

# **XI ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI CHILE - SANTIAGO**

**DIREITOS SOCIAIS , POLÍTICAS PÚBLICAS E  
SEGURIDADE II**

**JANAÍNA MACHADO STURZA**

**SÍLZIA ALVES CARVALHO**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Diretora Executiva** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

**Representante Discente:** Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

#### **Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

#### **Secretarias**

#### **Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

#### **Comunicação:**

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

#### **Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

#### **Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - Paraná

#### **Eventos:**

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

**Membro Nato** - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

D597

Direitos Sociais, Políticas públicas e Seguridade II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Janaina Machado Sturza; Silzia Alves Carvalho – Florianópolis: CONPEDI, 2022.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-560-7

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Saúde: Direitos Sociais, Constituição e Democracia na América Latina

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Internacionais. 2. Direitos Sociais. 3. Políticas públicas. XI Encontro Internacional do CONPEDI Chile - Santiago (2: 2022: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



# **XI ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI CHILE - SANTIAGO**

## **DIREITOS SOCIAIS , POLÍTICAS PÚBLICAS E SEGURIDADE II**

---

### **Apresentação**

Os trabalhos aqui apresentados são desenvolvidos a partir de temáticas relacionadas aos direitos sociais e às políticas públicas, não havendo abordagens específicas a respeito da seguridade social. O elemento de coesão dos textos apresentados é o problema da exclusão social.

A problemática relacionada à saúde no trabalho e os desafios que a pandemia da COVID 19 impôs às pessoas para o exercício do trabalho em domicílio e do trabalho remoto é objeto de abordagem, se considerando de forma especial as questões específicas relacionadas à própria saúde e, também, aquelas situações relacionadas à inclusão digital. Assim, os meios para a execução das atividades profissionais fora do local de trabalho demonstrou que, embora, possa ser agradável permanecer em casa com a família durante o trabalho, esta realidade é desgastante e penosa, levando ao aumento da jornada de trabalho.

A política pública de acesso à saúde também é abordada, se considerando o sistema federativo brasileiro e a sua efetividade por meio dos consórcios públicos como mecanismos de acesso à saúde. Neste sentido, é proposta a competência comum e subsidiária entre os entes federados, por meio de um planejamento fundamental para assegurar a eficiência do. SUS.

Quanto às funções do Poder Judiciário em relação a execução das políticas públicas objetivando a efetividade dos direitos sociais, tratou-se do problema com referência a teoria de Boaventura de Sousa Santos sobre o acesso material à justiça. Desse modo, admite-se a possibilidade de que o judiciário atue na efetividade de políticas públicas, especialmente naquelas relacionadas à resolução consensual de conflitos.

A análise dessas políticas públicas foi realizada a partir do referencial de Maria Paula Dallari Bucci, portanto, portanto, a ação do governo visando a resultados práticos na concretização dos direitos fundamentais.

As pesquisas que tratam do acesso ao direito à educação destacaram a importância do processo de ensino e aprendizagem para o aprimoramento da democracia. Esse problema é tratado a partir da questão do elevado número de votos brancos, nulos e das abstenções. Apresenta-se a proposta da criação de uma política pública educacional que inclua no

currículo escolar disciplinas a respeito da democracia e de seu fortalecimento. Ainda, em relação à educação formal, há a abordagem a respeito do homeschooling como o meio complementar para garantir o acesso à educação a crianças nômades. Neste sentido, as crianças que vivem com sua família em circos teriam a garantia de acesso à educação assegurada. Ressalte-se que, tal abordagem não inclui o homeschooling para crianças com residência fixa.

O artigo a respeito da relação entre o processo educativo como o meio para a reconfiguração das políticas públicas de transferência de renda, parte da experiência pessoal como fundamento do desenvolvimento da pesquisa. Neste sentido, a vinculação entre a política pública de acesso à educação e a transferência de renda foram destacadas como meios para que os seres humanos alcancem a igualdade material e a dignidade.

O direito do trabalho de exceção é tratado sob a ótica das plataformas digitais e da crise econômica. Assim, a “uberização” e as plataformas de entregas, conquanto sejam caracterizadas por Antonio Casimiro com direito do trabalho de exceção, desafiando distintas problematizações. Enquanto, os trabalhadores em plataformas de transportes de pessoas, a exemplo do uber, reivindicam a regulamentação de sua atividade diretamente ao Estado, como no caso de acesso a crédito para a aquisição de veículos e seguros; no caso dos trabalhadores vinculados a aplicativos de entregas, suas reivindicações são direcionadas aos detentores das plataformas digitais, considerando, benefícios caracteristicamente trabalhistas. Assim a pesquisa foi desenvolvida considerando os seguintes questionamentos: Em que medida a ausência de regulamentação é importante para a economia? E quais suas consequências, considerando o direito do trabalho de exceção? Ainda a respeito do trabalho exercido por meio das plataformas digitais foi abordada a reação coletiva desses trabalhadores, considerando-se a possibilidade de sua sindicalização.

A governamentalidade durante a pandemia da COVID 19, é apresentada, considerando a vulnerabilidade social diante a biopolítica. A abordagem do problema é orientada metodologicamente pelas concepções de Foucault, Agamben e Achille Mbembe quanto a definição do conceito de necropolítica. Assim a questão da vulnerabilidade social diante da necropolítica adotada pelo governo federal é caracterizada e definida por meio da pesquisa.

As pinktech são estudadas como um meio para o combate aos problemas inerentes à regressividade tributária e a consequente discriminação de gênero. Dessa forma, foi definida a necessidade da implementação de políticas públicas voltadas para a eliminação das práticas

do Estado que possibilitam a sobrecarga tributária quanto aos produtos voltados ao público de mulheres. Foi destacada a conexão interdisciplinar entre tributação e políticas públicas de isonomia e capacidade contributivas.

O programa Justiça 4.0 é tratado a partir das políticas públicas de inovação judiciária e o futuro da resolução de conflitos no Brasil. Abordou-se as duas iniciativas, ou seja, juízo 100% digital e o balcão virtual. Assim, o problema da quantidade de processos, e, da morosidade do judiciário pode ser resolvido por meio das novas tecnologias. Entretanto, deve haver atenção ao problema do jurisdicionado que está excluído digitalmente. Destacou-se, ainda, que a jurimetria oferece dados positivos sob o ponto de vista da tecnologia na resolução de conflitos. A questão subjetiva a respeito da ausência de habilidade quanto à usabilidade das plataformas digitais é destacada.

Há a análise da aporofobia a partir do referencial de Nancy Fraser e da teoria de Adela Cortina quanto às relações baseadas em trocas. Destaca-se os problemas de uma sociedade que desenvolve suas relações baseada em critérios de meritocracia, sendo considerados pobres aqueles que não se esforçaram o bastante. Conclui-se ser este um fenômeno global como um produto do neoliberalismo. O tema envolve o sentido da constituição da sociedade a partir da emancipação social. Ainda sob as lentes de Fraser, abordou-se a justiça restaurativa e as suas possibilidades, considerando uma abordagem multidisciplinar e integrativa em relação à escuta da vítima.

A questão dos direitos sociais é tratada sob o ponto de vista do da baixa densidade da democracia atualmente, e a tentativa de desmonte dos conselhos nacionais, como o CONAMA. Neste sentido, a partir da abordagem translacional em direito, tratou-se do déficit jurídico da proteção social das mulheres. A prática da violência foi analisada partir de Bourdier.

Está caracterizada nas pesquisas que integram os textos apresentados a importância fundamental das políticas públicas como os meios para garantir a efetividade dos direitos sociais, sendo relevante considerada relevante a atuação do Poder Judiciário para assegurar a proteção dos direitos fundamentais.

# **O DÉFICIT JURÍDICO NA PROTEÇÃO SOCIAL DE MULHERES EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA NO BRASIL: UMA ABORDAGEM TRANSLACIONAL EM DIREITO**

## **THE LEGAL DEFICIT IN THE SOCIAL PROTECTION OF WOMEN IN SITUATION OF VIOLENCE IN BRAZIL: A TRANSLATIONAL APPROACH IN LAW**

**Maria Cristina Rauch Baranoski <sup>1</sup>**  
**Mariana Chenço Britto <sup>2</sup>**  
**Pâmela Hamerschmidt <sup>3</sup>**

### **Resumo**

O microsistema brasileiro de proteção de mulheres em situação de violência doméstica e intrafamiliar abarca vários aspectos de tal problema histórico, social e multifacetado. Quanto à assistência social dessa população vulnerável, o CREAS compõe a rede de proteção especial e, para o desempenho de suas funções, necessita de equipe interdisciplinar, na qual se encontra o advogado. Apesar disso, há uma omissão estatal quanto à criação e ao provimento de cargos dessa natureza. Destarte, averiguou-se de que forma a atuação pública pode ser estimulada, viabilizando-se a tutela jurídica e socioassistencial dessas mulheres e suprindo-se o déficit de advogados nos citados equipamentos. Desenvolveu-se o estudo pelo método lógico-dedutivo, valendo-se das técnicas translacional, descritivo-exploratória, quali-quantitativa, bibliográfica e documental. Partiu-se da análise das previsões internacionais e constitucionais voltadas à proteção de mulheres em situação de violência doméstica e familiar. Examinou-se a normatização da assistência social no Brasil, com destaque à regulamentação do SUAS e à atuação do advogado, direcionando-se a perquirição à prática, com a coleta de dados oficiais que evidenciam a (falta de) movimentação estatal na contratação desse profissional nos CREAS. Os resultados indicam um problema estrutural no Brasil, atrelado à criação e ao provimento dos cargos de advogado pelo Poder Público no âmbito de tais Centros de Referência. Por isso, a partir de um enfoque translacional, apresentaram-se propostas voltadas ao aperfeiçoamento do próprio Direito no tocante à aludida problemática.

---

<sup>1</sup> Doutora e Mestre em Ciências Sociais Aplicadas pela Universidade Estadual de Ponta Grossa. Professora do Departamento de Direito Processual e do Programa de Mestrado Profissional em Direito da mesma Instituição.

<sup>2</sup> Mestranda em Direito pela Universidade Estadual de Ponta Grossa. Especialista em Ministério Público e Estado Democrático pela Fundação Escola do Ministério Público do Estado do Paraná. Assessora Jurídica do MPPR.

<sup>3</sup> Mestranda em Direito pela Universidade Estadual de Ponta Grossa. Especialista em Ministério Público e Estado Democrático pela Fundação Escola do Ministério Público do Estado do Paraná. Assessora Jurídica do MPPR.

**Palavras-chave:** Violência doméstica e intrafamiliar, Assistência social, Proteção social especial, Creas, Advogado

**Abstract/Resumen/Résumé**

The Brazilian microsystem for the protection of women in situations of domestic and intrafamily violence encompasses several aspects of this historical, social and multifaceted problem. As for the social assistance of this vulnerable population, CREAS is part of special protection network and, for the performance of its functions, it needs an interdisciplinary team, in which the lawyer is located. However, there is a state omission regarding the creation and provision of such positions. Therefore, it was investigated how public action can be stimulated, enabling the legal and social assistance of these women and filling the deficit of lawyers in the aforementioned equipment. The study was developed by the logical-deductive method, using translational, descriptive-exploratory, qualitative-quantitative, bibliographic and documentary techniques. The starting point was analysis of international and constitutional provisions aimed at protecting women in situations of domestic and family violence. The regulation of social assistance in Brazil was examined, with emphasis on the regulation of SUAS and the role of the lawyer, directing the investigation into practice, with the collection of official data that evidence the (lack of) state movement in the hiring of this professional in CREAS. The results indicate a structural problem in Brazil, linked to creation and provision of lawyer positions by the Public Power within the scope of such Reference Centers. Therefore, from a translational approach, proposals were presented aimed at improving the Law itself with regard to the aforementioned problem.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Domestic and intra-family violence, Social assistance, Special social protection, Creas, Lawyer

## 1 INTRODUÇÃO

A violência doméstica e familiar contra as mulheres trata-se de fenômeno social e histórico, presente nos diversos estratos da sociedade, que, além de submetê-las a risco, impede-as de participar, igualmente, da vida familiar e pública.

A partir da promulgação da Constituição da República de 1988, o Brasil passou a se preocupar, efetivamente, com a tutela de mulheres submetidas à violência, prevendo a igualdade formal entre homens e mulheres, sem descuidar da proteção assistencial à família e da instituição de recursos para coibir tal prática na seara intrafamiliar. Com o advento da Lei Maria da Penha (n.º 11.340/2006), criou-se, no país, um microsistema de proteção dessas mulheres, pautado no atendimento integral e multidisciplinar, com o fito de abarcar todos os aspectos do multifacetado fenômeno da violência de gênero e de sedimentar a atuação articulada da política assistencial.

No que tange às ações socioassistenciais, o Centro de Referência Especializado em Assistência Social (CREAS), integrante do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e responsável pela proteção social especial de média complexidade, compõe a rede de atendimento de mulheres em situação de violência e de suas famílias, atuando no resgate de vínculos rompidos e na reconstrução de projetos pessoais e comunitários e assegurando direitos sociais.

Para o desempenho do plexo de atribuições que lhe compete, o CREAS deve possuir equipe de referência multidisciplinar, qualificada e capacitada, composta por servidores efetivos, dentre eles o advogado. Apesar da importância desse profissional no âmbito da proteção social especial, o exame da realidade de tal equipamento de assistência social, nas esferas nacional, estadual (Paraná) e local (Região dos Campos Gerais), evidencia uma aparente omissão estatal no provimento dos aludidos cargos.

Diante desse quadro, objetivou-se averiguar de que maneira a atuação dos Poderes Públicos locais cabe ser fomentada pela via do Direito, a fim de viabilizar uma efetiva tutela jurídica e socioassistencial das mulheres em situação de violência doméstica e familiar no Brasil, suprindo-se o déficit de profissionais da advocacia nos CREAS.

Desenvolveu-se o estudo pelo método lógico-dedutivo, valendo-se das seguintes técnicas, classificadas conforme a natureza, o objetivo, a abordagem e os procedimentos da pesquisa: translacional, descritivo-exploratória, quali-quantitativa, bibliográfica e documental.

Para concretizar a investigação, partiu-se da análise das previsões internacionais e constitucionais voltadas à proteção de mulheres em situação de violência doméstica e familiar, passando ao microsistema legal que dá suporte a essa tutela em âmbito interno, radicado na Lei Maria da Penha. Na sequência, examinou-se a normatização da assistência social no Brasil,



com destaque à regulamentação do SUAS e à atuação do advogado nesse viés, direcionando-se a perquirição à prática, com a coleta de dados oficiais – primários e secundários – que evidenciam a (falta de) movimentação estatal na contratação de profissionais da advocacia nos CREAS.

Os resultados do estudo abrem margem à verificação de um problema estrutural no Brasil, atrelado à criação e ao provimento dos cargos de advogado pelo Poder Público no âmbito desses Centros de Referência. A partir de um enfoque translacional, articulando-se reflexões teóricas com a prática jurídica de forma bidirecional, pretendeu-se alcançar propostas voltadas ao aperfeiçoamento do próprio Direito no que concerne à problemática citada, promovendo-se uma retroalimentação da teoria com esteio no conhecimento empírico.

Cumprir destacar, ainda, que a pesquisa em tela expõe contornos parciais sobre o tema, pois, insere-se em contexto mais amplo atrelado às atividades desenvolvidas pelas autoras no Mestrado e no Grupo de Pesquisa em Gênero, Violência e Sistemas de Justiça da Universidade em que se encontram vinculadas.

## **2 VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER: UMA ABORDAGEM MULTIDISCIPLINAR**

A violência é forma de manifestação interpessoal que, há muito, intriga pesquisadores das mais variadas áreas, refletindo o caráter transdisciplinar e multifacetário do problema. Minayo e Souza (1999), partindo de estudos envolvendo tentativas de conceituação do tema, que vão de Arendt a Freud, passando por Mao Tsé-Tung e Engles, entre outros, concluem que o único ponto de convergência dos reiterados desdobramentos investigatórios repousa no fato de que se trata de fenômeno social e histórico, comumente tratado no âmbito da justiça e da segurança pública.

Algumas formas específicas de violência, entretanto, parecem se revelar mais duradouras e, de certa maneira, espalhadas do que outras, perdurando continuamente por longos períodos históricos e resvalando nos mais variados estratos da sociedade. É o que ocorre, dentre outros casos, com o fenômeno da violência de gênero, que, por sua naturalização, é passível de ser caracterizado como hipótese de violência cultural (MINAYO, 2020).

Certo é que o exame pormenorizado dos fatores causais que embasam a opressão de gênero ultrapassa o objetivo do presente ensaio, porque complexos e plurais. Não obstante, para os fins pretendidos, é conveniente partir da explicação que reflete o caráter valorativo de reprodução dos papéis sociais atribuídos a homens e mulheres, historicamente enraizados no imaginário social. Como explica Bourdieu (2020, p. 24), “a força da ordem masculina se

evidencia no fato de que ela dispensa justificção: a visão androcêntrica impõe-se como neutra e não tem necessidade de se enunciar em discursos que visem legitimá-la”.

Assenta-se a opressão de gênero, pois, em premissa de naturalidade. Isso explica não apenas o evidente êxito na reprodução social ampla e perene de um ideário de subordinação das mulheres frente ao poder masculino, como a legitimação de tal forma de domínio por meio da utilização da violência. Trata-se a dominação de gênero, afinal, segundo esclarece Bianchini (2014, p. 136), de “apanágio das relações sociais patriarcais, que costumam ser marcadas (e garantidas) pelo emprego de violência física e/ou psíquica”.

O *locus* doméstico e familiar erige-se, nesse contexto, como ambientação propícia à reprodução da violência de gênero, por refletir valores de privacidade e harmonia, mesmo em face de conflitos graves com efeitos na integridade corporal e saúde das mulheres (MELLO, 2014). É nesse viés que se diferencia a violência de gênero, enquanto categoria mais ampla, da doméstica e intrafamiliar, por ter esta ocorrência em espaço essencialmente privado, “concebido não apenas territorialmente, como simbolicamente, o que confere aos homens o direito de exercer seu poder sobre as mulheres mesmo que estas já se hajam deles separado” (SAFFIOTI, 2001, p. 134).

Daí voltar-se a preocupação dos países, gradativamente, à tutela dessa especial modalidade de violência – não sem árduos e reiterados esforços dos movimentos feministas, vale realçar, na América Latina em especial a partir da década de 1970, em meio ao contexto do autoritarismo e da repressão dos regimes militares então dominantes (COSTA, 2013). No Brasil, tal movimentação encontrou seu ápice jurídico e simbólico a partir da promulgação do texto constitucional de 1988, donde resultou positivada, já no artigo 5º, inciso I, a igualdade formal entre homens e mulheres, sem olvidar das garantias de tutela assistencial à família e de criação de mecanismos voltados a coibir a violência no âmbito das relações intrafamiliares, na forma do § 8º do artigo 226 da Lei Fundamental (BRASIL, 1988).

No âmbito externo, destaca-se a aprovação, no ano de 1994, de dois documentos internacionais de relevo sobre a temática afeta à violência de gênero, a saber, a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher, mais conhecida como “Convenção de Belém do Pará”, bem como a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW), ambas promulgadas pelo Brasil, respectivamente, reforçando os compromissos constitucionais assumidos em 1988.

No ponto, relembram Piovesan e Pimentel (2011) que, embora a CEDAW não aluda expressamente à hipótese de violência contra a mulher, o Comitê da ONU sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher adotou específica recomendação sobre a matéria, realçando que a violência doméstica é uma das mais insidiosas formas de violência

contra as mulheres, prevalecendo em todas as sociedades, submetendo-as a risco de saúde e impedindo sua participação em igualdade na vida familiar e pública.

Contudo, foi a partir do advento da Lei n.º 11.340/2006 que se operou verdadeiro marco histórico-jurídico no processo de reconhecimento e tutela dos direitos das mulheres no Brasil. Com a edição da assim chamada “Lei Maria da Penha”, edificou-se mecanismo legal voltado à proteção da mulher em situação de violência doméstica e familiar, entendida e conceituada, nos termos de seu artigo 5º, como “qualquer ação ou omissão baseada no gênero que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial” (BRASIL, 2006), desde que perpetrada no âmbito da unidade doméstica (inciso I), da família (inciso II) ou em qualquer relação íntima de afeto (inciso III).

Ao reverso de compreensões corriqueiras sobre a normatividade vigente, a Lei n.º 11.340/2006 não se trata de instrumento de natureza puramente criminal, mas de microssistema autônomo e baseado em uma política de atendimento integral e multidisciplinar à mulher em sujeição de violência, englobando, simultaneamente, eixos de prevenção (artigo 8º), assistência (artigo 9º) e atendimento policial (artigos 10 a 12). Como elucida Dias (2018, p. 103), “a Lei Maria da Penha não é uma simples lei, é um precioso estatuto, não somente de caráter repressivo, mas, sobretudo, preventivo e assistencial. Verdadeiro microssistema que visa coibir a violência doméstica trazendo importantes mudanças”.

Tal forma de abordagem da violência contra a mulher, segundo deslindam Campos e Carvalho (2011), refoge da expectativa tradicional dos atores do campo jurídico-penal e amplia a tutela a partir do estabelecimento de um extenso rol de medidas extrapenais voltadas a tanto, transcendendo os limites clássicos da dogmática. Outro, em verdade, não poderia ser o modo de enfretamento do problema, na medida em que tal forma de violência é permeada de especificidades históricas, culturais e jurídicas que demandam, de fato, seja a ofendida submetida a atendimento multidisciplinar e de fluxo interligado, englobando todos os vieses do multifacetado fenômeno da violência de gênero.

Discorrendo sobre a especialidade do atendimento às mulheres em situação de violência, Pasinato (2011, p. 133) cita que “a aplicação integral da Lei Maria da Penha demanda intervenções intersetoriais, com atenção na área de saúde, assistência social, psicológica, jurídica, médica e judicial, além de acesso a direitos relacionados a trabalho, educação, habitação, entre outros”, donde sobleva a preocupação estampada no artigo 9º da Lei n.º 11.340/2006 de sedimentar a política assistencial de atendimento à mulher, justamente, em diretriz de articulação.

Inserir-se, no ponto, a relevância do conceito de atuação em rede dos múltiplos serviços governamentais e não governamentais que devem ser ofertados à mulher em situação

de violência, de modo a não apenas garantir o fluxo de informações entre os entes, mas, sobretudo, assegurar uma cobertura integral do atendimento a essa mulher e, assim, “dar conta da complexidade da violência contra as mulheres e do caráter multidimensional do problema, que perpassa diversas áreas, tais como: a saúde, a educação, a segurança pública, a assistência social, a cultura, entre outros” (CASTILHO, 2011, p. 238).

Reforçando tal compreensão, a propósito, dispõe o artigo 35 da Lei Maria da Penha sobre a criação, pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, de serviços especializados voltados ao atendimento de mulheres nesta condição, a exemplo de casas-abrigo, delegacias, centros de educação e reabilitação, bem assim de centros destinados ao atendimento integral e multidisciplinar, ressaltando o artigo 36 do texto legal, ademais, a necessidade de atuação conjunta dos entes federativos neste desiderato (BRASIL, 2006).

Considerando, igualmente, o caráter multifacetado da violência de gênero, o Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra as Mulheres, urdido em 2011 pela Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres e pela Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República, erigiu a implementação das políticas públicas correlatas, voltados às mais variadas esferas da vida social, incluindo a educação, a saúde, a segurança pública, a assistência social, a justiça, entre outras (BRASIL. SPM, 2011).

Tudo, pois, a evidenciar a preocupação estatal, mormente a partir da edição da Lei n.º 11.340/2006, com a garantia de proteção integral e articulada da mulher submetida a violência de gênero, correlata com a natureza multidisciplinar do fenômeno, o qual resvala não apenas no campo jurídico-penal, mas em outras esferas de interesse pessoal da ofendida e social.

Daí sobressai a relevância da Lei Maria da Penha no que se refere à previsão e ao delineamento de uma política de assistência à mulher em situação de violência doméstica e familiar, que, em seu artigo 9º, é estruturada sobre três eixos: (i) políticas públicas de proteção, em especial voltadas à assistência social, saúde e segurança; (ii) proteção no trabalho, com regras diferenciadas para o caso de a mulher ser servidora pública ou ser empregada em empresa privada; e (iii) proteção à saúde em sentido mais restrito, relacionando-se a agravos decorrentes de violência sexual (CASTILHO, 2011). Como reforça Bianchini (2014, p. 101), “tal artigo traduz a essência interdisciplinar do combate e prevenção à violência doméstica e familiar contra a mulher, conjugando áreas médicas, jurídicas e sociais.”

É precisamente na esteira do artigo 9º da Lei n.º 11.340/2006 que a assistência à mulher em situação de violência deve ser pautada na principiologia que embasa a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), o Sistema Único de Saúde e o Sistema Único de Segurança Pública, além de outras normas e políticas públicas protetivas (BRASIL, 2006). Destaca-se,

nesse viés, a política dirigida à assistência social no Brasil, organizada por meio do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), o qual, por sua relevância na estruturação dos serviços voltados à mulher em situação de violência doméstica e familiar, merece aprofundamento.

### **3 A PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL NOS CONTEXTOS DE VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER E A ATUAÇÃO DO ADVOGADO**

A assistência social no Brasil, até 1988, não era considerada um direito do cidadão e um dever do Estado. Apesar de existir desde o período colonial brasileiro, era compreendida como caridade, dever moral, filantropia, solidariedade religiosa ou como prática eleitoreira e clientelista, em razão do predomínio do assistencialismo, o qual, segundo Pereira (2007, p. 64), consistia no “uso distorcido e perverso da assistência – ou a desassistência –, porque a satisfação das necessidades básicas dos cidadãos não constituía o alvo dessas ações ditas assistenciais”.

Com a promulgação da atual Constituição da República, no versado ano, a assistência social adquiriu *status* de política pública de seguridade social, ao lado da saúde e da previdência, abandonando as antigas concepções que a desvirtuavam e a estigmatizavam. Então, a partir da década de 1990, na contramão da dominante concepção neoliberal, constituiu-se como um relevante universo de formação de projetos sociais contra-hegemônicos, responsáveis pela concretização de direitos historicamente negados a uma ampla parcela populacional, na qual se incluem as mulheres em situação de vulnerabilidade (PEREIRA, 2007).

Pouco depois, em 07 de dezembro de 1993, foi editada a Lei n.º 8.742 – conhecida como Lei Orgânica da Assistência Social –, com o intento de regulamentar os artigos 203 e 204 da Carta Magna. Regida por essa lei federal, a assistência social foi concebida como política pública incondicional, isto é, “gratuita e desmercadorizável” que, por não exigir contrapartidas, constitui-se um direito do cidadão e “um dever de prestação dos poderes públicos”, com a legitimação e o controle da sociedade (PEREIRA, 2007, p. 67).

Em 2004, foi elaborada nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e criado o SUAS, em atenção à recomendação exarada na IV Conferência Nacional de Assistência Social, no ano anterior. Essa política inovou com relação à PNAS anterior (1998) e exigiu a edição de Norma Operacional Básica condizente com as recentes disposições. Então, em 2005, foi instituída a NOB/SUAS, em substituição às NOBs de 1997 e 1998, e em 2006, a NOB-RH/SUAS.

Em 2009, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), por meio da Resolução n.º 109, de 11 de novembro, aprovou a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, com o intuito de padronizar os equipamentos e os serviços do SUAS, em caráter nacional.

Pouco tempo depois, foi editada a Lei n.º 12.435/2011, que alterou dispositivos da LOAS e regulamentou o SUAS. Então, visando a consolidação da institucionalidade desse sistema e o alcance dos avanços necessários à gestão e à efetividade da política de assistência social, o aludido Conselho, por meio da Resolução n.º 33, de 12 de dezembro de 2012, aprovou uma nova Norma Operacional Básica, revogando a NOB/SUAS 2005.

Os citados instrumentos, sobretudo a PNAS e o SUAS, viabilizaram o reordenamento das ações da assistência social no Brasil, alterando as referências conceituais, a estrutura organizativa e a lógica de gestão e de controle dos serviços nessa área. Nesse viés, com um modelo pautado na gestão compartilhada, na divisão pactuada de competências e no cofinanciamento, o SUAS articula meios, esforços e recursos dos três níveis de governo para a execução dos programas e o aporte da sobredita política.

Portanto, esse sistema, integrado pelo Poder Público e pela sociedade civil, organiza, de forma descentralizada e participativa, a oferta de serviços socioassistenciais no país, promovendo bem-estar e proteção social às pessoas em situação de vulnerabilidade, dentre elas as mulheres em situação de violência.

Como política de proteção, o SUAS propicia três principais tipos de segurança: de sobrevivência, de acolhida e de convívio. Essas modalidades regem-se pelos princípios da matricialidade sociofamiliar<sup>1</sup>, da territorialização, da proteção proativa e da integração à seguridade social e a outras políticas sociais e econômicas, e são aplicadas conforme a proteção social necessária, dividida em básica e especial (PEREIRA, 2007, p. 67).

A proteção social básica, de caráter preventivo, busca prevenir situações de riscos sociais e pessoais nos territórios, por meio do desenvolvimento de potencialidades e de formas de melhoria das condições de vida e de cidadania, bem como do fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários. Destina-se a indivíduos ou famílias vulneráveis em razão da pobreza, do acesso deficiente ou nulo aos serviços sociais públicos e da fragilidade de vínculos afetivos e de pertencimento social (BRASIL. CNAS, 2009).

A coordenação e execução dos serviços dessa modalidade cabe, essencialmente, aos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS). O principal serviço ofertado é o de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), que consiste num trabalho social e continuado com a família, voltado a fortalecer sua função protetiva, “prevenir a ruptura dos seus vínculos, promover seu acesso a direitos e contribuir na melhoria da sua qualidade de vida” (BRASIL. CNAS, 2009).

---

<sup>1</sup> Consiste no “eixo fundante das ações de proteção desenvolvidas no SUAS, pois a família, uma vez apoiada e protegida, constitui-se em importante referência para a instituição de vínculos e de participação social. As ações de proteção social às famílias contribuem para a redução da reincidência dos agravos que provocam a vitimização, a agressão e as violações e para o empoderamento de seus membros” (GOMES, 2008, p. 10).

A proteção social especial, de caráter reparador, destina-se a famílias e indivíduos que se encontram em situações de riscos já instalados e de direitos violados pela ocorrência de abandono, de maus-tratos, de abuso ou exploração sexual, do uso de substâncias psicoativas, de situação de rua, de trabalho infantil, do rompimento ou fragilização de vínculos ou afastamento do convívio familiar devido à aplicação de medidas de proteção, entre outras.

Os serviços dessa categoria, por se referirem a cenários conflituosos, a tensões e rupturas, demandam atenção especializada e maior articulação com os demais atores do Sistema de Garantia de Direitos (Poder Judiciário, Ministério Público e outros órgãos de defesa de direitos), bem como subdividem-se em duas categorias: de média e de alta complexidade.

Os de média complexidade referem-se aos casos de direitos ameaçados ou violados cujos usuários ainda preservam vínculos familiares e comunitários. Nessas situações, as ações englobam atenção especializada e/ou acompanhamento monitorado. Os Centros de Referência Especializados em Assistência Social (CREAS), dentre outras unidades, realizam serviços dessa modalidade de proteção. Eles ofertam o serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), voltado a potencializar a capacidade de proteção da família e do indivíduo, fortalecer vínculos fragilizados, favorecer a reparação da violência e/ou ameaça vivenciada e amenizar as violações aos direitos sociais (MUEHLBAUER; VERILLO, 2019).

Os de alta complexidade voltam-se para indivíduos sem referências familiares e comunitárias, que necessitam de apoio institucional integral, que inclua moradia, alimentação, higienização e trabalho. Constituem serviços dessa envergadura o Acolhimento Institucional, o Acolhimento em República, o Acolhimento em Família Acolhedora e o serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências (BRASIL. CNAS, 2009).

Voltando-se à atuação dos CREAS, dadas as suas especificidades, eles constituem-se em equipamentos de entrada no atendimento de casos de violência doméstica, mormente, porque a maioria dos territórios não contam com Centros de Referência de Atendimento à Mulher (CRAM), especializados nas referidas demandas. A título exemplificativo, destaca-se que, até outubro de 2021, existiam no Estado do Paraná apenas oito desses equipamentos, dentre os trezentos e noventa e nove Municípios (TJPR, 2021).

Nesse viés, os CREAS desenvolvem ações que auxiliam mulheres submetidas a riscos sociais a identificarem as violências e suas causas, proporcionando-lhes segurança e conduzindo-as à construção de projetos pessoais que fortaleçam a autonomia e que resultem na emancipação emocional e financeira dos relacionamentos abusivos que vivenciam.

Essas atuações, no entanto, são complexas, pois, envolvem a superação de violações de direitos, “permeadas por tensões familiares e comunitárias, podendo acarretar fragilização

ou ruptura de vínculos” (BRASIL. MDS, 2011a, p. 27). Assim, a gama de atribuições do CREAS exige, por parte da equipe, saberes e habilidades específicas, além de ações em rede, ainda mais considerando que as situações vividas pelas mulheres e suas famílias podem ter repercussões diferenciadas, agravadas por aspectos como ciclos de vida; acesso aos serviços, aos direitos e à rede de apoio; condições materiais; abuso ou dependência de álcool/drogas, entre outros.

Para que ofertem serviços de qualidade, guiados à garantia de direitos, à proteção social e ao rompimento com a histórica subalternidade, além de estrutura adequada, o CREAS deve possuir equipe qualificada e multidisciplinar, composta por profissionais com perfis apropriados e capacidades técnicas para o exercício das funções, em especial para que assegurem escuta, informação e provisão devidas às usuárias (BRASIL. MDS, 2011a).

Em consonância com a NOB-RH/SUAS e com as orientações técnicas do Ministério do Desenvolvimento Social, a equipe do CREAS deve ser formada por servidores efetivos, de níveis superior e médio, dentre eles assistente social, psicólogo, advogado e auxiliar administrativo.

Quanto à exigência de prévia aprovação em concurso, o liame oriundo dessa condição “garante a oferta contínua e ininterrupta dos serviços, fortalece o papel dos trabalhadores na relação com os usuários, consolida a equipe como referência e favorece a construção de vínculo” (BRASIL. MDS, 2011a, p. 94). Ademais, auxilia na redução da rotatividade profissional e na potencialização dos investimentos em capacitação. Por isso, são rechaçadas as contratações precárias que não garantem direitos laborais e a permanência na unidade.

Outro fator que interfere na solidificação da equipe como referência e na qualidade dos serviços ofertados diz respeito à quantidade de profissionais que a compõem, a qual, segundo a NOB-RH/SUAS e a Portaria MDS n.º 843/2010, é definida com base no porte do município, no número de famílias e indivíduos referenciados, nos tipos de atendimentos e nas provisões que devem ser garantidas aos usuários, da seguinte forma:

**TABELA 1 – Composição da equipe de referência do CREAS**

<b>Municípios de pequeno e médio porte</b> <b>Capacidade de atendimento de 50</b> <b>indivíduos/famílias</b>	<b>Municípios de grande porte, metrópole e DF</b> <b>Capacidade de atendimento de 80</b> <b>indivíduos/famílias</b>
1 coordenador	1 coordenador
1 assistente social	2 assistentes sociais
1 psicólogo	2 psicólogos
1 advogado	1 advogado
2 profissionais de nível superior ou médio (abordagem dos usuários)	4 profissionais de nível superior ou médio (abordagem dos usuários)
1 auxiliar administrativo	2 auxiliares administrativos

Fonte: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Orientações Técnicas:** Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS. Brasília: Editora Brasil Ltda., 2011.



Nessas categorias exige-se que, ao menos, um advogado integre a equipe de referência da proteção social especial de média complexidade, ao lado dos profissionais de assistência social e psicologia, nos moldes ratificados pelo artigo 1º, parágrafo único, inciso II, da Resolução CNAS n.º 17/2011. Além disso, preferencialmente, o advogado pode compor a gestão do SUAS, conforme dispõe o artigo 3º desse ato normativo (BRASIL. CNAS, 2011).

No que tange à atuação desse profissional no CREAS, precipuamente ao atendimento de mulheres em risco social decorrente da submissão à violência doméstica e familiar, suas atribuições voltam-se à prevenção, à promoção, à proteção e ao reestabelecimento de direitos ameaçados ou violados e podem ser exercidas individualmente ou em conjunto com os demais integrantes da equipe (BRASIL. CNAS, 2011).

No contexto em voga, o advogado participa da acolhida inicial, da escuta qualificada e do acompanhamento especializado e interdisciplinar das usuárias, por meio de atendimentos familiares, individuais e/ou em grupo, nos quais as orienta, sob o viés jurídico-social, acerca de diversas questões atreladas à multidimensionalidade do conflito vivenciado, como, por exemplo, guarda de filhos, investigação de paternidade, pensão alimentícia, interdição, tutela e curatela, sucessão, divórcio, anulação de casamento ou dissolução de união estável, partilha de bens, direitos trabalhistas e previdenciários, entre outras.

Antes dessa assistência, ele participa da construção do Plano de Acompanhamento Individual e/ou Familiar (PIA), contribuindo com uma análise jurídica do caso, a fim de adequar as ações dirigidas à mobilização de redes sociais de apoio e ao fortalecimento do convívio familiar. Durante a elaboração/execução do PIA, o advogado pode realizar visitas domiciliares, em companhia de outros técnicos do CREAS, identificada a excepcionalidade da situação e/ou a inviabilidade de comparecimento da mulher ao equipamento.

Incumbe-lhe, ainda, notificar às instituições competentes sobre as violações dos direitos dessas mulheres e encaminhá-las à rede socioassistencial, às políticas públicas setoriais e/ou aos órgãos de defesa (Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Delegacia, Núcleo de Prática Jurídica ou outro símile), garantindo-lhes o adequado acesso aos serviços sociais e a assistência judiciária, “inclusive para eventual ajuizamento da ação de separação judicial, de divórcio, de anulação de casamento ou de dissolução de união estável”, nos moldes do artigo 9º, § 2º, inciso III, da Lei Maria da Penha<sup>2</sup> (BRASIL, 2006).

---

<sup>2</sup> Apesar da previsão de ajuizamento das demandas cíveis e criminais em um único Juizado, de competência híbrida (artigo 14), facilitando o atendimento da mulher em situação de violência, apenas sete Comarcas do Estado do Paraná possuem Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher – Curitiba, Cascavel, Foz do Iguaçu, Londrina, Maringá, Ponta Grossa e São José dos Pinhais (TJPR, 2022).

Destaca-se, nesse aspecto, que a atuação do advogado social não é forense, isto é, não se destina, *a priori*, à propositura de ações. Pelo contrário, considerando o caráter protetivo do serviço e o escopo de construção de vínculos com as usuárias, consiste, primordialmente, nas atividades extrajudiciais de consultoria e assessoria (LEÃO, 2015). Isso não o impede, contudo, de acompanhar a mulher em situação de violência até a Delegacia de Polícia ou o Ministério Público, para registro de boletim de ocorrência e/ou colheita de depoimento; e de acessar e solicitar informações em processos judiciais e extrajudiciais, com o fito de proceder às orientações e aos encaminhamentos devidos.

Também, o advogado é responsável por orientar a equipe do CREAS (técnicos e coordenador) quanto aos limites legais aplicáveis aos contextos atendidos e subsidiá-la, quando necessário, na elaboração de relatórios, ofícios e planos de intervenções, bem como integrar as ações de capacitação e formação continuada dos profissionais, as reuniões internas e de rede, os estudos de casos e outras atividades correlatas, voltadas à avaliação das medidas executadas, aos resultados atingidos e à organização das atuações subsequentes (BRASIL. CNAS, 2011). Por fim, cabe-lhe “propor atos, normas, instruções para melhor desenvolver as ações de proteção social, bem como anteprojetos de lei para preencher lacunas” (LEÃO, 2015, p. 22).

Para o desempenho destas atribuições, o advogado, além do saber oriundo da própria formação jurídica, deve possuir domínio sobre a legislação aplicável à Política de Assistência Social; os direitos e as normativas atreladas aos segmentos da proteção social especial; a rede socioassistencial, as políticas públicas e os órgãos de defesa de direitos. Ademais, deve dispor de conhecimentos teóricos, de habilidades, de experiência e de métodos referentes ao desempenho de trabalho social interdisciplinar com mulheres e famílias em situação de risco.

#### **4 A OMISSÃO DO PODER PÚBLICO NO PROVIMENTO DOS CARGOS DE ADVOGADO NOS CREAS: PROPOSTAS TRANSLACIONAIS PARA UM PROBLEMA ESTRUTURAL**

A diversidade dos profissionais elencados pela normatividade do SUAS para a composição da rede operacional da proteção social especial de média complexidade é compatível com o já examinado viés multidisciplinar da violência doméstica e familiar.

Nesse sentido, quando se contrastam as previsões contempladas na NOB-RH/SUAS e na Resolução n.º 17/2011 com as diretrizes assistenciais da Lei Maria da Penha, sobleva a especial importância do advogado, enquanto membro necessariamente integrante do Centro de Referência Especializado de Assistência Social, na anunciada esfera de proteção, sobretudo por

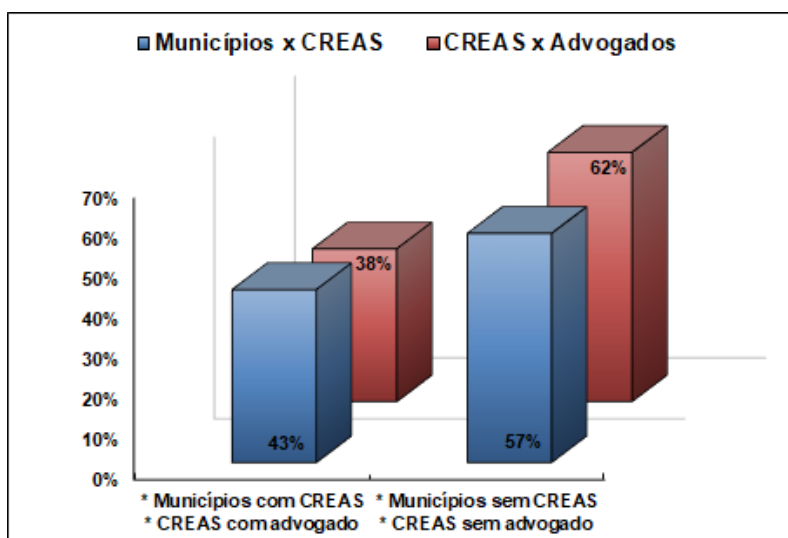
se tratar de aparelho assistencial que, por sua própria natureza, consubstancia uma das portas de entrada na rede de atendimento às mulheres em situação de violência.

A despeito da relevância da atuação especializada desse profissional no CREAS, o exame da realidade demonstra uma verdadeira omissão no provimento do cargo de advogado vinculado a tal equipamento, pelos Poderes Públicos locais, circunstância esta que prejudica, sobremaneira, a tutela assistencial de grupos vulnerabilizados, notadamente em se tratando de mulheres na mencionada condição.

Em âmbito nacional, os dados que embasaram o Censo SUAS 2019, relativos aos recursos humanos, demonstravam a existência de 2.723 CREAS no Brasil, em contraposição a apenas 1.804 profissionais da advocacia lotados nessas unidades. Isso significa que, no país, somente cerca de 66% dos CREAS contavam, na época, com advogado<sup>3</sup> (BRASIL, 2020).

No Estado do Paraná, a média de contratação é inferior à nacional. Com efeito, dados brutos extraídos do Cadastro do SUAS (CadSUAS), em maio de 2022, apontaram a existência de 196 CREAS, localizados em 173 municípios, dos quais apenas 67 contavam com advogados nas respectivas equipes (BRASIL, 2022). Considerando que alguns territórios possuíam mais de um CREAS com advogado ou uma unidade com dois desses profissionais, havia um total de 74. Ou seja, nesse Estado inferiu-se a presença do advogado em apenas 38% dos CREAS, o que equivale, de fato, a parcela pouco considerável.

**GRÁFICO 1 – Quantidade de municípios paranaenses com CREAS x quantidade de CREAS com advogados**

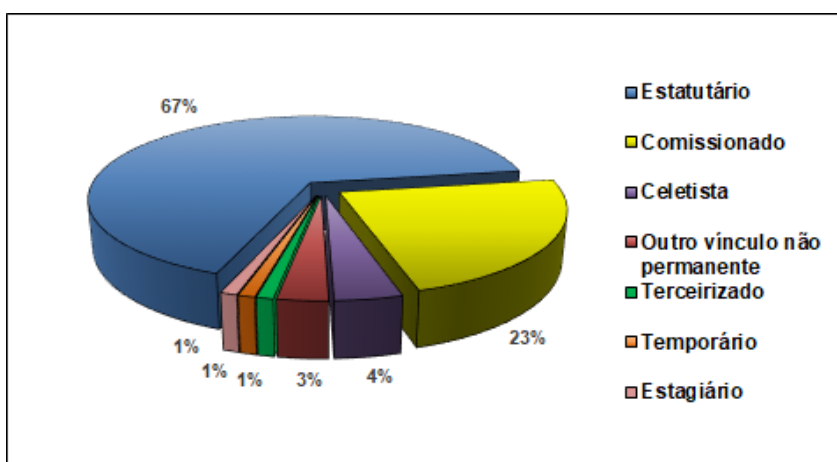


Fonte: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **CadSUAS**. Brasília, maio 2022.

<sup>3</sup> Esse percentual desconsidera algumas variáveis, como a existência de mais de um advogado por CREAS.

É essencial considerar, outrossim, a natureza dos vínculos desses profissionais com os municípios paranaenses. Nesse aspecto, os dados do CadSUAS revelaram que, até maio de 2022, dos 74 advogados lotados nos CREAS: 50 eram servidores estatutários, três empregados públicos celetistas, 17 comissionados, dois com vínculos não permanentes, um terceirizado e um temporário. Além disso, uma das unidades que possuía advogado efetivo contava com auxílio de um estagiário de graduação em Direito (BRASIL, 2022).

**GRÁFICO 2 – Natureza dos vínculos dos advogados lotados nos CREAS dos municípios paranaenses**



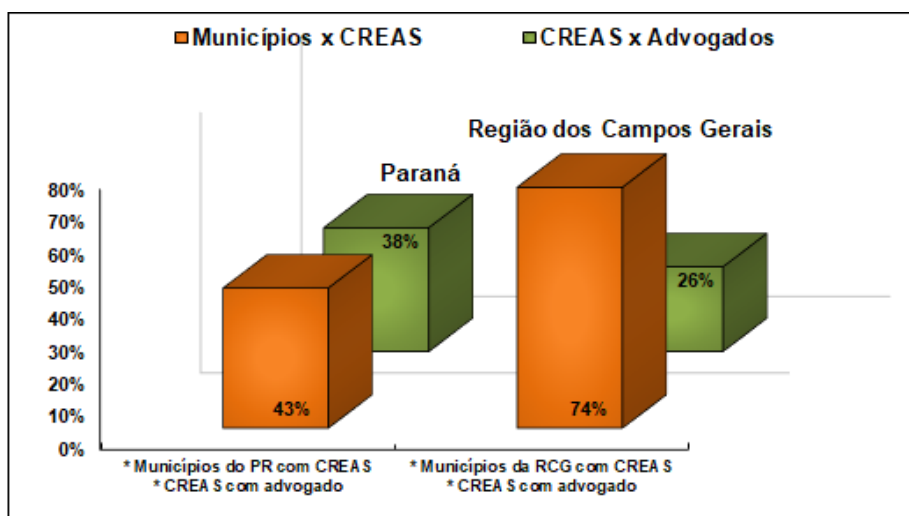
Fonte: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. CadSUAS. Brasília, maio 2022.

Chama a atenção, ainda, a circunstância de que, em dez municípios paranaenses, os vínculos ostentados pelos advogados nos CREAS possuíam prazo determinado, sendo que, seis deles, eram de provimento efetivo. Além disso, constatou-se, também pelo CadSUAS, que em outros cinco municípios – Astorga, Cascavel, Quedas do Iguaçu, São Pedro do Iguaçu e União da Vitória – houve contratações temporárias de advogados para atuação nos aludidos Centros de Referência que não foram renovadas após os respectivos términos (BRASIL, 2022).

Em âmbito local, dentre os dezenove municípios integrantes da chamada “Região dos Campos Gerais” do Estado do Paraná<sup>4</sup>, somente quatorze possuem CREAS. Desses, apenas cinco contam com profissionais da advocacia – quatro estatutários e um comissionado –, o que corresponde a cerca de 26% dos entes federados que compõem a sobredita região, a qual remanesce abaixo da média estadual de provimento de cargos dessa natureza (BRASIL, 2022).

<sup>4</sup> Concebida a partir de critérios econômicos e políticos, compreende os entes que integram a Associação dos Municípios da Região dos Campos Gerais (AMCG): Arapoti, Carambeí, Castro, Curiúva, Imbaú, Ipiranga, Ivaí, Jaguariaíva, Ortigueira, Palmeira, Piraí do Sul, Ponta Grossa, Porto Amazonas, Reserva, São José dos Triunfo, Sengés, Telêmaco Borba, Tibagi e Ventania (PARANÁ, [s.d.]).

**GRÁFICO 3 – Quantidade de municípios da Região dos Campos Gerais com CREAS x quantidade de CREAS com advogados**



Fonte: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. CadSUAS. Brasília, maio 2022.

Nota-se que nem mesmo no Município de Ponta Grossa, quarto mais populoso do Paraná (IBGE, 2017) e polo da “Região dos Campos Gerais”, o Poder Público se desincumbiu dos deveres de criar e preencher o cargo de advogado do CREAS, não havendo informação correlata no CadSUAS até meados de 2022 (BRASIL, 2022).

A análise panorâmica dos três níveis territoriais brasileiros – nacional, estadual e local – revela a existência de um verdadeiro problema estrutural no país quanto à criação e ao provimento dos cargos de Advogado nos aparelhos de assistência social de média complexidade. Tal constatação é aferida tanto do déficit desses profissionais nos CREAS, cuja presença ocorre em parcela diminuta dos municípios – na ordem de 38% –, quanto da própria precariedade dos vínculos existentes, que não atendem às diretrizes da NOB-RH/SUAS, a qual impõe a formação da equipe mínima de referência por servidores efetivos.

A realidade estrutural do Paraná reflete essa precariedade, haja vista que, apesar da maioria dos advogados lotados no CREAS serem estatutários, é considerável o percentual daqueles que detêm vínculos transitórios com os entes. Ademais, até mesmo os efetivos que atuam nesses equipamentos não contam com estabilidade no órgão e sofrem interrupção de suas atividades pelo término do prazo das respectivas designações e/ou pela necessidade de atuarem, concomitantemente, em mais de uma repartição, como, de fato, já ocorreu em alguns casos.

Nos ensinamentos de Campos (2011, p. 180), a “vulnerabilidade social vivenciada por grande parte das mulheres em situação de violência demanda do poder público medidas concretas à diminuição do risco de novas violências”. Por isso, o acesso das usuárias a serviços qualificados e ao CREAS não pode ser obstaculizado pela omissão dos poderes públicos.

Embora soluções unificadas, na esfera nacional, sejam complexas, por envolverem diversas variantes entre uma localidade e outra, bem como a municipalização desses serviços, tais situações não podem subsistir, devendo os Poderes Executivos municipais criarem cargos de advogado vinculados à rede operacional de média complexidade, nas localidades que ainda não contam com esse profissional, e realizarem concursos públicos para provê-los definitivamente, ainda mais diante da possibilidade de uso de repasses federais e estaduais no custeio de pessoal. Isso não apenas atenderá à legislação vigente e constantemente violada, mas também fornecerá aos usuários, sobretudo às mulheres em situação de violência e às suas famílias, serviços sociais de qualidade e maior segurança e efetividade nos atendimentos e nos encaminhados realizados.

Essas providências, todavia, apenas adequarão a realidade ao que já existe em âmbito teórico, pois, como explanado, há normativa que dispõe acerca da obrigatoriedade do advogado na equipe de referência do CREAS. Assim, apresentam-se, a seguir, duas proposições que retroalimentarão a teoria com a prática atrelada à atuação social do profissional da advocacia, numa articulação dual e bidirecional que qualifica a perspectiva translacional (SILVA, 2021).

A primeira delas refere-se à necessidade de se atentar para os perfis dos advogados essenciais à atuação eficiente na proteção social especial de média complexidade, devendo ser exigida, nos editais de concursos públicos e/ou seleções, a capacitação adequada para o exercício da função de advogado social, que vai além da formação jurídica convencional, pois, o trabalho nesses equipamentos é voltado ao fortalecimento dos vínculos familiares, à intervenção extrajudicial e direta nos conflitos, ao diálogo, à interrupção do ciclo da violência e ao desenvolvimento da autonomia dos usuários, sobretudo das mulheres em situação de risco.

Assim, é preciso que os poderes públicos, mormente os municípios, a quem cabe a regulamentação dos respectivos quadros de pessoal, alterem suas legislações para incluir mais um requisito de investidura ao cargo de advogado vinculado ao CREAS: capacitação específica para atuação no SUAS. Logo, além do diploma de bacharel em direito e da inscrição no órgão de classe, poderá ser exigido que o candidato comprove tal capacitação prévia ou que participe de curso de formação, fornecido pelo próprio ente, durante uma das etapas do certame ou após a sua convocação, como condição para a efetiva nomeação no cargo.

O investimento nesse curso é compensado pelos resultados advindos da atuação no CREAS, na medida em que, além de oportunizar a capacitação introdutória e o nivelamento dos profissionais, permite que seus perfis sejam conhecidos, facilitando, inclusive, as alocações nas unidades com maior aproveitamento das habilidades técnicas de cada um, “com dupla vantagem: para o candidato, que se sentirá mais motivado ao desenvolver trabalho compatível com seus conhecimentos e valores e para o ente e o próprio SUAS que disponibilizará de um

trabalhador mais qualificado”, contribuindo para a qualidade e consolidação dos serviços ofertados (BRASIL. MDS, 2011a, p. 81-82).

A segunda proposta diz respeito à reestruturação dos Cursos de Graduação e de Pós-Graduação em Direito no Brasil, a fim de incluir nas respectivas grades curriculares disciplinas teóricas e práticas dirigidas à ampliação de competências humanísticas que capacitem os discentes para uma adequada visão conceitual, técnica e legislativa da política de assistência social e para a atuação no SUAS, voltada ao desempenho de atividades que não se resumem à judicialização de conflitos.

Conforme Oliveira e Freitas (2015, p. 53), apesar da previsão legislativa deste novo caminho de atuação profissional, “os cursos de Direito não dispõem de conteúdos convergentes a políticas públicas, à política de assistência social, ao exercício do trabalho do advogado na perspectiva inter e/ou transdisciplinar”, tampouco de estágios curriculares nos CREAS. Por isso, “as instituições de ensino devem se apropriar da nova possibilidade profissional que se apresenta ao advogado, como também, adequar e atualizar os cursos superiores”.

Com esses fomentos ao acesso do profissional da advocacia na Política de Assistência Social haverá, de fato, contribuição para que a sua presença, efetiva e permanente, na equipe de referência do CREAS e na gestão do SUAS se torne realidade na maioria dos municípios e estados brasileiros.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Com base no referencial teórico e nos dados coletados, conclui-se que a existência de Centros de Referência Especializados em Assistência Social nos territórios e/ou regiões amplia a atuação do Estado no enfrentamento de situações de violência, sobretudo no que tange às vivenciadas por mulheres nos âmbitos doméstico e intrafamiliar.

A defasagem verificada nesses Centros de Referência, no entanto, impacta diretamente no atendimento ofertado à aludida população e aos demais usuários da política de assistência social especial de média complexidade. Consoante evidenciado por meio de dados extraídos do CadSUAS e do Censo SUAS, a insuficiência não se refere apenas à quantidade de CREAS existentes no país, no Estado do Paraná e na Região dos Campos Gerais, mas, também, ao número e à diversidade de profissionais lotados nessas unidades.

Apesar da obrigatoriedade da presença do advogado no quadro de pessoal dos CREAS e de sua relevância no desempenho dos serviços ofertados em tais equipamentos, é baixo o percentual desses profissionais nas ditas equipes de referência e na gestão do SUAS. Além do

mais, parte significativa deles mantém vínculos precários com os entes públicos, o que dificulta a profissionalização e a capacitação das equipes, requisitos indispensáveis à qualidade e à continuidade dos serviços.

Ao comparar-se dados dos três níveis federativos e concluir que a situação se repete na maioria dos estados e municípios brasileiros, percebeu-se que o déficit jurídico na proteção social especial, não só de mulheres em situação de violência, é um problema estrutural, na medida em que, apesar da citada exigência, a maioria dos CREAS não conta com advogados – circunstância que se caracteriza como desafio à concretização adequada da política de assistência social.

Há, portanto, uma omissão dos Poderes Públicos locais no que atine à criação e ao provimento de cargos de advogado para atuação nos CREAS. Numa perspectiva translacional, porém, não basta instituí-los e provê-los com profissionais aprovados em concurso público, que terão vinculação efetiva e estável, tal como já é imposto pela normatização existente.

É preciso se atentar à especificidade que deve embasar a atuação desses profissionais na Política de Assistência Social, notadamente na multidisciplinar tutela da mulher em situação de violência doméstica e familiar, impondo-se aos entes públicos viabilizar e exigir a capacitação dos advogados – seja como condição prévia à inscrição ou aprovação em concursos públicos correlatos ou à efetiva nomeação nos cargos, seja pela atualização das diretrizes curriculares do curso de Direito pelo Ministério da Educação, com a inserção de disciplinas especializadas, teóricas e práticas, destinadas ao aperfeiçoamento para o desempenho de atribuições no SUAS.

Sendo assim, considerando que a política de assistência social assumiu um caráter de política pública garantidora de direitos, em substituição ao assistencialismo historicamente consagrado, é necessária uma ampla reformulação acerca da temática ora apresentada, para que se efetive a participação do profissional da advocacia no SUAS, mormente no CREAS – o que, ainda, se caracteriza como um entrave à oferta de projetos, programas e serviços de qualidade aos seus usuários, bem como à efetivação de direitos sociais.

## **REFERÊNCIAS**

BIANCHINI, Alice. **Lei Maria da Penha**: Lei n. 11.340/2006: aspectos assistenciais, protetivos e criminais da violência de gênero. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

BOURDIEU, Pierre. **A dominação masculina**: a condição feminina e a violência simbólica. Tradução de Maria Helena Kühner. 17. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2020.



BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 05 de outubro de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao.htm). Acesso em: 10 maio 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Resolução nº 17, de 20 de junho de 2011. Aprova a Política Nacional de Assistência Social. **Diário Oficial da União**. Brasília, 21 jun. 2011.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, n. 225, 25 nov. 2009.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004. Aprova a Política Nacional de Assistência Social. **Diário Oficial da União**. Brasília, 26 out. 2004.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Resolução nº 269, de 13 de dezembro de 2006. Aprova Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 26 dez. 2006.

BRASIL. Lei n.º 11.340 de 7 de agosto de 2006. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher [...]; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 8 ago. 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11340.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11340.html). Acesso em: 12 maio 2022.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Censo SUAS 2019 – Resultados nacionais: CREAS** – Centro de Referência Especializado de Assistência Social. Brasília, maio 2020. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br>. Acesso em: 23 maio 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). **CadSUAS**. Brasília, 2022. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/cadsuas/ConsultaExterna.html>. Acesso em: 23 maio 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). **Orientações para processos de recrutamento e seleção de pessoal no Sistema Único de Assistência Social**. Brasília: Editora Brasil Ltda., 2011a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). **Orientações Técnicas**: Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS. Brasília: Editora Brasil Ltda., 2011b.

BRASIL. Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM). **Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres**. Brasília, 2011. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/entenda-a-violencia/pdfs/pacto-nacional-pelo-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres>. Acesso em: 16 maio 2022.

CAMPOS, Carmen Hein. Disposições preliminares – artigos 1º, 2º, 3º e 4º. In: CAMPOS, Carmen Hein de (org.). **Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 173-183.

CAMPOS, Carmen Hein; CARVALHO, Salo de. Tensões atuais entre a criminologia feminista e a criminologia crítica: a experiência brasileira. *In*: CAMPOS, Carmen Hein de (org.). **Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 143-169.

CASTILHO, Ela Wiecko V. Da assistência à mulher em situação de violência doméstica e familiar – artigo 9º. *In*: CAMPOS, Carmen Hein de (org.). **Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 233-246.

COSTA, Ana Alice Alcantara. O movimento feminista no Brasil: dinâmicas de uma intervenção política. **Revista Gênero**, v. 5, n. 2, fev. 2013. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/revistagenero/article/view/31137>. Acesso em: 15 maio 2022.

DIAS, Maria Berenice. **A lei Maria da Penha na justiça**. 5. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2018.

GOMES, Ana Lígia. Experiências dos CREAS consolidam Assistência Social como política pública. **Revista CREAS: Centro de Referência Especializado de Assistência Social**. Brasília, ano 2, n. 1, p. 10-11, 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Brasil / Paraná / Ponta Grossa**. Brasília: IBGE, 2017. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/ponta-grossa/panorama>. Acesso em: 23 maio 2022.

LEÃO, Paula Cristina Lemos. O advogado na proteção social especial de média complexidade. *In*: ZAGO, Arlete Carminatti (org.). **O Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS/SC): o advogado na equipe de referência**. Florianópolis: Comissão de Assistência Social – OAB/SC, 2015.

LOURENÇO, Ana Lúcia; FORTUNATO, Tammy. O enfrentamento da violência contra a mulher por meio de políticas públicas: sob o olhar atento às questões históricas e culturais. **Revista Judiciária do Paraná**, ano 16, n. 22, nov. 2021, p. 53-78. Disponível em: <http://www.revistajudiciaria.com.br>. Acesso em: 10 maio 2022.

MELLO, Adriana Ramos de. A importância da formação dos operadores do direito em violência de gênero e direitos humanos como instrumento de acesso à justiça. **Cadernos Jurídicos**, São Paulo, ano 15, n. 38, p. 97-103, jan./abr. 2014. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/CadernosJuridicos/38vd%2007.pdf?d=636688301325046003>. Acesso em: 5 mar. 2022.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Conceitos, teorias e tipologias da violência: a violência faz mal à saúde. *In*: NJAINE, Kathie *et al.* (org.). **Impactos da violência na saúde**. 4. ed. atual. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2020. p. 21-42. Disponível em: <https://books.scielo.org>. Acesso em: 10 maio 2022.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; SOUZA, Edinilsa Ramos de. É possível prevenir a violência? Reflexões a partir do campo da saúde pública. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 4, n. 1, 1999, p. 7-23. Disponível em: <https://www.scielo.br>. Acesso em: 14 maio 2022.

MUEHLBAUER, Karina Terezinha; VERILLO, Thais do Prado Dias. O trabalho nos CREAS e na Casa Corina Portugal com mulheres em situação de violência. *In*: LAVORATTI, Cleide;

BARANOSKI, Cristina Rauch (org.). **Rede de proteção às mulheres em situação de violência**. Ponta Grossa: Estúdio Texto, 2019.

OLIVEIRA, Heloísa Maria José de; FREITAS, Rosana de Carvalho Martinelli. Educação permanente, capacitação e formação profissional – CREAS/SC. *In*: ZAGO, Arlete Carminatti (org.). **O Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS/SC): o advogado na equipe de referência**. Florianópolis: Comissão de Assistência Social – OAB/SC, 2015.

PARANÁ. Secretaria do Desenvolvimento Urbano e de Obras Públicas. **AMCG – Associação dos Municípios da Região dos Campos Gerais**. Disponível em: <https://www.desenvolvimentourbano.pr.gov.br/Associacao-dos-Municipios-da-Regiao-dos-Campos-Gerais>. Acesso em: 23 maio 2022.

PASINATO, Wânia. Avanços e obstáculos na implementação da Lei 11.340/2006. *In*: CAMPOS, Carmen Hein de (org.). **Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 119-142.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. A assistência social prevista na Constituição de 1988 e operacionalizada pela PNAS e pelo SUAS. **Ser Social**. Brasília, n. 20, p.63-83, jan./jun. 2007. Disponível em: [https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/6982/1/ARTIGO\\_AssistenciaSocialConstituicao](https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/6982/1/ARTIGO_AssistenciaSocialConstituicao). Acesso em: 10 maio 2022.

PIOVESAN, Flávia; PIMENTEL, Silvia. A Lei Maria da Penha na perspectiva da responsabilidade internacional do Brasil. *In*: CAMPOS, Carmen Hein de (org.). **Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 101-118.

SAFFIOTI, Heleieth Iara Bongiovani. Contribuições feministas para o estudo da violência de gênero. **Cadernos Pagu**, n. 16, 2001. p. 115-136. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cpa/n16/n16a07.pdf>. Acesso em: 15 maio 2022.

SILVA, Eliezer Gomes da. Direito Translacional: teorias e práticas jurídicas em interface bidirecional a proposta de um novo Mestrado em Direito na UEPG. **Revista Humanidades e Inovação**, Palmas, v. 8, n. 48, set. 2021. Disponível em: <https://revista.unitins.br/index.php/humanidadesinovacao/article/view/5706>. Acesso em: 28 maio 2022.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ (TJPR). Coordenadoria Estadual da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar. **Guia da rede de proteção às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar**. 2021. Disponível em: <https://www.tjpr.jus.br/web/cevid/guia-da-rede-de-protacao-as-mvvd>. Acesso em: 24 maio 2022.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ (TJPR). **Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher**, 2022. Disponível em: <https://www.tjpr.jus.br/web/cevid/juizados-violencia-domestica>. Acesso em: 31 maio 2022.