

Acompanhamento familiar no Suas: diálogo com o município do Rio de Janeiro

Family support in the Unified Social Assistance System (SUAS): dialogue with the municipality of Rio de Janeiro

Antônio Carlos de Oliveira*

Ariane Rego de Paiva**

Sindely Chahim de Avellar Alchorne***

Resumo – O presente trabalho tem por objetivos discutir desafios envolvidos na conceituação de acompanhamento familiar e problematizar elementos dos processos para sua efetivação nas unidades da política de assistência social no Rio de Janeiro, tendo por referências as diretrizes da Política Nacional de Assistência Social e as normativas do trabalho social com famílias do Sistema Único de Assistência Social, a análise bibliográfica e a experiência de extensão desenvolvida pela PUC-Rio em parceria com o órgão gestor da assistência social do município do Rio de Janeiro. Identificou-se pontos de convergência e divergência nos processos de acompanhamento familiar entre os diferentes serviços e as principais questões e dificuldades levantadas pelos profissionais.

Palavras-chave: assistência social; Rio de Janeiro; acompanhamento familiar; trabalho social.

Abstract – This study aims to discuss the challenges involved in the conceptualization of family support and to problematize elements of the processes for its effectiveness in the units of the social assistance policy in Rio de Janeiro. The guidelines of the National Social Assistance Policy, the norms of social work with the families of the Unified Social Assistance

* Psicólogo. Doutor em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Professor da Graduação e Pós-Graduação (Mestrado e Doutorado) do Departamento de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. *Correspondência:* Rua Marquês de São Vicente, 225, Gávea, Casa 290, Vila dos Diretórios – Rio de Janeiro – RJ. CEP: 22451-000. *Email:* <antoniocarlos@puc-rio.br>.

** Assistente Social. Doutora em Política Social pelo Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social da Escola de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense. Professora da Graduação e Pós-Graduação (Mestrado e Doutorado) do Departamento de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. *Correspondência:* Rua Marquês de São Vicente, 225, Gávea, Casa 290, Vila dos Diretórios – Rio de Janeiro – RJ. CEP: 22451-000. *Email:* <araianepaiva77@gmail.com>.

*** Assistente Social. Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Professora da Graduação e Pós-Graduação (Mestrado e Doutorado) do Departamento de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. *Correspondência:* Rua Marquês de São Vicente, 225, Gávea, Casa 290, Vila dos Diretórios – Rio de Janeiro – RJ. CEP: 22451-000. *Email:* <sindely@outlook.com>.

System (SUAS), and the bibliographic analysis and experience developed by PUC-Rio in partnership with the social assistance agency of the city of Rio de Janeiro were used as references. Points of convergence and divergence were identified in the family support processes between the different services and the main issues and difficulties raised by professionals.

Keywords: social assistance; Rio de Janeiro; family accompaniment; social work.

Introdução

O trabalho social realizado com famílias na política de assistência social é permeado por uma dimensão normativa. Esta foi sendo construída pelo órgão da esfera federal no processo de implantação e implementação dos serviços públicos do Sistema Único de Assistência Social (Suas) desde 2005. As normativas visam a uma padronização dos serviços e procedimentos que contribuem para delimitar o papel desta política pública no atendimento às famílias e aos indivíduos, sendo historicamente vista como uma política de “segunda classe” e composta por ações assistencialistas, pontuais e fragmentadas.

Por outro lado, as normativas do governo federal apresentam o discurso oficial, são produto e produtores de orientações políticas (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005) e se constituem como instrumentos norteadores de ações programáticas que operam em uma determinada racionalidade desenhada pelo processo de formulação, que é permeado por disputas de conceitos, valores e ideologias.

As normativas possuem tom prescritivo e de autoridade; porém, conforme apontam Bowe e Ball (1992 apud SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005), os textos são frequentemente contraditórios e abertos às interpretações e à atribuição de significados diversos. Os documentos não expressam *de per si*, quer dizer, os fundamentos éticos e teórico-metodológicos que estão em disputas nas práticas profissionais no cotidiano dos serviços sociais. Os fundamentos éticos, políticos e teórico-metodológicos do trabalho com famílias, para além de leis e da produção normativa governamental, estão presentes nos códigos de ética profissionais. Além disso, são norteados pela teoria social, pelos dados produzidos por pesquisas e por estudos realizados em diversas áreas do conhecimento.

Assim, o atendimento e o acompanhamento das famílias que são usuárias dos serviços de proteção da assistência social, seja no nível básico ou especial, são permeados por disputas de conceitos e valores, bem como por práticas conservadoras. Essas são tensionadas por direções mais progressistas dos direitos humanos e sociais e por constrangimentos institucionais do projeto neoliberal, que impõe poucos recursos para a área social e o uso de instrumentos e tecnologias para aferição de resultados e metas na lógica

gerencialista. Ademais, concorrem e mesmo limitam as ações autônomas, criativas e de cunho propositivo dos profissionais.

Dentro da perspectiva do trabalho social com famílias, visto como um campo amplo de atuação profissional e de práticas diversas, o acompanhamento familiar é parte das atribuições e competências profissionais na assistência social, envolvendo o processo de acolhimento e de atendimento, até o momento do desligamento do serviço. Diante do complexo de determinantes materiais e subjetivos das relações sociais que envolvem o processo de acompanhamento familiar, o presente trabalho se destina ao aprofundamento teórico sobre este tema. Além disso, problematiza alguns pontos selecionados em que se identificam contradições e tensões no processo de acompanhamento das famílias usuárias da assistência social, a partir de uma experiência de extensão entre o Departamento de Serviço Social da PUC-Rio e a Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos do Rio de Janeiro. Faz, por fim, estudo bibliográfico e análise dos documentos oficiais sobre o trabalho social no Suas.

A cidade do Rio de Janeiro, classificada como grande metrópole, situa-se no plano mundial entre as vinte cidades mais populosas, com 6.320.446 habitantes, conforme dados do Censo do IBGE (2010). A assistência social nessa cidade, enquanto instância institucionalizada desde a década de 1970, mesclou entre as nomenclaturas serviço social, bem-estar social, desenvolvimento social e assistência social, numa indefinição de ações específicas da área e no desenvolver das mesmas, abarcando ações de turismo, engenharia e educação – numa falsa visão que percebia o órgão como sendo a “prefeitura dos pobres”.

Na década de 1990, seguindo orientações da Lei Orgânica de Assistência Social (Loas), promulgada em 1993, a então Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS) foi descentralizada, através da criação de dez Coordenadorias Regionais (CR)¹, e foram inaugurados os Centros Municipais de Atendimento Social Integrado – (Cemasis)². Dadas as características territoriais, topográficas, populacionais e vocacionais das diferentes regiões do município, as atividades dos órgãos que compunham o poder executivo eram desenvolvidas regionalmente, a fim de atender melhor a essas especificidades.

Em 2004, seguindo diretrizes da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e do Suas, a SMDS passou a denominar-se Secretaria Municipal de Assistência Social e os Cemasis tornaram-se Centros de Referência de Assistência Social (Cras)³. Os anteriores núcleos temáticos que compunham o conjunto de serviços, projetos e programas, organizados por grupos etários e de risco, foram reagrupados e reorganizados nos dois eixos de proteção

¹ Coordenadorias Regionais (CR), posteriormente, Coordenadorias Regionais de Assistência Social (Cras) e, atualmente, Coordenadorias de Assistência Social e Direitos Humanos (Casdh).

² Conforme Relatório de Gestão, em 1998 eram 135 Cemasis.

³ Decreto nº 24725, de 18/10/04 – os Cemasis passam a denominar-se Cras.

social: básica e especial, através do Decreto nº 24.275, de 18 de outubro de 2004 (BRASIL, 2004).

A Proteção Social Básica passou a incluir os serviços de fortalecimento dos vínculos familiares e de convivência comunitária, serviços de referência para a escuta, informação, defesa, encaminhamentos monitorados e inclusão nas demais políticas públicas. Já a Proteção Social Especial, que se divide em média e alta complexidades, direcionou suas ações para os sujeitos que tiveram seus direitos violados e/ou que romperam ou estão em vias de romper os vínculos familiares e comunitários.

A cidade, por sua extensão territorial, seu contingente populacional e diversidades territoriais, é organizada em dez áreas programáticas como referência única para a implementação de todas as políticas que contam com as Coordenadorias de Assistência Social e Direitos Humanos (Casdh)⁴, responsáveis pela implementação, supervisão e coordenação da política de assistência social. A atual Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos do Rio de Janeiro conta com 47 Cras e 14 Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas). O órgão gestor da assistência social municipal é constituído por 105 órgãos, distribuídos nos níveis de gestão estratégica, gerencial e operacional da Política Municipal de Assistência Social. Conta com um quadro efetivo de cerca de 2.300 profissionais, distribuídos em, aproximadamente, 400 pontos de prestação de serviços à população, compreendendo unidades da rede socioassistencial pública e privada que integram o Suas no âmbito do município e prestam atendimento para aproximadamente 700 mil usuários.

A parceria realizada entre o Departamento de Serviço Social da PUC-Rio e a Smasdh, a fim de dialogar sobre o acompanhamento familiar no âmbito do Suas, foi pensada de modo metodológico a partir de encontros entre os gestores municipais e a Academia, bem como territorialmente envolvendo, através de oficinas, todas as 10 Casdh. O trabalho se desenvolveu entre os meses de junho e agosto de 2016 em três etapas complementares, consistindo em reuniões de consulta e discussão acerca de acompanhamento familiar: (1) com gestores do nível central da secretaria; (2) com as dez coordenadoras de CDSs; e (3) com assessores das CDSs, coordenadores de unidades e profissionais das diversas unidades de referência.

Com base nas informações coletadas nas duas primeiras etapas, formulamos as questões norteadoras das oficinas, tendo como referências centrais as seguintes categorias: famílias, acompanhamento familiar, processo de trabalho e fluxo de atendimento. Para tal, foram realizadas oficinas com as temáticas: a) conceitos de famílias e perspectivas críticas à concepção de matricialidade sociofamiliar da PNAS; b) acompanhamento familiar: referências éticas, teóricas e metodológicas; c) requisições profissionais ao acom-

⁴ São competências das CAS: fazer a gestão local da Política Pública de Assistência Social na Cidade do Rio de Janeiro; participar do planejamento de programas e projetos a serem realizados pela Secretaria; e coordenar, implementar, supervisionar e avaliar a Política Regional de Assistência Social na área de abrangência.

panhamento familiar no Suas; e d) diferenças entre as demandas da Proteção Básica e Especial de Média e Alta Complexidade. Além disso, foram propostas atividades em grupo sobre fluxo real e ideal para o trabalho social.

Após as oficinas, em 2017, foi realizado o Seminário Diálogos sobre Acompanhamento Familiar no âmbito do Sistema Único de Assistência Social, de forma a socializar as informações e análises sistematizadas pelos docentes da PUC-Rio com os profissionais da Smasdh. Cabe destacar que, durante todo o processo, o objetivo geral ficou em torno de discutir e analisar o processo de acompanhamento familiar realizado pelas unidades de referência da política de assistência social do município do Rio de Janeiro.

O artigo foi dividido nesta breve apresentação, seguido de uma discussão sobre as definições de acompanhamento familiar que se apresentam em documentos e referências bibliográficas. Na terceira parte, apresenta os principais elementos do processo de implementação do acompanhamento familiar nos serviços da política municipal de assistência social do Rio de Janeiro, a partir do levantamento realizado com diferentes profissionais operadores da proteção social básica e especial da política local.

1 Acompanhamento familiar na assistência social: definições ainda em processo

A partir da proposição da assistência social como um direito social incluído pela Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), o Programa de Atenção Integral à Família (Paif) constituiu-se, em nível federal, numa iniciativa pioneira de tomar a família como “unidade de atenção” (BRASIL, 2004). Apresentando uma definição abrangente e inclusiva de família, foi o primeiro documento programático a utilizar o termo acompanhamento como processo que compreenderia uma variedade de ações de natureza, complexidade e alcance variados que, na verdade, caracterizam a prática da assistência social com famílias. Nesta proposta, o acompanhamento se expressa como um conjunto diversificado de procedimentos e não como uma ação específica, qualificada, do trabalho com famílias. Por um lado, a ausência de especificidade do termo torna a tarefa do acompanhamento menos rígida, associando-a a múltiplas atividades. Por outro, não favorece um direcionamento mais fundamentado sobre o que observar, monitorar e propor para as famílias em um processo contínuo de trabalho, subentendido na ideia de “acompanhar”.

Apesar de encerrar uma caracterização um tanto genérica, o acompanhamento familiar considera alguns parâmetros que o enquadram na perspectiva da cidadania ampliada, na tentativa de diferenciá-lo de orientações assistencialistas ou moralizadoras. Elementos tais como respeito à diversidade dos arranjos familiares, ênfase na participação familiar no planejamento das intervenções, território como referência para indicadores sociais e

econômicos e importância da articulação, integração e potencialização de uma rede socioassistencial conferem uma dimensão distinta à concepção de trabalho com famílias.

As ações de acompanhamento familiar são desenvolvidas a partir de programas realizados em âmbito governamental e não governamental, por entidades e organizações inscritas nos Conselhos Municipais de Assistência Social, atendendo à prescrição da Política Nacional de Assistência Social acerca da matricialidade sociofamiliar.

Sobre o trabalho com famílias, principalmente no âmbito da assistência social, nos últimos anos houve uma expressiva publicação de documentos pelo Ministério do Desenvolvimento Social (BRASIL, 2012, 2013, 2014, 2017). Na produção acadêmica brasileira também há várias contribuições de estudos sobre o tema (MIOTO; STAMM, 2004; MIOTO, 2004, 2006, 2010, 2014, 2015a, 2015b, 2016; MIOTO; CAMPOS; CARLOTO, 2015; TEIXEIRA, 2009, 2010, 2012, 2013; TEIXEIRA; CRONEMBERGER, 2014). Segundo Mioto (2015b), apesar dos muitos debates sobre trabalho social com famílias, ainda há inúmeras questões que precisam ser explicitadas e debatidas para que este seja efetivado.

Em meio a esse campo de disputas e tentativas de conceituação, os espaços socioeducativos ainda são em grande parte definidos nas orientações técnicas da Proteção Básica do Sistema Único de Assistência Social, através de um viés disciplinador de consenso das responsabilidades familiares nos cuidados domésticos:

Criar situações em que as famílias possam expressar coletivamente suas dúvidas e conflitos, construindo soluções para os problemas cotidianos, relacionados ao cuidado de suas crianças, adolescentes, jovens, adultos, idosos e pessoas com deficiência. Refletir com a família sobre as mudanças em sua dinâmica e redistribuição de papéis, a partir do desenvolvimento de seus filhos. Desenvolver habilidades de cuidado, orientação e acompanhamento das crianças. Debater aspectos relacionados ao desenvolvimento infantil, às necessidades de estimulação nessa fase da vida, à importância de proporcionar espaços e oportunidades voltadas e orientadas pelas necessidades infantis e desafiadoras [...]. Debater temas relacionados ao desenvolvimento da criança, do adolescente e do jovem, características e interesses. Refletir sobre a necessidade de proteção aos seus membros idosos e de valorização do seu saber. Discutir as estratégias para o desenvolvimento das competências da pessoa com deficiência, destacando o papel fundamental das famílias e da comunidade no processo de reabilitação e inclusão das pessoas com deficiências. (BRASIL, 2006, p. 42).

Algumas normativas (BRASIL, 2012, 2017) contribuem com estudos teóricos dos instrumentos técnico-operativos no âmbito da Política Nacional de Assistência Social, ou estabelecem características do atendimento e do acompanhamento familiar. Segundo o Caderno de Orientações Técnicas

sobre o Paif, o atendimento às famílias refere-se a uma *“ação imediata de prestação ou oferta de atenção, com vistas a uma resposta qualificada de uma demanda da família ou do território”* (BRASIL, 2012, p. 65). Diferentemente, propõe que o grupo de acompanhamento familiar:

[...] é indicado para responder situações de vulnerabilidades vivenciadas pelas famílias com forte incidência no território. Neste sentido, faz-se necessário realizar um bom diagnóstico socioterritorial – conhecer suas vulnerabilidades e potencialidades e sua incidência, de modo a constituir grupos de famílias com afinidades, necessidades e características similares, de forma a efetivar seu acompanhamento, tornando-o um processo de compartilhamento de experiências entre os participantes, de reflexão sobre a realidade, de acesso à informação sobre direitos, de apoio à família em sua função protetiva e de construção de projetos de vida que possibilitem ampliação dos direitos sociais. (BRASIL, 2012, p. 70).

No âmbito do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif), segundo o Censo Suas (BRASIL, 2017), 99,05% dos Cras realizam acompanhamento de famílias, 96,66% têm atendimento particularizado de famílias ou indivíduos, 91,42% mantêm registro do acompanhamento familiar em prontuário, enquanto que 68,60% elaboram o Plano de Acompanhamento Familiar. Assim, são um total de 1.575.987 famílias acompanhadas pelos Cras de todo o Brasil em agosto de 2016.

Os estudos realizados por Senna (2016) apontam que no Estado do Rio de Janeiro, em 2014, eram 453 Cras e que em todos municípios havia pelo menos dois Cras, à exceção do Município de São José do Vale do Rio Negro, na Região Serrana, onde só foi instalado um equipamento. Baseando-se no Censo Suas (BRASIL, 2014), a autora mostra que 98,7% desses equipamentos realizavam o acompanhamento familiar e 95,1% ofertavam os Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), enquanto que a concessão e manutenção de benefícios eram feitas em 88,7% dos Cras.

O acompanhamento familiar faz parte do trabalho com famílias e, desde que a assistência social foi oficialmente alçada à condição de direito, as práticas vêm buscando se distanciar do caráter assistencialista, imposto historicamente, trazendo a participação de seus usuários para o centro do debate. Faz-se necessário compreender a dinâmica familiar e territorial em que estão os usuários a fim de garantir seus direitos. O território, o conjunto de relações, condições e a forma de viver daquela população contribuem para a construção do sujeito social e seu *habitus* – que, na concepção de Bourdieu (1982), tende a orientar a ação à medida que é produto das relações sociais, assegurando a reprodução dessas relações.

Nessa perspectiva, o trabalho socioeducativo em grupo se encaminha para o reconhecimento das famílias e seus membros como sujeitos de

direitos. A pessoa participante do grupo de famílias é levada a ver-se como representante de uma família, cujos problemas vivenciados são comuns a muitas outras famílias que sofrem as mesmas determinações, e que participa de um grupo maior com situações semelhantes. O grupo deve se enxergar enquanto tal, identificar e encaminhar demandas e visualizar suas possíveis soluções, como ainda superar a responsabilização individual pelo bem-estar social, para incluir a dimensão pública e social destas, mediante articulação de serviços e políticas que promovam a proteção social. (TEIXEIRA, 2010, p. 17).

Na busca de se alcançar uma abordagem que permita a compreensão de processos de estruturação e mudanças das relações internas e externas às famílias que demandam a intervenção da política de assistência social, o acompanhamento familiar se refere a um conjunto de intervenções continuadas, a partir da construção conjunta de um plano no qual é estabelecido o objetivo, a realização de mediações periódicas, a inserção em atividades diversas e o acesso a outras políticas setoriais, visando à ampliação de direitos. Esse empreendimento processual não se restringe ao âmbito da assistência social, mas pressupõe constante articulação intersetorial e inter-institucional. É, portanto, um dos marcos de referência para a análise da realidade cotidiana do Rio de Janeiro, levada a cabo no ano de 2016.

2 A experiência do Rio de Janeiro no acompanhamento familiar

O trabalho desenvolvido nas oficinas identificou pontos que dificultam ou fragilizam o acompanhamento familiar nas unidades de proteção social básica e especial a partir do levantamento das discussões dos profissionais operadores da política de assistência social. Nem todos se referem às questões particulares do município do Rio de Janeiro, já tendo sido matéria de outros estudos e pesquisas. Foi, inclusive, pauta de amplos debates da gestão compartilhada entre os entes federados nas instâncias de pactuação e deliberação da política pública, e que foram objeto de normativas e notas técnicas do governo federal, com intuito de tentar esclarecer dúvidas e organizar procedimentos.

O trabalho com famílias pode tanto efetivar direitos como impor uma característica legalista e imediatista aos atendimentos. Cras e Creas possuem função executiva na política de assistência social, executando o atendimento concreto às famílias, que se convertem também em encaminhamentos para entidades governamentais e não governamentais da rede de serviços.

Faz-se necessário compreender a dinâmica familiar e o contexto social em que estão inseridas, a fim de contribuir para garantia de seus direitos. O desemprego, o aumento da informalidade, a insegurança no tra-

balho e outras expressões da questão social fazem parte do cotidiano das famílias e precisam ser compreendidas no âmbito desses órgãos, visando qualificar os atendimentos. No estágio atual de acúmulo prático e elaboração teórica e crítica, não é admissível entender as violações de direitos como fatos isolados que convergem para culpabilizar as famílias. Deve-se ter a compreensão do contexto socioeconômico para que as medidas protetivas aplicadas não se tornem medidas punitivas. Nesse sentido, segundo Fávero (2001, p. 161):

A culpabilização pode traduzir-se, em alguns casos, em interpretações como negligência, abandono, violação de direitos, dentre outros, deixando submerso o conhecimento de determinações estruturais ou conjunturais, de cunho político e econômico, que condicionam a vivência na pobreza por parte de alguns sujeitos envolvidos com esses supostos atos.

Trabalhar com famílias requer a abertura para a escuta, a fim de identificar os pontos de vulnerabilidade, mas também a existência de recursos disponíveis. A família constrói sua própria história em que expressa a explicação da realidade vivida, com base nos elementos objetivos e subjetivos dos espaços e da cultura em que vive (SARTI, 2008). Daí a necessidade do exercício de compreensão da história, do *habitus*, do cotidiano da população que vive no território em que a unidade de referência deve intervir.

Uma ampla compreensão do contexto fundamenta de maneira mais adequada a discussão do lugar da família no âmbito das políticas sociais, favorecendo duas dimensões complementares: considerando sua função e a capacidade de cuidado e proteção de seus integrantes, ao mesmo tempo aliada à sua posição de titular de proteção do Estado, traduzida no sistema capitalista pelas políticas públicas.

Em decorrência de uma perspectiva crítica quanto ao limitado alcance de tais políticas – pelo que representam na organização da ordem capitalista –, os agentes de sua operação não devem perder de vista que a efetividade do trabalho social com as famílias está vinculada aos modelos assistenciais adotados, visando avançar de uma posição de tutela e controle para uma condição de parceria e cidadanização das famílias (MIOTO, 2006). Dessa forma, o acompanhamento familiar assim fundamentado vislumbra as ditas vulnerabilidades e riscos das famílias, apresentados pela PNAS, como resultantes da desigualdade social própria à sociedade capitalista.

Ao se buscar identificar a “divisão” de atividades entre PSB e PSE, bem como as atribuições de ambos os níveis de proteção social junto a operadores da política de assistência social, o mais frequente é a indicação da necessidade de articulação entre os dois, com preocupação quanto à duplicação de ações e esforços. No município do Rio de Janeiro, tal quadro também se apresenta, em que pese o esforço em distinguir como as especificidades da PSB – como prevenção de situações de risco; fortalecimento de

vínculos; articulação com as demais políticas públicas locais; e articulação aos serviços de proteção especial – podem servir de referências para um desenho distinto de intervenções prioritárias no acompanhamento das famílias.

Há realmente que se ter em conta que a PSE – por lidar com situações que se caracterizam por ruptura de vínculos familiares e comunitários ou na iminência de se verem rompidos esses vínculos – necessitará de estratégias diferenciadas de apoio a processos que visem ao restabelecimento de laços. Precisar, além disso, de ainda mais estreita interface com o Sistema de Garantia de Direitos, exigindo, muitas vezes, uma gestão mais complexa e compartilhada com Poder Judiciário, Ministério Público e outros setores do Poder Executivo.

O plano a ser elaborado frequentemente precisará se projetar para um tempo mais longo de previsão de acompanhamento às famílias. Ao se conhecer a fundo as especificidades dos níveis de proteção social, vale destacar as diferenças e complexidades de cada um, bem como ressaltar que tais diferenças não significam apartação, vez que se trata de uma única política pública de direitos: a de assistência social, que se define em proteções afiançadas.

Especificamente em relação à articulação com o Sistema de Justiça, as oficinas possibilitaram identificar gargalos na relação entre as unidades e os órgãos do judiciário. Tanto as unidades da assistência social provocam o Sistema de Justiça para acessar recursos jurídico-legais para atendimento das necessidades e proteção de indivíduos ou famílias, quanto os órgãos de justiça acionam os serviços de assistência social para solicitar atendimento ou esclarecimentos sobre atendimentos e acompanhamento familiar realizados pela rede socioassistencial. Pela própria natureza dos serviços de proteção social especial de média e alta complexidade, estes serviços possuem relações mais estreitas com o Sistema de Justiça, mas não são exclusivos, e outros serviços, como os ofertados pelo Cras, também possuem esta intersecção.

Há, porém, constantes queixas dos profissionais da assistência social de que o Sistema de Justiça encaminha famílias para atendimento sem informações adequadas e incompletas sobre as demandas; solicitam acompanhamento familiar com demandas que não cabem à assistência social, mas sim a outras políticas setoriais; ou mesmo reclamam de relações autoritárias e verticalizadas, em que não são respeitados o sigilo profissional e nem os objetivos da política de assistência social. As requisições do Sistema de Justiça que não dizem respeito ao trabalho de proteção social da assistência social atrapalham a rotina dos serviços, além de se caracterizarem como desvio de função dos profissionais e, conseqüentemente, repercutem na relação de confiança entre os profissionais e usuários e na qualidade do atendimento prestado.

Diante destas situações, o MDS elaborou a nota técnica nº 2, de 11 de maio de 2016, na tentativa de regular a relação entre o Suas e os

órgãos do Sistema de Justiça. Nesta nota, fica explicitado o que não cabe aos profissionais da assistência social: realização de perícia; inquirição de vítimas e acusados; oitiva para fins judiciais; produção de provas de acusação; guarda ou tutela de crianças e adolescentes de forma impositiva; curatela de idosos, de pessoas com deficiência ou com transtorno mental; adoção de crianças e adolescentes; averiguação de denúncia de maus-tratos contra crianças e adolescentes, idosos ou pessoas com deficiência, e de violência doméstica e familiar contra a mulher (BRASIL, 2016, p. 11).

Esta relação com o judiciário implica em analisar sua trajetória histórica na constituição das instituições republicanas e democráticas brasileiras e, por outro lado, analisar o papel histórico de subalternidade da política de assistência social. Soma-se a isso a construção de um projeto societário que vem alargando a já grande desigualdade socioeconômica do país e que vincula ações do Estado em seus três poderes, para legitimar a criminalização da pobreza, aliando repressão, encarceramento e extermínio ao controle das famílias pobres via políticas públicas (NETTO, 2010; WACQUANT, 2011).

De acordo com Netto (2010, p. 26), esta seria uma face da barbárie contemporânea, “a articulação orgânica de repressão às ‘classes perigosas’ e assistencialização minimalista das políticas sociais dirigidas ao enfrentamento da ‘questão social’”. Os aspectos conservadores e moralizantes na condução da proteção social das famílias pobres permanecem nos discursos e práticas tanto da política de assistência social, como nos órgãos do Sistema de Justiça, pois são instituintes de uma totalidade histórica que constitui uma “economia moral”⁵ da assistência aos segmentos pauperizados.

Esta relação entre assistência social e órgãos do Sistema de Justiça é mediada pelas relações de poder exercidas nas localidades entre Executivo e Judiciário, que envolvem os jogos políticos de interesses e disputas diversas. Mesmo com uma nota técnica do MDS, que sem dúvidas acrescenta um dispositivo para a negociação no âmbito local, ainda haverá um longo caminho para diminuir as ressonâncias de uma relação desigual de poder entre o órgão da assistência social e o Judiciário.

Para tanto, é mister o papel do órgão gestor da política de assistência social, da responsabilidade ética e política na condução da política pública como direito da população, para realizar pactos e negociações com os órgãos de justiça através de conhecimento teórico-metodológico, e até mesmo para garantir enfrentamentos teórico-práticos para defesa dos objetivos da assistência social. Não cabem aos profissionais, individualmente, responderem às demandas do Sistema de Justiça, mas ao posicionamento institucional da política de assistência social.

⁵ Essa expressão foi usada primeiramente por E. P. Thompson, em 1968, mas sofreu alterações, sendo ressignificada por outros autores. Aqui, utilizamos a definição de Fassin (2015), que adapta a definição clássica de economia política e define a economia moral como produção, circulação e apropriação de normas e obrigações, valores e afetos relativos a um problema específico em um tempo e espaço específicos.

Para não concluir

Em uma perspectiva crítica, compreende-se que a proteção social opera sob interesses antagônicos, ou seja, busca atender às necessidades sociais de parcela da população. Porém, o faz na lógica da precarização e da setorialização das políticas, exatamente para atuar sobre as ditas vulnerabilidades individuais ou familiares, e não para transformação do processo de acumulação capitalista e da desigualdade social.

Na realidade da segunda maior metrópole brasileira, tal contradição tende a assumir contornos específicos em decorrência de fatores como vastidão do território, densidade demográfica, índices de violência e grandes áreas de abrangência de cada unidade de referência da política de assistência social, tanto na proteção social básica como na especial.

Esse contexto interfere nos processos de planejamento e execução do acompanhamento familiar, desde o nível central de gestão até o trabalho realizado “na ponta”, tendo de fazer frente a desafios tais como: excesso de burocracia e instrumentos gerenciais a serem preenchidos, déficit de profissionais, focalização importante em famílias inseridas em programas de transferência de renda e ofertas de serviços nem sempre condizentes à demanda (muitas vezes por definição e correspondentes incentivos do governo federal, sem considerar especificidades locais). Diante de tal quadro, termina-se por operar na quase ausência de indicadores e critérios para inserção de famílias no processo de acompanhamento, com consequências não menos desafiadoras para a avaliação do momento e da forma de seu desligamento.

Sem pretender alçar o diagnóstico socioterritorial à condição de panaceia, cabe registrar a recorrência com que tal instrumento surge no discurso valorativo dos profissionais operadores da política no município do Rio de Janeiro, notadamente aqueles responsáveis pelo atendimento cotidiano à população nas diversas e extremamente distintas regiões da cidade. Quanto a essa dimensão específica, percebe-se que as unidades de PSB conseguem construir maior conhecimento de seu território de abrangência, logrando uma vigilância socioassistencial um pouco mais efetiva.

Como o conhecimento sobre o território precisa ser gerado a partir de diferentes fontes, permanece o desafio de como lograr êxito em empreendimento de tal monta em uma metrópole. E, quanto ao acompanhamento familiar, é necessário ter em conta ao menos informações advindas das famílias, de estudos sociofamiliares e de dados processados pela vigilância socioassistencial. Ademais, é preciso ainda enfrentar a tarefa nada simples de pactuar fluxos e processos de trabalho que concorram para alinhar o trabalho desenvolvido no âmbito da proteção social básica e da proteção especial, em estreita articulação com as decisões oriundas dos demais níveis de gestão. Sem dúvida, muitas questões restam sem resposta, o que entendemos como reforço à necessidade de prosseguimento da parceria entre Academia e operadores da política.

Referências

- BOURDIEU, P. *Ce que parler veut dire: l'économie des échanges linguistiques*. Paris: Fayard, 1982.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 1988.
- _____. MDS. *Política Nacional de Assistência Social*. Brasília: Secretaria de Assistência Social, 2004.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Proteção Básica do Sistema Único de Assistência Social: orientações técnicas para os Centros de Referência de Assistência Social*. Brasília: MDS/SNAS, 2006.
- _____. *Orientações técnicas sobre o Paif*. Vol. 2. Trabalho social com famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif). Brasília: MDS/SNAS, 2012.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *CapacitaSuas – Caderno 1: assistência social: Política de Direitos à Seguridade Social – Centro de Estudos e Desenvolvimento de Projetos Especiais da PUC-SP*. Brasília: MDS, 2013.
- _____. Secretaria Nacional de Assistência Social. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Trabalho Social com Famílias*. In: SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE TRABALHO SOCIAL COM FAMÍLIAS NA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2014.
- _____. *Censo Suas 2016 – Resultados nacionais, Centros de Referência da Assistência Social, Cras*. Brasília: Coordenação Geral de Vigilância Socioassistencial. Março de 2017.
- FASSIN, D. La economía moral del asilo. Reflexiones críticas sobre la “crisis de los refugiados” de 2015 en Europa. *Revista de Dialectología e Tradiciones Populares*, v. 2, 2015.
- FÁVERO, E. T. (Org.). *Rompimento dos vínculos do pátrio poder*. Condicionantes socioeconômicos e familiares. São Paulo: Veras, 2001.
- IBGE. *Censo demográfico 2010*. 2010. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 08 mai. 2018.
- MIOTO, R. C. T. Trabalho com famílias: um desafio para os assistentes sociais. *Revista Eletrônica Textos e Contextos*, v. 3, 2004.
- _____. Novas propostas e velhos princípios: a assistência às famílias no contexto de programas de orientação e apoio familiar. In: SALES, M. A.; MATOS, M. C.; LEAL, M. C. (Org.). *Política Social, família e juventude: uma questão de direitos*. São Paulo: Cortez, 2006.

MIOTO, R. C. T. Família, trabalho com famílias e Serviço Social. *Serviço Social em Revista*, Londrina, v. 12, 2010.

_____. *Dilemas do trabalho social com famílias no campo da política social brasileira*. In: XIV ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM SERVIÇO SOCIAL. Natal (RN), 2014.

_____. Política social e trabalho familiar: questões emergentes no debate contemporâneo. *Serviço Social e Sociedade*, v. 124, 2015a.

_____. (Consultoria). *Documento técnico orientador para subsidiar o seminário nacional sobre trabalho social com famílias na PNAS à luz das avaliações sobre a produção acadêmica na área da Assistência Social e a produção institucional do MDS sobre trabalho social com famílias realizadas nos produtos anteriores*. PROJETO UNESCO – 914BRZ3002, MDS, 2015b. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/Produto%203%20-%20TSF_MIOTO.pdf> . Acesso em: 10 mai. 2018.

_____. Trabalho social com famílias: entre as amarras do passado e os dilemas do presente. In: TEIXEIRA, S. M. (Org.). Política de assistência social e temas correlatos. *Papel Social*, Campinas, v. 1, 2016.

MIOTO, R. C. T.; CAMPOS, M. S.; CARLOTO, C. M. (Org.). *Familismo, direitos e cidadania: contradições da política social*. São Paulo: Cortez, 2015.

MIOTO, R. C. T.; STAMM, M. Família e cuidado: uma leitura para além do óbvio. *Ciência, Cuidado e Saúde*, Universidade Estadual de Maringá, v. 2, n. 2, 2004.

NETTO, J. P. *Uma face contemporânea da barbárie*. In: III ENCONTRO INTERNACIONAL “CIVILIZAÇÃO OU BARBÁRIE”, nov. 2010.

SARTI, C. A. Famílias enredadas. In: ACOSTA, A. R.; VITALE, M. A. F. *Família: redes, laços e políticas públicas*. São Paulo: Cortez, 2008.

SENNA, M. de C. M. Sistema Único de Assistência Social no Estado do Rio de Janeiro: breve panorama da implantação nos municípios. In: SENNA, M. de C. M. (Org.). *Sistema Único de Assistência Social no Estado do Rio de Janeiro: experiências locais*. Rio de Janeiro: Gramma, 2016.

SHIROMA, E. O.; CAMPOS, R. F.; GARCIA, R. M. C. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos. *Perspectiva*, Florianópolis, v. 23, n. 2, 2005.

TEIXEIRA, S. M. Família na política de assistência social: avanços e retrocessos com a matricialidade sociofamiliar. *Rev. Políticas Públicas*, São Luís, v. 13, n. 2, jul./dez. 2009.

_____. Trabalho social com famílias na Política de Assistência Social: elementos para sua reconstrução em bases críticas. *Serviço Social em Revista*, Londrina, v. 13, n. 1, 2010.

TEIXEIRA, S. M. A centralidade da família nas políticas sociais e o trabalho social com famílias. In: XIII ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM SERVIÇO SOCIAL. 2012, Juiz de Fora. *Anais...* Juiz de Fora: Abepss, 2012.

_____. *A família na política de Assistência Social: concepções e as tendências do trabalho social com família nos Cras de Teresina (PI)*. Teresina: EDUFPI, 2013.

TEIXEIRA, S. M.; CRONEMBERGER, I. H. M. Política de Assistência Social: as direções da matricialidade sociofamiliar e do trabalho social com famílias. *Serviço Social em Revista*, Londrina, v. 16, n. 2, 2014.

WACQUANT, L. *As prisões da miséria*. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.

DOI: 10.12957/rep.2018.39425

Recebido em 30 de junho de 2018.

Aprovado para publicação em 17 de setembro de 2018.



A Revista Em Pauta: Teoria Social e Realidade Contemporânea está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.