dos equipamentos e profissionais de outras instituições parceiras. Ressalta-se também o despreparo dos técnicos, com atividades rotineiras, atendimento de demandas apenas espontâneas, abordagens individuais e reuniões grupais através de palestras, o que revela a dificuldade de proposição e ampliação dos atendimentos. Nesse aspecto, a capacitação profissional, para a geração de renda, é realizada com cursos tradicionais que levam a uma inserção precária e instável no mercado de trabalho.

Há ainda pouco domínio sobre a política e sobre a legislação; dificuldade em conhecer o próprio território; desconhecimento/fragilidade da rede socioassistencial, dos equipamentos e recursos sociais públicos que possibilitem articulações e atividades político-organizativas com as populações usuárias, pois não há articulação/organização desta, tampouco apropriação dos territórios ou mobilização social de grupos/organizações; também há o ativismo e a improvisação, bem como ações assistencialistas e filantrópicas; ausência de uma política de capacitação; iniciativas de intersetorialidade isoladas ou desenvolvidas com base em relações pessoais entre técnicos e gestores. Nesses casos, “a intersetorialidade não se coaduna com o que é preconizado pelo SUAS” e ainda é confundida com afinidades político-partidárias entre gestores de diferentes secretarias.

Permanece também o desafio da compreensão do significado social e político da rede socioassistencial e de sua efetivação, ao se considerar as complexas e intrincadas relações público-privadas como estratégia integrante das políticas sociais no atual contexto. Essa falta de compreensão ocorre tanto entre os gestores como entre os profissionais da rede pública e privada (COUTO, 2011, p. 106).

Considerações finais

Neste artigo, buscou-se analisar a importância da intersetorialidade entre os CRAS e a Ceapa, no município de Ilhéus/BA; também discutiu-se a política de assistência social, tendo como foco a intersetorialidade; identificou-se os desafios apresentados para a política de assistência social na busca da articulação intersetorial; e, por fim, identificou-se os desafios apresentados à Ceapa para a efetivação do cumprimento das penas alternativas.

Com relação à intersetorialidade entre os CRAS e a Ceapa, no município de Ilhéus, as sinalizações apresentadas até o momento destacaram a necessidade do desenvolvimento de uma estratégia intersetorial entre a política de assistência social, especialmente os CRAS, e a política de apoio e monitoramento às penas alternativas, através das Ceapas.

As dificuldades vivenciadas no campo de trabalho sinalizam alguns desafios para os profissionais de ambas as áreas, pois a política setorial das penas alternativas, apesar de ter conseguido uma boa visibilidade no campo jurídico, ainda encontra dificuldades e resistências na articulação com os profissionais da área de assistência social. Em alguns casos, percebe-se a falta de conhecimento dos profissionais da área de assistência sobre essa política pública, o que impossibilita a apropriação das ações desenvolvidas a partir da intersetorialidade. Há também uma visão tradicionalista e preconceituosa sobre cumpridores oriundos das penas privativas de liberdade.

Ressaltou-se ainda que assistência social como política pública tem avançado na sua trajetória rumo à consolidação dos direitos sociais. Essa política tem realizado intensas mudanças com a implantação e a estruturação do SUAS e tem conseguido materializar seus princípios e diretrizes, mas não sem dificuldades.

Ainda há alguns nós a serem desatados, o deslocamento da visão do indivíduo isoladamente para o indivíduo dentro de um contexto familiar e social, ou seja, coletivo. E, além disso, inserido num território, não apenas como espaço físico, mas como espaço do cotidiano de vida do cidadão. Neste sentido, tanto a matricialidade familiar como a territorialidade precisam ser compreendidas pelos profissionais da assistência social como fundamentos de trabalho na busca da promoção/proteção/prevenção e inclusão dos sujeitos.

Para os profissionais da assistência social, muitos desafios precisam ser superados, entre estes se destacam a precariedade das relações de trabalho, a ausência de uma gestão ativa, que coloque a intersetorialidade como meta a ser alcançada, bem como a pouca compreensão do que vem a ser intersetorialidade.

Com relação à Ceapa, pode-se inferir que algumas das atividades desenvolvidas por esta mostraram-se ainda incipientes e necessitam do desenvolvimento de uma ação voltada para, inicialmente, divulgar e capacitar os profissionais que compõem a rede social, pois é imprescindível que tanto o CRAS como a Ceapa conheçam as ações desenvolvidas e os serviços disponíveis em cada território. Há também um déficit de publicações e pesquisas sobre

o desenvolvimento do trabalho na Ceapa/Bahia. A divulgação de trabalhos, artigos e pesquisas, com indicadores de avaliação do trabalho realizado nessa área, contribuiria para um maior conhecimento da política de penas alternativas.

Ressaltou-se também que a questão da intersetorialidade ainda não está amplamente incorporada no trabalho da Ceapa/Bahia, pois esta estratégia de gestão ainda não integra os princípios do monitoramento desta política. A articulação com a rede é vista ainda com o objetivo apenas de promover o cumprimento das penas alternativas, sem visualizar o sujeito em sua totalidade, como cidadão autônomo de direitos e com demandas específicas a serem atendidas.

Por último, ressaltou-se a necessidade do engajamento de todos os atores envolvidos para se desenvolver uma articulação intersetorial entre os profissionais das instituições/equipamentos e buscar meios para efetivá-la, pois sem o trabalho conjunto desses profissionais essa articulação não se materializará.

Referências

ALENCAR, Márcia de. Alternativas penais e rede social. In: **Revista do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**. v. 1, n. 21. Brasília: 2008.

BAHIA. **Ceapa**: a construção de uma política pública. Secretaria da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos. Salvador, 2010.

_____. **Secretaria de Administração Penitenciária e Ressocialização do Estado da Bahia**. Salvador: SEAP, 2011. Disponível em: <www.seap.ba.gov.br/index.php/historico>. Acesso em: 5 dez. 2012.

BRASIL. **Capacita SUAS Volume 1**. SUAS: Configurando os eixos de mudança. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Brasília: MDS, 2008a.

_____. **Capacita SUAS Volume 2**. Desafios da Gestão do Suas nos Municípios e nos Estados. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Brasília: MDS, 2008b.

_____. **Código Penal de 1940**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil03/decreto-lei/deo2848.htm>>. Acesso em: 5 nov. 2012.

_____. **Constituição 1988**. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 5 nov. 2012.

_____. **Lei Orgânica da Assistência Social**. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742.htm>. Acesso em: 16 jun. 2015.

_____. **Levantamento Nacional sobre Execução de Penas Alternativas.** Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para a Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente. Brasília: ILANUD, 2006. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/arquivos/alternativas-penais-1/anexos-alternativas-penais/levantamento-nacional-sobre-execucao-de-penas-alternativas.pdf>>. Acesso em: 21 de nov. 2012.

_____. **Manual de Monitoramento das Penas Alternativas e Medidas alternativas.** Secretaria Nacional de Justiça, Central Nacional de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas. Ministério da Justiça. Brasília: 2002. Disponível em: <<http://www.tj.rj.gov.br/institucional/vep/cpma.jsp>>. Acesso em: 8 de nov. 2012.

_____. **Norma Operacional Básica – NOB/SUAS.** Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, 2004a.

_____. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS.** Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, 2004b.

_____. **Relatório da Comissão Especial do Poder Judiciário.** Brasília, 1998. Disponível em: <http://www.tjpe.jus.br/vepa_arq/artigos/Relatorio%20de%20Comissao%20Especial.doc>. Acesso em: 21 nov. 2012.

COUTO, Berenice Rojas et al. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento.** 2. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

MATEUS, Kellen Patrícia Rodrigues. **A solução não é punir menos, é punir melhor.** As penas alternativas e sua eficácia na ressocialização do condenado. Centro Universitário de Brasília. Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento – ICPD. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://bdjur.stj.gov.br>>. Acesso em: 10 de set. 2012.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal.** 6. ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SÃO PAULO. A atuação do assistente social no CRAS. **Cadernos CRESS-SP**, 2009.

SOUZA, Rosimary Gonçalves; SILVA, Taiane Queithe Faustino; MONNERAT, Giselle Lavinhas. A intersectorialidade na visão dos profissionais dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS): descompassos entre o legal e o real. In: **13º Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais.** Brasília: CFESS, 2010 (CD-ROM).

SPOSATI, Aldaíza. Especificidade e intersectorialidade da política de assistência social. In: **Revista Serviço Social e Sociedade.** Ano XXV. n. 77, p. 30-53, mar./jun. 2004a.

_____. Contribuição para a construção do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. In: **Revista Serviço Social e Sociedade.** Ano XXV. n. 78, p. 171-179, jul./out. 2004b.

Artigo recebido em 15/06/15. Aceito em 17/08/15.