



O DISCURSO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: a centralidade na família proteção social especial de média complexidade

Maria Jacinta Carneiro Jovino da Silva¹

RESUMO:

Aborda o discurso oficial da Política de Assistência Social e na proteção social especial. Busca compreender como a família e a centralidade na família aparece nesse discurso.

PALAVRAS-CHAVE: discurso, família, centralidade na família, Política de Assistência Social

ABSTRAT:

Addresses or official discourse gives Assistência Social Policy and special social Surge. Looking like family compreender e a na centralidade family appears speech.

KEYWORDS: speech, family, centralidade na family, Assistência Social Policy

¹ Doutora. Universidade Federal do Maranhão (UFMA). E-mail: jacintacjovino@yahoo.com.br



1. INTRODUÇÃO

Na história da Política de Assistência Social brasileira, a atenção à família sempre fez parte do discurso oficial e das práticas assistenciais, muito embora a ênfase maior tenha sido nos segmentos da família e não no grupo familiar. Desde as formas anteriores de assistência até as intervenções do Estado através do CNSS e das experiências desenvolvidas pela LBA, a assistência social foi desenvolvida junto à família, às crianças e adolescentes, aos órfãos, aos idosos, às mulheres grávidas, às pessoas com deficiência, aos desempregados, etc. Assistência social foi direcionada muito mais aos indivíduos da família, em separado, do que com o coletivo familiar. Com as mudanças de paradigmas instituídos pela Constituição Federal e pela LOAS, elevando a Assistência Social ao patamar de uma política pública, a família passou a ter maior importância nos documentos oficiais da Política de Assistência Social.

A família é uma totalidade dinâmica e contraditória, diversa e complexa, construída e redefinida constantemente pelo movimento histórico, econômico, social e cultural. Ela expressa a diversidade e a complexidade das diferentes formas de viver em família no novo contexto societário. O movimento sócio-histórico produz alterações nos determinantes tradicionais da concepção de família: os padrões de sexualidade e conjugalidade; as relações de consanguinidade e filiação; e a coabitação dos membros da família. No novo contexto societário, esses padrões de sociabilidade familiar estão cada vez mais flexibilizados, de modo que novos determinantes também passam a ser referência para a concepção da família, coexistindo com os tradicionais, como a afetividade, o compromisso e a solidariedade familiar, fundamentais para compreender a família na atualidade.

A partir da LOAS, não apenas a família, mas também a ideia da *centralidade na família*, passaram a ser incorporadas como parte do discurso oficial da Política de Assistência Social, de modo que estão presentes nos textos: da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), de 1993; da primeira Política Nacional de Assistência Social (PNAS), de 1998; da nova PNAS, de 2004; da Norma Operacional Básica (NOB / SUAS),



de 2005; do Plano Decenal SUAS Plano 10, de 2007; e da Nova Lei do SUAS, de 2011. No discurso da Política de Assistência Social, esses documentos são considerados “os mais oficiais”, visto que no âmbito da formulação geral dessa Política representam o plano da regulamentação legal e político-institucional, de modo que estabelecem as bases para a gestão e a efetivação dos serviços socioassistenciais da proteção social básica e da especial.

Depois dos documentos da formulação geral outros foram elaborados, no plano das orientações técnicas das práticas dos profissionais da execução direta e dos gestores. As “Orientações Técnicas” trazem novos enunciados discursivos que representam certa noção de descontinuidade, em relação aos documentos da formulação geral da Política, visto que se referem ao significado, as atribuições e funcionamento dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e dos Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS). Nesse trabalho não analisaremos os documentos da proteção social básica, mas ressaltamos que neles, *a família e a ideia da centralidade na família* fazem parte do enunciado discursivo, ainda que com conteúdos diferenciados.

O discurso oficial da Política de Assistência Social expressa o conteúdo regulamentador básico, no âmbito do Estado e diz respeito a um conjunto de regulamentos sobre o objeto de estudo e intervenção da Política de Assistência Social. Está esboçado num código de linguagem comum, mas não está desvinculado dos discursos das outras políticas, pois quaisquer discursos sobre um objeto de estudo e /ou intervenção são sempre categorias reflexivas, princípios de regras normativas que devem ser analisados ao lado de outros discursos e das relações complexas que mantêm (FOUCAULT, 2005, p. 25).

Neste trabalho, abordamos o discurso oficial da Política de Assistência Social, mas destacamos a proteção social especial de média complexidade. O nosso objetivo é compreender o modo como a *família* e a ideia da *centralidade na família* aparecem no discurso oficial da Política de Assistência Social, buscando imprimir mais clareza sobre os conteúdos discursivos, de modo a contribuir com o trabalho social junto às famílias.



2. A CENTRALIDADE NA FAMÍLIA NA PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL DE MÉDIA COMPLEXIDADE DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: análise do discurso oficial

A primeira Política Nacional de Assistência Social (PNAS/98) representou uma formulação significativa para o processo de formulação da Política e ensejou muitos debates sobre os seus elementos discursivos: análise da situação, definição dos seus objetivos, princípios, diretrizes e a delimitação dos usuários da Política. Na PNAS/98, aparece pela primeira vez o enunciado discursivo da centralidade na família, na forma de um princípio. A PNAS/2004 redefiniu os elementos discursivos da PNAS/98 e apresentou uma relevante inovação, a partir do SUAS, a organização das ações Política de Assistência Social em duas modalidades de proteção social de assistência social: a básica e a especial. Entretanto, na PNAS/2004 a centralidade na família é enunciada, como diretriz e não mais como princípio.

Na proteção social especial, são atendidas famílias e indivíduos com direitos violados ou que precisem de proteção integral, demarcadas pelo nível de complexidade das situações vivenciadas e das condições do vínculo familiar. A proteção social especial está organizada em dois níveis de atenção especializada: de média e de alta complexidade. Na proteção especial de média complexidade, os vínculos familiares e comunitários podem estar muito fragilizados, mas não foram rompidos, podendo estar em risco de rompimento. Na proteção especial de alta complexidade, são atendidas famílias e indivíduos que se encontram sem referência e/ou em situação de ameaça, necessitando ser retirados do seu núcleo familiar e/ou comunitário para ser atendidos num serviço de acolhimento, ou seja, precisam de proteção integral, com moradia, cuidados diários e alimentação.

A distinção entre esses dois níveis de proteção social tem como base a situação de vulnerabilidade, risco social e violação de direitos, mas também as relações familiares, destacando a condição dos vínculos entre os integrantes da família. Depende da condição da família de constituir ou não *referência familiar* para aqueles membros mais



vulneráveis e/ou em situação de risco social, como crianças, adolescentes, idosos, pessoas com deficiência, etc. A demarcação dos níveis de proteção social divisão, com suas atribuições e públicos específicos, exigiu um redimensionamento político-institucional, com a criação de novos espaços públicos para o processo de intervenção social junto ao público destinatário, - CRAS e CREAS -, no âmbito do novo sistema normativo e político-organizativo: o SUAS. Portanto, essa nova organização da assistência social significa uma expressiva ruptura, uma quebra das estabilidades do discurso anterior da Política de Assistência Social.

O documento intitulado Orientações Técnicas do CREAS, de 2006, um ano depois da NOB/SUAS, apresenta enunciados mais esclarecedores sobre a organização e o funcionamento da proteção social especial nesse período de redimensionamento político-institucional da política de Assistência Social. A segunda versão desse documento, divulgada em 2011, apresenta novos esclarecimentos, concepções de conteúdos correlatos à proteção social especial, as orientações técnicas são expressas com mais clareza. Os serviços ofertados pelos CREAS devem orientar-se pela garantia das seguranças socioassistenciais (de acolhida, de convívio familiar, de sobrevivência ou de rendimento), conforme previsto na PNAS e na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.

A PSE de média complexidade organiza a oferta de serviços, programas e projetos de caráter especializado que requerem maior estruturação técnica e operativa, com competências e atribuições definidas, destinados ao atendimento a famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social, por violação de direitos. Devido à natureza e ao agravamento destas situações, implica acompanhamento especializado, individualizado, continuado e articulado com a rede. No âmbito da PSE de média complexidade, constituem unidades de referência para a oferta de serviços: os CREAS, que devem ofertar, obrigatoriamente, o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI); e Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP): unidade pública e estatal de abrangência municipal,



que deve ofertar, obrigatoriamente, o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.

As necessidades de proteção à criança e ao adolescente colocam as demandas específicas para a Assistência (cujas diretrizes foram aprovadas em 2006) e devem orientar os serviços socioassistenciais e o trabalho com a família desse segmento. No âmbito da proteção social especial, foi publicado o *Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo* (SINASE). Na perspectiva da proteção social, para esse segmento, foi publicado o *Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito da Criança e do Adolescente à Convivência Familiar e Comunitária* (PNCFC), o qual, embora com a denominação de *Plano*, representa uma formulação da Política no campo das orientações técnicas.

O PNCFC é um documento de referência para todas as ações da Assistência Social e para outras políticas de atenção à criança, o adolescente e suas famílias. O PNCFC e o SINASE expressam elementos de rupturas das estabilidades tradicionais e enunciam novas dimensões de direitos para crianças e adolescentes inclusos na concepção de direitos humanos: o direito à vida em condições de dignidade humana; à convivência familiar e comunitária; à socioeducação; à reinserção familiar; e à ressocialização na sociedade.

Em 2009, o documento *Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais* expressa uma padronização na organização dos serviços da proteção social especial. Nesse documento, os serviços socioassistenciais da proteção social especial - de média e de alta complexidade -, definidos anteriormente na PNAS/2004, foram redefinidos e atualizados com melhor objetividade e clareza. No quadro (01) a seguir, organizamos os cinco serviços da proteção social especial de média complexidade.



QUADRO 01: Denominação dos serviços socioassistenciais da proteção social especial de média complexidade do SUAS, caracterização dos usuários e impactos sociais esperados (2009)

NOME DO SERVIÇO	USUÁRIOS DOS SERVIÇOS	IMPACTO SOCIAL ESPERADO
<p>1</p> <p>SERVIÇO DE PROTEÇÃO E ATENDIMENTO ESPECIALIZADO A FAMÍLIA E INDIVÍDUOS (PAEFI)</p>	<p>Famílias e indivíduos que vivenciam violações de direitos decorrentes de:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Violência física, psicológica e negligência; -Violência sexual: abuso e/ou exploração sexual; -Afastamento do convívio familiar por MSE e medidas de proteção; -Tráfico de pessoas; -Situação de rua e mendicância; -Vivência de trabalho infantil; -Discriminação em decorrência de: orientação sexual, raça/etnia. 	<ul style="list-style-type: none"> -Redução das violações de direitos socioassistenciais, seus agravamentos ou reincidências; -Famílias e indivíduos orientados e protegidos; -Acesso a serviços socioassistenciais e das políticas públicas setoriais; -Identificação das situações de violação de direitos socioassistenciais; -Melhoria da qualidade de vida das famílias.
<p>2</p> <p>SERVIÇO ESPECIALIZADO EM ABORDAGEM SOCIAL</p>	<p>Crianças, adolescentes, jovens, adultos, idosos e famílias que utilizam espaços públicos como forma de moradia e/ou sobrevivência.</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Redução das violações de direitos socioassistenciais, seus agravamentos ou reincidências; -Famílias e indivíduos orientados e protegidos; -Identificação das situações de violação de direitos; -Redução do número de pessoas em situação de rua.
<p>3</p> <p>SERVIÇO DE PROTEÇÃO SOCIAL A ADOLESCENTES EM CUMPRIMENTO DE MSE (LA e PSC)</p>	<p>Adolescentes de 12 a 18 anos ou jovens de 18 a 21anos em cumprimento de MSE (LA e PSC) e suas famílias.</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Fortalecimento de vínculos familiares e comunitários; -Redução da reincidência da prática de atos infracionais; -Redução do ciclo de violência e da prática de atos infracionais.
<p>4</p> <p>SERVIÇO DE PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA, IDOSOS E SUAS FAMÍLIAS</p>	<p>Pessoas com deficiência e idosas com dependência, seus cuidadores e familiares.</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Acesso aos direitos socioassistenciais; -Redução e prevenção do isolamento e do abrigo institucional; -Diminuição da sobrecarga dos familiares cuidadores; -Fortalecimento da convivência familiar e comunitária; -Redução dos agravamentos decorrentes de situações violadoras de direitos.
<p>5</p> <p>SERVIÇO ESPECIALIZADO PARA PESSOAS EM</p>	<p>Jovens, adultos, idosos e famílias que utilizam as ruas como espaço de moradia e/ou sobrevivência.</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Redução das violações de direitos socioassistenciais, seus agravamentos ou reincidências; -Proteção de famílias e indivíduos;



SITUAÇÃO DE RUA		<ul style="list-style-type: none"> -Redução dos danos provocados por situações violadoras de direitos; -Construção de novos projetos de vida.
-----------------	--	---

Fonte: Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, 2009. Elaboração da autora.

O quadro acima, sobre os serviços da proteção social especial de média complexidade que devem ser realizados nos CREAS, informa que diversas situações de violação de direitos são objeto de intervenção social da Política de Assistência Social, através de cinco serviços especializados, o que representa um significativo avanço na proteção social especial de Assistência Social. Em cada um desses serviços, os usuários são caracterizados pelas condições de violação de direitos que vivenciam, de modo que um ou mais segmentos da família são destacados como usuários de cada serviço. Em nenhum desses serviços, porém, o grupo familiar deixa de aparecer também como usuária, o que nos permite perceber indicações sobre a centralidade na família.

A partir dos enunciados discursivos da Tipificação Nacional sobre os serviços da média complexidade, organizadas no quadro acima, verificamos que o primeiro deles, o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado à Família e Indivíduos (PAEFI), é direcionado às famílias com um ou mais de seus integrantes em situação de ameaça ou violação de direitos. Entretanto, quando explicita o “*afastamento do convívio familiar devido a MSE e medidas de proteção*” como uma das situações que caracterizam os usuários do serviço, acreditamos que se trata de um equívoco na formulação, pois na média complexidade as MSE não são restritivas nem privativas de liberdade, são LA e PSC e os adolescentes não precisam se afastar do convívio familiar para cumprir essas medidas.

Ainda no que se refere às situações vivenciadas por indivíduos e famílias que se caracterizam como usuários do PAEFI, questionamos também que a situação de violação de direitos relativa ao *tráfico de pessoas* seja uma situação de proteção social especial de média complexidade, pois essa é uma violação de direitos humanos que extrapola a capacidade dos CREAS e da própria Política de Assistência Social, exigindo, portanto, medidas protetivas previstas na regulamentação dos direitos Humanos SEDH,



de segurança e de responsabilização criminal dos traficantes no âmbito da Justiça Federal.

Dentre os objetivos do PAEFI, destacamos: a promoção de direitos e a inclusão de famílias e indivíduos nos outros serviços socioassistenciais, nas políticas públicas e no Sistema de Garantia de Direitos; e a preservação e fortalecimento dos vínculos familiares, visando ao melhor desempenho na sua função protetiva (MDS/SNAS/CNAS, 2009, p. 31). No entanto, a maioria dos impactos previstos são muito tímidos, diante da gravidade das situações de violação de direitos vivenciadas pelos indivíduos e pelas famílias a serem atendidos pelo serviço. Um dos impactos não apresenta uma formulação coerente com um impacto – a *identificação das situações de violação de direitos socioassistenciais* –, pois constitui uma ação preliminar aos atendimentos e não um resultado dessas ações.

O segundo e o quinto serviços são direcionados a pessoas e famílias em situação de rua. Um deles é caracterizado como serviço de busca ativa, de abordagem diretamente nas ruas, identificação, orientação e encaminhamento para a rede socioassistencial e para as outras políticas, na perspectiva de garantir os direitos dos indivíduos. O quinto serviço é oferecido num espaço institucional de acolhida e referência para as populações que vivem e/ou sobrevivem nas ruas: jovens, adultos, idosos e/ou famílias. O CREAS POP deve oferecer condições materiais para higiene pessoal, alimentação, guarda de pertences, mas também atendimento e atividades coletivas direcionadas ao desenvolvimento de sociabilidades, fortalecimento de vínculos interpessoais e/ou familiares na perspectiva da construção de projetos de vida.

No discurso padronizador da Tipificação Nacional, não encontramos, no que se refere aos usuários, nenhuma referência às pessoas dependentes do uso de substâncias psicoativas, em nenhum segmento da família ou faixa etária. Não aparecem alusões a essa situação de vulnerabilidade social, em nenhum dos serviços da proteção social especial de média complexidade – de violação de direitos e risco pessoal e social e da necessidade de proteção social que essa situação demanda –, nem nos serviços



direcionados às pessoas em situação de rua, na condição de moradia contínua ou como estratégia de sobrevivência. Entretanto, nos documentos da PNAS (2004, p. 37) e da NOB/SUAS (2005, p. 96) está explícito que essas situações devem ser atendidas pela proteção social especial de média complexidade. Segundo Foucault (2005, p. 28), trata-se de mais um *não-dito*: um público submerso na escuridão, ausente no discurso, como se não existisse na realidade, mas que, na prática cotidiana da política, constitui um dos usuários mais frequentes dos CREAS.

O terceiro serviço é direcionado a adolescentes e jovens que se encontram em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto, de LA e PSC. Esse serviço deve prover atendimento e acompanhamento a esses adolescentes e jovens, contribuindo com a garantia do acesso aos direitos e com a ressignificação de valores. No acompanhamento, deve ser elaborado o Plano Individual de Atendimento (PIA) com a participação do adolescente e da família, no qual devem constar os objetivos e as metas a serem alcançados durante o cumprimento da medida socioeducativa e na vida futura.

O quarto serviço, direcionado a pessoas idosas e com deficiência que tiveram suas limitações agravadas por situações de violação de direitos, como isolamento, confinamento, atitudes discriminatórias, falta de cuidados adequados, etc. São pessoas que precisam do apoio de cuidadores da família, de forma prolongada ou permanente, para desenvolver as atividades diárias de higiene, alimentação e cuidados de saúde. O serviço deve desenvolver atividades de apoio à família, visando ampliar a sua função protetiva, a melhoria da qualidade de vida das pessoas idosas e com deficiência, assim como a redução da sobrecarga dos cuidadores, com a ampliação da rede de apoio familiar.



3. CONCLUSÃO

No discurso oficial da Política de Assistência Social, no nível da formulação geral e da normatização, não existem enunciados discursivos que permitam apreender um esclarecimento suficiente sobre uma *concepção de família*, nem sobre o significado de *centralidade na família*. Existem apenas referências à família e a esse princípio, como se não houvesse necessidade de explicação dos seus significados. Entendemos que apenas expressões textuais repetitivas, como elementos discursivos, não nos permitem afirmar a existência da *centralidade na família* na Política, nem mesmo no nível do discurso, visto que o significado não é enunciado nos seus documentos. Explicitamos: de que família se fala? Se não existe clareza, qual *centralidade* o discurso declara sobre ela? As palavras têm sentido, visto que expressam conteúdos e significados, mas, se os enunciados discursivos não são esclarecedores, as palavras ficam interdidas, podendo favorecer interpretações diversas ou produzir ambiguidades na compreensão sobre a *família* e a *centralidade na família*, por parte dos gestores e dos profissionais que executam a Política.

Analisando outras dimensões podemos indagar: o que pode indicar se a família tem centralidade no discurso da Política de Assistência Social? Partiremos do lugar que ela pode ou não ocupar e da importância que ela pode ou não adquirir nesse discurso. Se considerarmos os elementos discursivos como o lugar onde a família pode ser visualizada nos documentos, a expressão *centralidade na família* aparece de forma explícita, como princípio, como diretrizes e como parte dos objetivos da Política Nacional de Assistência Social (PNAS/98 e PNAS/2004), o que pode indicar que a família tem alguma importância na Política. Porém, não podemos afirmar se, no campo da efetivação da proteção social especial, a família tem lugar central, no sentido da garantia do acesso aos direitos.



REFERÊNCIAS

BRASIL. Secretaria Nacional de Assistência Social /MDS. **Orientações Técnicas para o Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS**. Brasília, DF: 2009.

BRASIL. Secretaria Nacional de Assistência Social /MDS. **Orientações Técnicas para o Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS**. Brasília, DF: 2006.

BRASIL. Secretaria Nacional de Assistência Social /MDS. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, DF: MDS/SNAS, 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Resolução nº. 109, de 11/ 2009. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Brasília, DF: 2009.

FOUCAULT, Michel. **A arqueologia do saber**. Trad. Luiz Felipe Baeta Neves. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005