INTEGRALIDADE DA PROTEÇÃO SOCIAL NA ASSISTÊNCIA SOCIAL: as funções referência e contrarreferência

Jéssica Caroline Medeiros Silva Bomfim[1]

RESUMO

Considerando a importância do estudo da integralidade da proteção social na Política de Assistência Social e a necessária articulação dos serviços, programas e projetos desta política pública, este artigo tem como objetivo apresentar de forma introdutória reflexões sobre as funções de referência e contrarreferência, de modo que a efetivação das mesmas possivelmente evitará desgastes desnecessários para a gestão e as equipes dos serviços socioassistenciais, possibilitando a construção de respostas sustentáveis às demandas sociais. Trata-se de uma pesquisa bibliográfica e documental. Efetivar essas funções possibilita compreender a totalidade das demandas, ampliando a visão para além da unidade de trabalho, garantindo as seguranças sociais propostas pela política.

Palavras-chave: Referência e Contrarreferência. Proteção Social. Sistema Único de Assistência Social.

ABSTRACT

Considering the importance of studying the integrality of social protection in the Social Assistance Policy and the necessary articulation of services, programs and projects of this public policy, this article aims to present, in an introductory manner, reflections on the reference and counter-reference functions so that their effectiveness will possibly avoid unnecessary strain on the management and teams of social assistance services, enabling the construction of sustainable responses to social demands. This is a bibliographic and documentary research. Carrying out these functions makes it possible to understand the totality of the demands, expanding the vision beyond the work unit, ensuring the social security proposed by the policy.

Keywords: Reference and Counter-reference. Social Protection. Unified Social Assistance System.

[1] Discente Especial do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social pela Universidade Estadual de Londrina – UEL. Mestre em Serviço Social e Política Social pela Universidade Estadual de Londrina – UEL. Contato: jessica_medeiross@yahoo.com.br

1 INTRODUÇÃO

O debate sobre as funções de referência e contrarreferência é de suma importância para a garantia da integralidade da proteção social no âmbito da assistência social. Essa temática, apesar de uma reduzida produção teórica e conceitual, é atual e de extrema relevância para o Serviço Social, sobretudo para a Política de Assistência Social, os trabalhadores do SUAS, os gestores e o público usuário, pois possibilita compreender os processos de referência e contrarreferência entre os serviços de proteção social básica e especial, de média e alta complexidade, e a necessária interlocução entre esses serviços para o acompanhamento das famílias atendidas, haja vista que a referência e contrarreferência são fundamentais no processo de acompanhamento do usuário.

Este artigo tem como objetivo apresentar de forma introdutória e sucintamente a compreensão das funções de referência e contrarreferência, de modo que a efetivação destas funções possivelmente evitará desgastes desnecessários para a gestão e as equipes dos serviços socioassistenciais, possibilitando a construção de respostas sustentáveis às demandas sociais.

No que se refere à metodologia, esta foi baseada em pesquisa bibliográfica e documental. O referencial da pesquisa bibliográfica foi utilizado com a intenção de realizar um estudo direto das fontes científicas e a partir disso realizar a releitura das fontes estudadas. E a pesquisa documental, utilizando as legislações e normativas que orientam o Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

O trabalho foi organizado em um item e um subitem, sendo inicialmente realizado um breve debate a respeito da proteção social prevista pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e a integralidade do atendimento da Política de Assistência Social a partir dos níveis de proteção social, compreendendo a referência e a contrarreferência como função deste sistema.

O primeiro item, dedicado ao tema da integralidade na Política de Assistência Social, apresentará o direcionamento da proteção social e da integralidade da proteção social na Política de Assistência Social no Brasil. E em seu subitem, referente

a referência e contrarreferência na Política de Assistência Social, levantar-se-ão brevemente os fundamentos da Política de Assistência Social no concernente à referência e à contrarreferência das unidades de Proteção Social Básica e Especial.

Por fim, as considerações finais apontam que para as demandas de vulnerabilidade e risco social identificadas sejam respondidas com efetividade, de maneira integrada, é preciso construir a gestão integrada nos territórios, possibilitando a integração do SUAS: dos serviços socioassistenciais da proteção social básica e da proteção social especial.

2 A INTEGRALIDADE NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Com a concepção da assistência social como política pública de direitos a partir da Constituição Federal de 1988, um dos enfoques passa a ser a integralidade no atendimento às demandas da população público-alvo dessa política.

Para tanto, a Política Nacional de Assistência Social de 2004 estabelece dois níveis de proteção social: a proteção social básica e a proteção social especial. Estas devem possuir ações articuladas, as quais se podem destacar as funções de referência e contrarreferência no atendimento às famílias, discussão central neste artigo.

Para a Política de Assistência Social, a proteção social deve ser ofertada através de serviços, programas e projetos do Sistema Único de Assistência Social, sendo necessário garantir as seguranças sociais, visando a prevenção e a redução dos riscos e vulnerabilidades sociais.

Desse modo, a proteção social se materializa através da rede socioassistencial, que, a partir da sua organização hierárquica, objetiva a reciprocidade entre ações da proteção social básica e especial, com a coesão entre os níveis de proteção e a consolidação de uma rede que, de maneira orgânica, estabeleça em consenso os fluxos, referência e a retaguarda entre os serviços socioassistenciais para a construção de respostas articuladas.

Nessa perspectiva, para o SUAS, a referência e a contrarreferência dão o movimento da integralidade, fazendo com que a família, público-alvo dessa política,

ao ser inserida nos serviços, programas e projetos, possa ser atendida de forma integral, circulando entre os atendimentos necessários e garantindo-lhe a proteção social.

A Proteção Social garantida na Política de Assistência Social e organizada por níveis de complexidade no Sistema Único de Assistência Social busca assegurar a estruturação e a hierarquização das proteções, construindo um novo padrão de organicidade que visa romper com a fragmentação dos serviços e programas.

A hierarquização das atenções por nível de proteção social exige diferentes abordagens e especializações para responder à complexidade de demandas que se apresentam nos diferentes serviços. Por isso, é necessário compreender a organização e a articulação entre Proteção Social Básica e Especial, para que esta não se configure como um processo estanque.

Para Yasbek *et al* (2011, p. 200), esses eixos estruturantes do SUAS "[...] trouxeram novos pilares ao modo de estruturação da assistência social, mas ao mesmo tempo constituem grandes desafios para gestores e técnicos na operacionalização e gestão dos serviços socioassistenciais [...]". Para ela, a base da estruturação do Sistema são conexões e fluxos entre serviços em rede, sendo esses componentes de suma importância para a efetivação da Proteção Social.

A divisão da Proteção Social em hierarquia e, posteriormente, em níveis de complexidade, visa a articulação e a perspectiva de totalidade das ações. No entanto, essa realidade não vem se concretizando, como enfatiza Duarte (2016, p.88): "destaca-se o distanciamento que vem ocorrendo entre PSB e a PSE, que muitas vezes se consolidam como práticas estanques e dissociadas de trabalho". Esse distanciamento pode ocasionar a fragmentação das ações e, consequentemente, das demandas do usuário.

Observa-se assim que os novos pilares estruturantes do SUAS apresentam-se como desafios para os gestores e técnicos, podendo proporcionar dificuldade de compreensão sobre a importância da articulação entre os serviços da Proteção Especial e Básica, e, com isso, ocasionar a ineficiência na efetivação do Sistema e a não garantia da Proteção Social. Nesse sentido, Duarte (2016, p.89) expressa que:

> Muitas vezes, o que vem se estabelecendo são estruturas setorizadas, de caráter isolado, em que a tônica da discussão de rede é apenas qual serviço a família deve ser referenciada, se CRAS ou CREAS como se não houvesse a premissa na assistência de um trabalho articulado com vistas à proteção integral.

Dessa forma, a autora ainda ressalta que o Sistema tem a necessidade de "[...] aprofundar o diálogo entre os níveis de complexidade para que seja efetivada a articulação, os fluxos e contrafluxos e a reciprocidade entre básica e especial". A partir dessa conjuntura, no próximo item deste trabalho, buscaremos nos aproximar da compreensão do processo de referência e contrarreferência e sua relevância como estratégia para a garantia da proteção social no âmbito do SUAS.

2.1 Aproximações ao debate sobre as funções referência e contrarreferência na Política de Assistência Social

A referência e a contrarreferência são funções fundamentais no processo de acompanhamento do usuário, para que este seja atendido em sua integralidade, dentro da perspectiva da Política de Assistência Social. Essas funções têm extrema importância nessa política pública e atuam de forma complementar aos princípios do SUAS de universalidade, gratuidade, integralidade da proteção social, intersetorialidade e equidade, previstos pela Norma Operacional do SUAS - NOB/SUAS 2012.

Os conceitos das funções de referência e contrarreferência estão expostos no *Caderno de Orientações Técnicas do CRAS* (2009, p.10):

> A função de referência se materializa quando a equipe processa, no âmbito do SUAS, as demandas oriundas das situações de vulnerabilidade e risco social detectadas no território, de forma a garantir ao usuário o acesso a renda, serviços, programas e projetos, conforme a complexidade da demanda. O acesso pode se dar pela inserção do usuário em serviço ofertado no CRAS ou na rede socioassistencial a ele referenciada, ou por meio do encaminhamento do usuário ao CREAS (municipal, do DF ou regional) ou para o responsável pela proteção social especial do município (onde não houver CREAS).
> A contrarreferência é exercida sempre que a equipe do CRAS recebe encaminhamento do nível de maior complexidade (proteção social especial) e garante a proteção básica, inserindo o usuário em serviço, benefício, programa e/ou projeto de proteção básica.

O caderno publicado em 2009 explicita os conceitos de referência e contrarreferência, e a redação do *Caderno de Orientações Técnicas – Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família e Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos* (2016, p.7), elaborado posteriormente, elucida ainda mais os conceitos:

> Quando falamos de referência nos referimos ao trânsito do nível de menor complexidade para o de maior complexidade, ou seja, do encaminhamento feito pelo CRAS a qualquer serviço socioassistencial ou a outra política setorial no seu território de abrangência. [...] Já a contrarreferência refere-se ao trânsito do nível de maior complexidade para o de menor complexidade, por exemplo, os encaminhamentos feitos pelo CREAS ou por outro serviço setorial ao CRAS.

A referência compreende por informar, encaminhar de um nível de menor complexidade ao de maior complexidade, que consiste no encaminhamento do usuário para atendimento no serviço especializado como a proteção social especial, ou seja, quando ocorre o encaminhamento pelo CRAS ao CREAS ou a qualquer serviço socioassistencial ou para outra política setorial. Já a contrarreferência ocorre quando o encaminhamento se realiza do serviço de maior complexidade para o de menor complexidade, como é o caso dos encaminhamentos realizados pelo CREAS ao CRAS.

A referência e contrarreferência potencializam a articulação entre os serviços, proporcionando a coesão entre níveis de proteção, garantindo o atendimento do usuário em sua totalidade, evitando a fragmentação do mesmo, de suas demandas e a desproteção do sujeito.

Não obstante, as funções de referência e contrarreferência não se resumem ao processo de encaminhamentos, porém essa temática carece de maiores informações em relação ao conceito e ao processo, visto não haver produções suficientes sobre esta.

Compreende-se que esses conceitos são muito mais complexos, merecendo maior aprofundamento. Sabe-se que a referência e a contrarreferência têm o intuito de assegurar o acesso do usuário aos serviços. No entanto, é preciso estabelecer estratégias de comunicação e interlocução no trânsito dos níveis de complexidade, por exemplo, entre o CRAS e o CREAS.

Devido à complementaridade dos serviços, fazem-se necessários um contato e o estabelecimento de diálogo com a rede, com estratégias para a troca de informação que resultem na construção de novos saberes, visando a resolutividade para as demandas, a compreensão pelos sujeitos dos procedimentos realizados e o envolvimento destes nas decisões.

Com isso, é de extrema importância que as unidades da Política de Assistência Social estabeleçam formas de contatos para as constantes trocas de saberes e conhecimentos. Logo, é preciso construir estratégias, sejam elas: reuniões de planejamento, reuniões para discussões de demanda específica e construção de planos conjuntos de acompanhamento. É necessário que as equipes de referência dos equipamentos tenham conhecimento dos serviços socioassistenciais existentes no território, de modo que esses momentos de diálogos entre as unidades assegurem os direitos do usuário e o seu atendimento de forma integral dentro da Política de Assistência Social.

Duarte (2016, p.89) apresenta como possibilidade reforçar a articulação em rede a partir dos Planos Individuais de Atendimento (PIA) e Planos de Atendimento Familiar (PAFs), as quais, para a autora, são ferramentas de extrema importância e, atualmente, estão sendo utilizadas na construção de respostas para o atendimento do usuário, mas que podem ser, também, meios para o direcionamento e a pactuação de objetivos entre os serviços da rede socioassistencial.

No entanto, compreende-se que essa construção do trânsito dos níveis de complexidade não é de fácil realização, conforme ressalta Couto *et al.* (2011, p. 253), que considera como sendo um:

> [...] grande desafio de pensar a proteção social especial, em seus níveis de complexidade e na sua relação entre ela e a proteção social básica, principalmente, no município de pequeno porte 1, onde o CRAS tem representado a estrutura única da política de assistência social [...].

A autora entende que a relação da proteção social básica e proteção social especial é um obstáculo a ser superado, destacando a realidade dos municípios de pequeno porte I que não possuem um Centro de Referência Especializado de

Assistência Social (CREAS) instalado ou uma rede socioassistencial formada, sendo essa situação uma limitação para a efetividade dos trabalhos.

Destaca-se, entretanto, que os obstáculos existentes vão para além da falta de serviços instalados nos municípios: têm relação ainda com a história de organização da Política de Assistência Social, as dificuldades de compreensão e o reconhecimento do comando único da política, das dificuldades de organizar a gestão a partir das normativas postas, dentre outros obstáculos.

Ressalta-se que, para os municípios que não têm CREAS instalado, é recomendada a instalação de CREAS regional ou a formação da equipe de proteção social especial, junto ao órgão gestor da assistência social, para que as demandas próprias da proteção social especial sejam acompanhadas por essa equipe ou, no caso de justificativa pela demanda local, haja a implantação de um equipamento.

De acordo com o porte do município, a rede socioassistencial e a quantidade de equipamentos de proteção social básica e especial podem variar. Contudo, independente do porte, o Sistema Único de Assistência Social pressupõe a estruturação da rede a partir dos níveis de complexidade, sendo esta uma maneira de qualificar a rede socioassistencial, visando, a partir dessa organização, potencializar o trabalho e o atendimento do usuário em sua integralidade dentro da perspectiva da Política de Assistência Social.

Dentre os desafios e possibilidades enfrentados nos equipamentos que ofertam diferentes níveis de complexidade da proteção social e de municípios de portes diferentes, a referência e a contrarreferência enquanto funções da Política de Assistência Social e efetivação da integralidade da proteção social na Política de Assistência Social são dimensões importantes dentro dessa política pública.

3 CONCLUSÃO

O presente trabalho teve como finalidade realizar uma breve compreensão das funções da referência e contrarreferência enquanto efetivação da integralidade da proteção social na Política de Assistência Social.

As análises trazidas pelos autores levam a compreensão de que o Sistema Único de Assistência Social organiza a proteção social em hierarquia e posteriormente em níveis de complexidade visando uma organização que possibilite a reciprocidade entre ações da proteção social básica e especial, com a coesão entre os níveis de proteção e a consolidação de uma rede que, de maneira orgânica, estabeleça em consenso os fluxos, referência e a retaguarda entre os serviços socioassistenciais para a construção de respostas articuladas.

Para que a referência e a contrarreferência efetivem a integralidade da proteção social na Política de Assistência Social, é necessário ocorrer uma organização administrativa, dos serviços e ações, além da construção e formalização de protocolos e fluxos que consolidem a coesão dos níveis de complexidade e garantam a continuidade dos serviços e atendimentos.

Efetivar essas funções possibilita compreender a totalidade das demandas, ampliando a visão para além da unidade de trabalho, garantir as seguranças sociais, e alterar o patamar de discussão de onde será o lócus do atendimento para qual atendimento será ofertado a família.

Finalmente, ressalta-se a necessidade de se pensar estratégias efetivas que assegurem o movimento da referência e contrarreferência e garanta a efetivação integral da proteção social na Política de Assistência Social.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília - DF: Senado, 1988.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Caderno de Orientações –** Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família e Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos. Articulação necessária na Proteção Social Básica. Brasília-DF, 2016.

_____. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS**. Brasília-DF, 2012.

_____. **Orientações Técnicas:** Centro de Referência de Assistência Social – CRAS/ Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília-DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009.

COUTO, Berenice Rojas *et al*. A implantação e implementação do SUAS no Paraná e no Rio Grande do Sul: um movimento em processo. *In*: COUTO, Berenice Rojas *et al.* (Orgs.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil:** uma realidade em movimento. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

DUARTE, Joana Maria Gouveia Franco. Desafios para Proteção Social Especial: a ambiência da violação de direitos na política nacional de assistência social. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 15, p. 84, 2016.

YASBEK, Maria Carmelita *et al*. O Sistema Único de Assistência Social em São Paulo e Minas Gerais: desafios e perspectivas de uma realidade em movimento. *In*: COUTO, Berenice Rojas *et al.* (Orgs.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil:** uma realidade em movimento. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2011.