

Política social e processos de judicialização: serviços sociais e famílias em foco / *Social policy and judicialization processes: welfare services and families in focus*

REGINA CÉLIA TAMASO MIOTO¹

KELI REGINA DAL PRÁ²

MICHELLY LAURITA WIESE³

Resumo: A precarização das políticas sociais impulsiona a crescente demanda ao Judiciário de solicitações vinculadas à garantia dos direitos, caracterizando os processos de judicialização. Pouco se discute que estes processos possuem face de controle e punição, o que tem demandado dilemas aos assistentes sociais nos serviços. O objetivo é discutir os processos de judicialização nas políticas de saúde e assistência social e evidenciar, na dinâmica dos serviços sociais, como se articulam tanto a face dos direitos, como a de controle das famílias. O estudo qualitativo foi desenvolvido nos serviços públicos de Santa Catarina, demarcando-os como espaços onde se tecem as relações

- 1 Assistente Social. Doutora em Serviço Social. Docente do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina. Integrante do Núcleo de Pesquisa Interdisciplinar Sociedade, Família e Políticas Sociais (NISFAPS) e da Rede de Pesquisa Família e Política Social (REFAPS).
- 2 Assistente Social. Doutora em Serviço Social. Docente do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina. Integrante do Núcleo de Pesquisa Interdisciplinar Sociedade, Família e Políticas Sociais (NISFAPS) e da Rede de Pesquisa Família e Política Social (REFAPS).
- 3 Assistente Social. Doutora em Serviço Social. Docente do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina. Coordenadora do Núcleo de Pesquisa Interdisciplinar Sociedade, Família e Políticas Sociais (NISFAPS) e da Rede de Pesquisa Família e Política Social (REFAPS).

entre a esfera executiva e judiciária. Os resultados indicam que a judicialização afeta os assistentes sociais pela disjunção entre as postulações da profissão e as exigências postas à política social e à responsabilização das famílias na provisão de bem-estar em evidência no contexto da política social brasileira.

Palavras-chave: política social; serviços sociais; família; judicialização; assistentes sociais.

Abstract: The precariousness of social policies boosts the growing demand for the judiciary of requests linked to the guarantee of the rights, characterizing the processes of judicialization. It is little debated that these processes have face of control and punishment, which has demanded dilemmas to social workers in the services. The aim is to discuss the processes of judicialization in health and social assistance policies and to highlight, in the social work dynamics, how both the rights face and the control of families are articulated. The qualitative study was developed in the public services of Santa Catarina, plotting them as roominess where the relations between the executive and judicial spheres are woven. The results indicate that the judicialization affects the social workers by the disjunction between the profession postulations and the demand placed on the social policy and the responsibility of the families in the provision of well-being in evidence in the context of the Brazilian social policy.

Keywords: social policy; welfare services; family; judicialization; social workers.

As transformações econômicas e sociais ocorridas em escala mundial, nas últimas décadas do século XX, interferiram nos rumos da Constituição Federal Brasileira de 1988 (CF/1988), que assegura os direitos sociais relativos à saúde, previdência social e assistência social, dentre outros. Na conjuntura dos anos 1990 e 2000, foi se configurando com maior intensidade o desenvolvimento da política social marcada por processos de focalização e privatização. Tais processos têm afetado diretamente a população no tocante ao acesso e ao usufruto de bens e serviços sociais e tem reclamado, cada vez mais, a participação da família na provisão de bem-estar e a responder pelas

iniquidades que se expressam nos contornos de sua convivência. Paralelo a estes processos se desenvolvem também os de judicialização que, se por um lado representam um caminho para a garantia dos direitos sociais de cidadania, que vem sendo amplamente enfatizados na política de saúde, por outro tem evidenciado a interferência da lógica judicial tanto na vida das famílias como na dinâmica dos serviços sociais, especialmente da política de assistência social.

Segundo Sierra (2011, p. 257), a judicialização das políticas públicas se acentua na democracia brasileira, no contexto do avanço da política neoliberal, e pode ser entendida “como o aumento desmesurado de ações judiciais movidas por cidadãos que cobram o direito à proteção social”. Esteves (2006) argumenta que a busca ao Judiciário pela sociedade para a resolução dos conflitos sociais é um fenômeno que ocorre no mundo das denominadas democracias sociais. Tem sido tratado como judicialização da política e implica em decisões do Poder Judiciário acerca de conflitos tanto de ordem política como social. Para o autor, a procura pelo Poder Judiciário está condicionada a dois fatores. O primeiro relaciona-se a existência de um grande conjunto de leis, que definem os direitos sociais, inscritas ou reguladas pela CF/1988 e, portanto, não justifica mais a simples luta parlamentar, pois o que se necessita é de efetividade. O segundo refere-se à defesa dos direitos das minorias, pois com a consolidação das instituições democráticas elas não podem contar apenas com o Parlamento ou outras instituições que são controladas pela maioria.

Assim, as decisões do Poder Judiciário têm repercutido cada vez mais política e socialmente. Tais decisões, se, por um lado, podem representar possibilidades de emancipação, por outro, revelam as mazelas de uma cultura jurídica dominante de inspiração liberal que busca configurar categorias político-sociológicas em esquemas normativos regulatórios no marco lógico-formal e com isso emperram a construção de trajetórias para a compreensão dos conflitos sociais, no Judiciário, dentro de novas chaves. (ESTEVES, 2006).

Em análise mais ampliada, Andrade (2006, p. 12) insere o fenômeno da judicialização no bojo da ambiguidade que constitui o próprio Poder Judiciário. Para a autora, a este poder foram atribuídas funções politicamente contraditórias. Por um lado, cabe a ele o exercício de poder enquanto justiça, que deve instrumentalizar as

“promessas cidadãs da Constituição, potencialmente emancipatórias”. Por outro, cabe a operacionalização das “promessas criminalizadoras da legislação penal”, que são abertamente reguladoras, embora contidas no projeto constitucional, ou seja, cabe ao Poder Judiciário a tarefa “de ser um dos protagonistas da construção social da criminalidade (da criminalização) e da construção social da cidadania”.

Diante desta problemática, objetiva-se discutir os processos de judicialização tendo como referência a política de saúde e de assistência social e evidenciar, na dinâmica dos serviços sociais, como a família está implicada nesses processos e as questões que têm perpassado a condução do trabalho profissional. As reflexões têm como base pesquisa de natureza qualitativa desenvolvida no campo dos serviços de saúde e assistência social, no Estado de Santa Catarina, visando demarcar os serviços sociais como espaços onde se tecem as relações entre a esfera executiva, responsável pela implementação da política social, e a esfera judiciária. Questões estas que têm permanecido à sombra do debate sobre os processos de judicialização e que as entrevistas e as observações realizadas durante a investigação impulsionam a explicitá-las. Os dilemas enfrentados pelos profissionais no âmbito dos serviços sociais não têm sido poucos, especialmente quando se trata de situações em que se aguçam o caráter punitivo e controlador do processo de judicialização.

As políticas sociais e os processos de judicialização

A garantia dos direitos sociais propostos na CF/1988 se consolida por meio de um conjunto de políticas públicas configuradas pelo Estado, que modulam a oferta e o acesso a bens e serviços da população. Nesse processo, a questão crucial diz respeito à forma como são articulados os seus mecanismos redistributivos, ou seja, as transferências de recursos monetários de qualquer natureza e a alocação dos serviços sociais (educacionais, sanitários e sociais) no território. Sobre os serviços sociais, sabe-se que eles são elementos fundamentais nos processos de produção e reprodução das desigualdades. A desigualdade na distribuição dos serviços, tanto em relação ao número quanto à qualidade, demarca de forma especular não só a distribuição da riqueza como a existência ou não de uma sinergia entre a produção do serviço e as necessidades da população (SARACENO, 1997; CAMPOS; REIS, 2009; MIOTTO; DAL PRÁ, 2015). Quando não ocorre tal

sinergia, tem-se observado o aparecimento de conflitos, que, no caso da saúde, se expressam nas necessidades individuais e coletivas que permeiam a garantia deste direito complexo e na ausência de recursos ou serviços para o seu atendimento junto à população usuária.

Justamente nessa confluência é que se estruturam os chamados processos de judicialização, ou seja, recorre-se ao Judiciário para arbitrar os conflitos gerados pelo descompasso entre o reconhecimento dos direitos constitucionais – que se materializam por meio de acesso e usufruto de serviços sociais – e a capacidade estatal de prover tais serviços. Para Sierra (2011), os processos de judicialização podem ser compreendidos a partir da contradição que expressa, por um lado, a existência de uma inflação de direitos e, por outro, uma degradação da proteção social, à medida que as decisões judiciais interferem no processamento e no equacionamento dos orçamentos relativos às políticas sociais. Neste contexto de contradições, Delduque e Castro (2015, p. 507-508) afirmam que os conflitos que se intensificam no cenário brasileiro “vêm mostrando que os sistemas político, jurídico e médico-sanitário chegaram ao esgotamento e que o Poder Judiciário não responde mais, com a eficácia esperada, à pacificação dessas controvérsias”. Para Sierra (2011) e Andrade (2006), a contraditoriedade das “funções” do Poder Judiciário se apresenta no cotidiano de acesso aos serviços sociais e, particularmente, nas relações entre os serviços de saúde e assistência social estatais e seus usuários, impondo dilemas significativos para os seus profissionais.

Gomes e Amador (2015) destacam que os processos de judicialização na política de saúde, que é de caráter universal, demonstram o crescente número de ações judiciais para viabilizar o acesso à saúde, especialmente a exames, procedimentos e medicamentos de médio e alto custo. Na maioria desses processos, as alegações dos autores das ações (advogados, defensores e juízes) para requerer o acesso se apoiam no direito fundamental à saúde, com base no art. 196, da CF/1988, e na Lei nº 8.080/1990 (GOMES; AMADOR, 2015; VENTURA et al., 2010). Os estudos das autoras indicam que a prevalência das ações judiciais foi individual e não coletiva, e que a advocacia privada foi o recurso predominante nos processos judiciais.

Os dados levantados por Victora et al. (2011, p. 100), em análise sobre as decisões judiciais em São Paulo:

[...] mostraram que a maioria das ações foi impetrada por advogados privados, que 47% das prescrições foram feitas por médicos privados e que três quartos desses pacientes viviam em bairros de alta renda. Interferências por parte do Judiciário violam o princípio básico de equidade no SUS, ao privilegiar indivíduos com maior poder aquisitivo e maior acesso a informações [...].

Os indicativos da judicialização do direito à saúde apontam para uma predominância de ações judiciais voltadas para o acesso à saúde, a partir de requisições de medicamentos e procedimentos, como exames e cirurgias de médio e alto custo. Esta realidade, expressa no elevado volume de processos judiciais, fez com que o Poder Judiciário adotasse medidas para enfrentar a judicialização. O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) criou, em 2009, um Grupo de Trabalho para estudo e proposições de medidas concretas e normativas para as demandas judiciais envolvendo a assistência à saúde. Esse grupo aprovou a Recomendação nº 31, de 30 de março de 2010, a qual estabelece diretrizes para os juízes em relação às demandas que envolvem o direito à saúde, e a Resolução nº 107, de 6 de abril de 2010, que instituiu o Fórum Nacional do Judiciário para monitoramento e resolução das demandas de assistência à saúde – Fórum da Saúde (SCHULZE, 2015). Este Fórum tem como iniciativa viabilizar o diálogo entre os sistemas de justiça e de saúde.

Na conformação de aparatos de conciliação capazes de dirimir os conflitos em torno da judicialização da saúde, o CNJ fomentou a criação de órgãos compostos por profissionais das áreas médica, farmacêutica, de assistência social e de membros das secretarias estaduais e municipais de saúde, com a finalidade de auxiliar os magistrados na deliberação sobre processos envolvendo temas de saúde. Isto evidencia que os trabalhadores sociais encontram-se intimamente ligados aos processos de garantia (ou não) de direitos sociais, como o da saúde. (SCHULZE, 2015).

Na política de assistência social, a literatura demonstra que a busca pela efetivação de direitos via judicialização ocorre, especialmente, em relação ao Benefício de Prestação Continuada (BPC). O BPC está previsto no art. 2º da Lei Orgânica da Assistência Social (BRASIL, 1993), e consiste no direito à renda de um salário mínimo para idosos e pessoas com deficiência que tenham renda familiar mensal *per capita* de

até $\frac{1}{4}$ de salário mínimo mensal e que comprovem não possuir meios para prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família. Verifica-se, também, a ausência de processos judiciais imputados pela população beneficiária e relacionados aos demais benefícios previstos pela política de assistência social (auxílio natalidade e auxílio funeral).

Os serviços sociais, as famílias e os processos de judicialização

Na revisão da literatura, observa-se que os estudos sobre a judicialização estão concentrados sobre os processos que buscam a efetivação de direitos de cidadania, sobre as ações que envolvem o próprio Judiciário, especialmente vinculadas a seus profissionais (juízes, promotores) e a seus órgãos (Ministério Público, CNJ, dentre outros) e sobre a configuração das demandas que chegam ao Judiciário e suas respostas. Trata-se de uma literatura rica na exploração do caráter emancipatório da judicialização, porém deficitária na discussão do caráter contraditório e ambíguo que permeia a inserção do Judiciário na arbitragem dos conflitos sociais, conforme apontado por Andrade (2006). Além disso, há ausência de estudos que tratem da implicação dos serviços sociais nos processos de judicialização. Tal implicação, observada através do processo de investigação empreendido, se constrói por meio das ações profissionais, especialmente dos assistentes sociais que trabalham sob a perspectiva da garantia dos direitos de cidadania e, portanto, desenvolvem ações que visam garantir tais direitos. Por exemplo, os relatos de assistentes sociais indicam uma participação importante no acionamento do Judiciário, por meio da orientação aos usuários – em larga proporção aos usuários pobres, para a busca desses direitos tanto na saúde como na assistência social. Constroem-se também à medida que são altamente demandados para intervir em situações em que os direitos, especialmente dos vulneráveis, podem estar sendo violados no âmbito da família, ou ainda, a partir das demandas do próprio Poder Judiciário na solicitação que faz aos serviços para a execução de determinados procedimentos ou acompanhamento das famílias. Esta constatação é o ponto de partida para, em primeiro lugar, reconhecer explicitamente que os serviços sociais são espaços fundamentais na tessitura dos processos de judicialização e, em segundo, examinar as relações que se desenrolam entre os serviços sociais e o Judiciário através de seus profissionais, tendo como sujeito central a família.

Diante da profusão de concepções que têm presidido o debate sobre serviços sociais, as quais incluem diferentes perspectivas analíticas e partem de diversas áreas de conhecimento, este trabalho afina-se com a corrente que os considera no contexto geral dos serviços vinculados às diversas políticas sociais, e não apenas à assistência social, como sugere Sarasa (2000, p. 350):

Los servicios sociales son, en cierto modo, parte de ese conjunto de redes y, junto a las pensiones no contributivas y las rentas mínimas de inserción, constituy en lo que ha venido a denominarse 'la última red de seguridad' del bienestar. Los servicios sociales recogen a cuantos caen, o no llegan a alcanzar, otras redes imaginariamente más altas de la Seguridad Social, los servicios sanitarios, educativos y de vivienda.

Ao conceber os serviços sociais no contexto geral dos serviços vinculados às diferentes políticas sociais, Britos (2006), considerando as relações entre Estado, mercado e organizações da sociedade civil na prestação e no financiamento dos serviços sociais, bem como a distância em relação à lógica mercantil, classifica os serviços sociais em comerciais, não governamentais, ou do terceiro setor, e estatais.

Os serviços sociais comerciais são movidos pela lógica do mercado e, portanto, somente tornam-se viáveis se os seus custos não ultrapassarem os seus benefícios. Os serviços sociais não governamentais ou do terceiro setor prestam serviços gratuitamente aos usuários finais, porém dentro de cálculos sobre o custo de sua produção. Os serviços estatais são geralmente gratuitos e determinados por decisões político-institucionais, ou seja, são ofertados a partir de determinações constitucionais e visam à satisfação dos direitos sociais dos cidadãos. No Brasil, a CF/1988 reconhece que a oferta de serviços públicos é uma incumbência do Estado, e atribui a ele diversas competências para que os serviços sejam prestados, a fim de garantir dignidade aos cidadãos (CATÃO, 2009). Desta forma, os serviços de natureza pública estatal deveriam atuar como ponto de convergência e mediação de ações vinculadas à proteção social, pois exercem papel fundamental para o desenvolvimento da autonomia individual, familiar e social, bem como para o enfrentamento dos riscos circunstanciais. Conferem, ainda, materialidade às políticas sociais e, por conseguinte, garantem direitos sociais. (BRITOS, 2006; MIOTO, 2010).

No entanto, assiste-se ao avanço da lógica gerencial sobre os serviços públicos estatais que tem provocado o incremento, cada vez maior, do controle e avaliação de caráter produtivista de suas ações, em detrimento da avaliação dos serviços sob a lógica da fruição dos direitos sociais. Com isso, a mudança no caráter da condução dos serviços sociais público-estatais tem remetido a intervenções profissionais pautadas numa rotina institucional e ancoradas no quadro da legalidade formal, descoladas de uma leitura mais ampla dos processos sociais. Este contexto tem impactado fortemente as relações que se estabelecem com as famílias dos usuários dos serviços sociais.

Como apontado por Saraceno e Naldini (2003) e Saraceno (2013), a relação entre família e serviços sociais é permeada por contradições que vão desde o paradoxo da incorporação da família no contexto da cidadania moderna até o descompasso entre suas finalidades e as formas de enquadramento das famílias nos serviços. O paradoxo histórico consiste no fato de, ao ser assegurado à família o direito à privacidade e também o direito à proteção, toda a intervenção com ou nas famílias implica o ferimento de um desses direitos. Assim, apesar da afirmação e defesa da lógica dos direitos no direcionamento das ações profissionais com famílias, não se pode esquecer que estas implicam também em controle social. Este, entendido como o controle do Estado sobre a sociedade, através de mecanismos estabelecidos pela ordem social com o objetivo de disciplinar e submeter os indivíduos a determinados padrões sociais e princípios morais, garantindo conformidade de comportamentos. As contradições na relação direta entre famílias e serviços sociais estão vinculadas à forma como estes modulam níveis de adequação e de requisições para as famílias. Ao mesmo tempo em que são organizados para cumprir determinadas finalidades ou aliviar as tarefas da família, requerem trabalho e se constituem como agências de definição de normas. Mioto (2010) ressalta que, nesse contexto, ganha corpo a questão da desigualdade social à medida que as famílias não se encontram nas mesmas condições materiais e culturais, e, portanto, as suas possibilidades de usufruírem dos serviços também se tornam desiguais. Esta desigualdade se reflete tanto na forma de avaliá-los como nas negociações que estabelece sobre as condições e qualidade dos serviços ofertados, quanto para a combinação de recursos para acessar e usufruir dos serviços.

Além disso, quando se trata de relações entre serviços sociais e famílias, é fundamental destacar que os serviços, especialmente de seus profissionais, colocam em movimento os consensos e pactuações reinantes nas sociedades em torno do que se considera família e do *quantum* de responsabilidade que cabe na provisão de bem-estar. Apesar de atualmente estarem evidente as disjunções entre a delegação de responsabilidade e a capacidade efetiva das famílias em responderem às expectativas postas sobre ela, a máxima da solidariedade familiar, contraditoriamente, sobrevive permeando a máxima da solidariedade coletiva que constitui a base de sociedades pautadas na garantia de direitos de cidadania, especialmente dos direitos sociais. Na tensão entre estas duas lógicas, vão se estruturando as relações com as famílias e vão lhes impingindo alto grau de responsabilidades através da concertação entre o campo legislativo e o campo da política social. Neste processo, especialmente através de determinados códigos culturais, são realizadas as articulações necessárias para a efetivação – ou não, ou em termos – dos processos de responsabilização das famílias. A partir destas atribuições construídas em torno da família, torna-se possível desautorizá-las à medida que não correspondam às expectativas colocadas sobre o seu papel e suas responsabilidades e também culpabilizá-las pelos seus fracassos, podendo chegar à sua judicialização. (MIOTTO, 2016).

Neste processo de responsabilização – tanto no marco dos mecanismos que podem dar sustentação às famílias, como, por exemplo, no acesso a bens de saúde, a benefícios como naqueles que as desautorizam, culpabilizam e judicializam – se desenrola em grande medida, pelas dinâmicas dos serviços sociais e de seus profissionais.

Os processos de judicialização: questões postas no cotidiano dos serviços sociais

Tendo como base a observação dos serviços sociais público-estatais, através da atuação dos profissionais no âmbito das políticas de saúde e assistência social, aponta-se que as questões que têm interferido na dinâmica de tais serviços estão concentradas em dois campos principais. Um deles relacionado às situações que implicam na definição de responsabilidades entre as instâncias implicadas na provisão de bem-estar social – o Estado, a sociedade civil, a família – e definidas legal-

mente; e outro referente às relações que se estabelecem entre os serviços sociais e o setor Judiciário.

No primeiro campo, situam-se os processos que envolvem, primordialmente, a obrigatoriedade legal da família na proteção de seus membros. Com base nesta obrigatoriedade, as famílias têm sido cada vez mais requisitadas pelo Estado para assumir responsabilidades na gestão de determinados segmentos, como criança e adolescente, idosos e pessoas com deficiência, conforme versa a prerrogativa da lei segundo a qual é “dever da família, da comunidade, da sociedade civil e do Estado, assegurar o atendimento e a garantia de direitos dos mesmos”. (BRASIL, 1990; 2003).

De acordo com Gomes e Pereira (2005, p. 361), diante da ausência de políticas de proteção social à população pauperizada, em consequência do retraimento do Estado, a família é “chamada a responder por esta deficiência, sem receber condições para tanto. O Estado reduz suas intervenções na área social e deposita na família uma sobrecarga que ela não consegue suportar, tendo em vista sua situação de vulnerabilidade socioeconômica”. Nesse contexto, os profissionais têm sido chamados a intervir na emblemática questão relacionada ao direito à convivência familiar e comunitária. Para a defesa deste direito em relação aos idosos, tem-se apelado para a obrigação legal do cuidado, especialmente a ascendentes. Não tem sido rara a imposição aos filhos da obrigação legal do cuidado de um pai, quando aqueles foram, ao longo da história familiar, violentados em seus direitos por esse pai e separados dele por longos anos.

Tem sido uma constante delegar legalmente o idoso doente, que necessita de cuidados em tempo integral, a uma filha que vive sozinha com seus filhos pequenos e não pode abdicar do mercado de trabalho. Também são chamados a intervir nas situações de violações de direitos impetradas no espaço doméstico. Referem-se aos mais diversos tipos de violências, dentre as quais está a negligência. Nas situações em que a violação de direitos impetrados a crianças, adolescentes e idosos pela família se mescla com as violações de direitos como a alimentação, a saúde, a moradia e a educação, os dilemas tendem a se aprofundar.

No segundo aspecto referente às relações estabelecidas entre os serviços sociais e o Judiciário, as questões parecem convergir para o

papel que o profissional assume no processo de judicialização. Nos serviços, constata-se a forte tendência de delegar para o assistente social a tarefa de estabelecer essa relação, tanto na direção dos serviços para o âmbito da justiça, como na direção da justiça para os serviços. Neste processo, em que pesam as demandas institucionais, a autonomia do exercício profissional se restringe significativamente. Esta questão tem sido associada à trajetória de subalternidade da profissão, especialmente no contexto da política de saúde e do Judiciário, bem como ao estatuto pouco reconhecido da assistência social como um direito no campo da política social brasileira. (IAMAMOTO, 1992; SPOSATI, 1985; MONTAÑO, 2011).

A configuração destes dois campos de questões, embora presente tanto nos serviços de saúde como nos de assistência social, possui dinâmicas distintas. No campo da saúde, observa-se que o movimento da judicialização acontece prioritariamente dos serviços de saúde em direção ao sistema de garantia de direitos quando se detectam situações de violação de direitos (impetradas pelas famílias no Judiciário) nas quais a notificação é obrigatória, e também naquelas nas quais as famílias dos usuários dos serviços ou não se apresentam como suporte efetivo de cuidado a esses serviços ou – particularmente na área hospitalar – “não se dispõem” a acolher tais usuários em suas casas, após a alta. As referidas situações geralmente estão vinculadas à premência da desocupação do leito hospitalar.

Em todos estes processos, o assistente social ocupa lugar central e os dilemas se impõem. Estes estão basicamente relacionados às avaliações que realiza onde se defrontam, de um lado, a realidade social das famílias e, de outro, as exigências que estão lhe sendo reclamadas ou impostas pelos serviços. Referem-se também às formas de lidar com tais situações no contexto dos serviços, considerando que, geralmente, existe uma avaliação social de outros profissionais (médicos e enfermeiros) que pré-existe à avaliação dos assistentes sociais e que tem peso muito significativo, tanto na avaliação do assistente social como no encaminhamento da situação.⁴ Os dilemas se impõem à medida que existem avaliações discrepantes entre os trabalhadores sociais e os

4 Para uma discussão aprofundada sobre a avaliação demandada aos assistentes sociais por outros profissionais, consultar Alves (2018).

demais profissionais, e se aprofundam quando as relações entre os profissionais são movidas por lógicas hierárquicas acentuadas. Observa-se que as avaliações estão fortemente ancoradas na concepção de família reinante nos serviços, bem como no grau de responsabilidade que atribuem a ela na provisão de bem-estar.

O trabalho de Barcelos (2011) é ilustrativo, ao demonstrar o uso instrumental da concepção de família pelos profissionais. Segundo a autora, o entendimento dos profissionais sobre as famílias usuárias acontece dentro de um processo dinâmico de aproximações. Baseia-se, inicialmente, em experiências pessoais e, posteriormente, quando estas falham, articulam-se outras possibilidades de compreensão. Porém, a mudança de concepção é direcionada essencialmente pela necessidade da realização do trabalho de cuidado por parte da família. Isto não significa uma mudança na concepção dos profissionais, pautada nos valores e experiências pessoais destes.

Na mesma direção, Bianco (1995) afirma que os profissionais têm papel importante no estabelecimento da relação entre família e serviços, à medida que, além de terem uma visão naturalizada da participação da família, induzem suas práticas a partir de juízo de valor sobre as famílias. Assim, os serviços se colocam diante das boas famílias, que são aquelas que acolhem e oferecem sustentação aos seus doentes e entram nos serviços para humanizá-los. As más famílias, por sua vez, são aquelas que delegam o serviço que deveriam prestar a seus membros necessitados e se furtam de sua presença e dos cuidados. Portanto, parece que são estas as famílias que têm sido passíveis de processos de judicialização.

No campo da assistência social, o movimento dos processos de judicialização ocorre de forma diversa dos serviços de saúde. As entrevistas com os profissionais apontam no sentido de que o acesso à justiça e a garantia dos direitos socioassistenciais estariam mediados pela organização dos serviços, através da intervenção dos profissionais, e por sua estreita relação com o Poder Judiciário. É justamente o sistema de justiça que tende a demandar aos serviços da assistência social o provimento da proteção social, seja requisitando o Estado para que cumpra o seu papel de provedor de direitos ou requisitando que a família seja a responsável pela garantia da proteção social daqueles que a compõem.

Os profissionais reconhecem o aumento expressivo de solicitações do Ministério Público, para a realização de avaliações do contexto familiar, relatórios situacionais, pareceres sociais das famílias em acompanhamento ou não pela equipe do Sistema Único de Assistência Social (Suas), geralmente com prazo determinado e bastante exíguo. Esta situação, além de sobrecarregar as equipes dos serviços, compromete o estabelecimento de vínculos dos profissionais com as famílias a serem acompanhadas, uma vez que as requisições se concentram no controle das situações de (des)proteção social no seio familiar. (DAL PRÁ; WIESE; MIOTO, 2018; IPEA, 2015).

Outra característica da judicialização na assistência social é a porta de entrada das famílias para atendimento nos serviços socioassistenciais mediada pelo sistema de justiça. O Suas possui dois níveis de proteção social [básica e especial] que devem articular seus serviços com outras políticas públicas e entre si, a fim de garantir os encaminhamentos e acompanhamentos necessários para as famílias identificadas com violação de direitos. No entanto, em algumas realidades específicas, esta relação não se estabelece sem barreiras, pois os serviços somente iniciam o atendimento familiar a partir da situação verificada e do encaminhamento prioritário ou exclusivo via Ministério Público, Tribunal de Justiça, Delegacias e Conselho Tutelar, desconsiderando a relação que deveria se estabelecer entre os serviços no interior do Suas. (DAL PRÁ; WIESE; MIOTO, 2018).

A investigação demonstrou também que, em determinadas situações, a relação das famílias com a justiça se modifica, em especial, quando envolve a necessidade de mudanças de comportamento e responsabilidades para com os cuidados de alguns membros específicos da família [especialmente adolescentes e idosos] ou para a adesão das famílias aos serviços socioassistenciais. Nestes casos, não raro, são as equipes que acionam a justiça, a fim de provocar tais mudanças no comportamento familiar, seja de cuidado ou de adesão, inclusive com o “propósito” de garantir direitos. Recorrer à justiça com a finalidade de garantir direitos de segmentos específicos, desconsiderando o contexto social em que vivem as famílias atendidas indica qual a concepção de trabalho com famílias posta em movimento pelos profissionais nos serviços. (DAL PRÁ; WIESE; MIOTO, 2018).

Assim, na assistência social, observa-se que muitas das famílias provenientes de demandas do setor Judiciário já estão judicializadas, o que implica em processos interventivos, em grande parte definidos pelo próprio Poder Judiciário. Além de demonstrar a intensidade do grau de judicialização da questão social existente hoje no Brasil, isso também implica diretamente nos trabalhadores sociais em processos de regulação das famílias. Ao mesmo tempo em que, movidos pelo projeto ético-político da profissão, anseiam trabalhar numa perspectiva emancipatória, via de regra, acabam pressionados pela autoridade judicial.

Nas situações apresentadas, a judicialização explicita seu caráter contraditório, se, por um lado, recorre-se à justiça para a garantia dos direitos das famílias, por outro, mas com o mesmo discurso de garantia de direitos, a judicializa e a culpabiliza. Sierra (2014) reforça esta assertiva ao indicar que a judicialização pode ser tanto uma alternativa para a efetivação de direitos, como pode reforçar a tendência do Judiciário em aplicar seu poder de forma repressiva conduzindo ao disciplinamento e normalização de condutas.

Esta contradição é percebida pelos profissionais quando indicam que a judicialização na assistência social produz como efeito o desestímulo das famílias em comparecer aos serviços, ao entendê-los como espaços de coação, cobrança e vigilância.

Em suma, a análise dos processos de judicialização parece não poder prescindir da consideração de três aspectos. O primeiro deles diz respeito à tradição histórica da sociedade brasileira na vinculação entre pobreza, assistência social e judicialização. O segundo aspecto é dado pela arquitetura do Suas (BRASIL, 2005) que, ao dispor de seus níveis de complexidade na oferta de serviços socioassistenciais, relacionou-os à questão da violação de direitos – neste caso, ligada primordialmente à família. A proteção básica, oferta serviços para as famílias que ainda não têm direitos violados – leia-se direitos violados no âmbito doméstico; e a proteção especial, oferta serviços para aquelas famílias que violam direitos. Esta associação tem tido implicações não triviais nos processos interventivos e tem conduzido à intensificação dos processos de judicialização das famílias. O terceiro aspecto, diretamente vinculado ao segundo, corresponde à adoção de uma barreira para o acesso aos serviços socioassistenciais, especialmente quando envolvem crianças e adolescentes.

O acesso aos serviços é condicionado a encaminhamentos realizados por agentes vinculados ao Sistema de Garantia de Direitos que tem estreita vinculação com o Poder Judiciário. Esta barreira teria como finalidade preservar a capacidade de atendimento dos serviços, porém tem gerado efeitos bastante perversos para as famílias e também nas relações entre os usuários e os profissionais dos serviços.

Considerações finais

A problemática dos processos de judicialização nas políticas de saúde e assistência social, ainda que não tratada de forma suficiente na literatura brasileira, vem se constituindo uma preocupação cada vez maior dos assistentes sociais implicados nesses processos. As disjunções que ocorrem entre as postulações da profissão e as exigências postas à política social no Brasil, diante dos (des)caminhos do modelo de desenvolvimento adotado pelo país, têm tido implicações cada vez maiores no exercício profissional e os dilemas tendem não só a aumentar, como também a se agravar. Portanto, o conhecimento e a compreensão de tais dilemas, bem como do contexto no qual estão colocados, tornam-se essenciais para a construção de respostas que possam não apenas aliviar a angústia dos profissionais, mas também fazer a diferença no encaminhamento das situações presentes no cotidiano dos serviços.

Finalmente, não se pode deixar de assinalar que os processos de judicialização vinculam-se, em grande medida, à responsabilização das famílias na provisão de bem-estar e estão cada vez mais em evidência, no contexto da política social brasileira. Portanto, parecem associar-se também à estratégia de externalização presente no campo dos serviços públicos de natureza estatal, em tempos de reestruturação produtiva e de política neoliberal, conforme descrita por Britos (2006). Para a autora, implica em medidas de transferência da prestação de serviços para organizações comerciais, bem como para serviços de organizações não governamentais e unidades domésticas, ou seja, para as famílias. Esta nova estratégia repercute nas condições de prestação dos serviços e nas oportunidades de acesso dos usuários.

**Artigo submetido em 14/02/2018 e aceito
para publicação em 13/03/2018**

Referências

- ALVES, F. L. **A configuração da demanda de atuação dos assistentes sociais em serviços de saúde:** questões do “social” como matéria-objeto de trabalho. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, UFSC-Florianópolis, 2018. 350 f.
- ANDRADE, V. R. A colonização da justiça pela justiça penal: potencialidades e limites do Judiciário, na era da globalização neoliberal. **Katalysis**, v. 9, n. 1, 2006, p. 11-14.
- BARCELOS, M. S. **A incorporação da família nos serviços de saúde:** um debate a partir das concepções dos profissionais num hospital de alta complexidade. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, UFSC-Florianópolis. 2011. 169 f.
- BIANCO, L. Sotto lo stesso teto. In: ARANCIO, S. (Org.). **Politiche per le famiglie**. Torino: Gruppo Abele, 1995.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004)**. Norma Operacional Básica (NOB/SUAS). Brasília, 2005.
- _____. Lei n. 10.741, de 1º de outubro de 2003. **Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.741.htm>. Acesso em: 25/10/2015.
- _____. Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993. **Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742.htm>. Acesso em: 25/10/2015.
- _____. Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. **Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm>. Acesso em: 25/10/2015.
- BRITOS, N. **Ambito profesional y mundo do trabajo**. Políticas sociales y trabajo social em los noventa. Buenos Aires: Espacio, 2006.
- CAMPOS, M. S.; REIS, D. S. Metodologias do trabalho social no CRAS. In: CRAS: Marcos Legais, **Capacita CRAS**, v. 01, 2009, p. 41-70.
- CATÃO, A. L. **O serviço público no direito brasileiro**. Breves comentários acerca de sua natureza jurídica. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2606>>. Acesso em: 05/04/2009.

DAL PRÁ, K. R.; WIESE, M. L.; MIOTO, R. C. T. **Política social e acesso à justiça**: um estudo sobre a judicialização das demandas sociais de Saúde e Assistência Social. Relatório Final de Pesquisa. 2018. UFSC-Florianópolis (digit).

DELDUQUE, M. C.; CASTRO, E. V. A mediação sanitária como alternativa viável à judicialização das políticas de saúde no Brasil. **Saúde Debate**, v. 9, n. 105, 2015, p. 506-513.

ESTEVEES, J. L. M. Cidadania e judicialização dos conflitos sociais. **Revista de Direito Público**, v. 1, n. 2, 2006, p. 41-54.

GOMES, V. S.; AMADOR, T. A. Estudos publicados em periódicos indexados sobre decisões judiciais para acesso a medicamentos no Brasil: uma revisão sistemática. **Cadernos de Saúde Pública**, n. 31, v. 3, 2015, p. 451-462.

GOMES, M. A.; PEREIRA, M. L. D. Família em situação de vulnerabilidade social: uma questão de políticas públicas. **Revista Ciência e Saúde Coletiva**, n. 10, v. 2, 2005, p. 357-363.

IAMAMOTO, M. **Renovação e conservadorismo no Serviço Social**: ensaios críticos. São Paulo: Cortez, 1992.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **As relações entre o Sistema Único de Assistência Social (Suas) e o Sistema de Justiça**. 2015. Disponível em: <http://pensando.mj.gov.br/publicacoes/?pub_id=1008668>. Acesso em: 15/07/2016.

MIOTO, R. C. T.; DAL PRÁ, K. R. Serviços sociais e responsabilização da família: contradições da política social brasileira. In: MIOTO, R. C. T.; CAMPOS, M. S. C.; CARLOTO, C. M. (Org.). **Familismo, direitos e cidadania**: contradições da política social. São Paulo: Cortez, 2015, p. 147-178.

MIOTO, R. C. T. Famílias Contemporâneas? Intervenções Contemporâneas? In: DE MARTINO, M. S.; GIORGI, V. (Org.). **Miradas iberoamericanas sobre practicas familiares**. Montevideo: EPAL. 2016. Disponível em: <http://cienciasociales.edu.uy/departamentodetrabajosocial/wp-content/uploads/sites/5/2016/11/Miradas_Iberoamericanas.pdf>. Acesso em: 30/01/2018.

_____. Família, trabalho com famílias e serviço social. **Serviço Social em Revista**, v. 12, n. 2, 2010, p. 163-176.

MONTAÑO, C. **A natureza do Serviço Social**: um ensaio sobre sua gênese, a “especificidade” e sua reprodução. São Paulo: Cortez, 2011.

SARACENO, C. Le compatibilità sociali nella riforma del welfare. **Animazione Sociale**, 1997, p. 12-34.

_____. **Il Welfare**: modelli e dilemmi della cittadinanza sociale. Bologna: Il Mulino, 2013.

SARACENO, C.; NALDINI, M. **Sociologia da família**. 2. ed. Lisboa: Estampa Ltda., 2003.

SARASA, S. La última red de servicios personales. In: ADELANTADO, J. (Coord.). **Cambios en el Estado del Bienestar**. Políticas sociales y desigualdades. Barcelona-España: Icaria-UAB, 2000, p. 349-378.

SCHULZE, C. J. **O papel do conselho nacional de justiça na judicialização da saúde**. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. 2015. Disponível em: <http://www.conass.org.br/biblioteca/pdf/colecao2015/CONASS-DIREITO_A_SAUDE-ART_10B.pdf>. Acesso em: 25/10/2015.

SIERRA, V. M. O Poder Judiciário e o Serviço Social na judicialização da política e da questão social. **Ser Social**, v. 16, n. 34, 2014, p. 30-45.

_____. A judicialização da política no Brasil e a atuação do assistente social na justiça. **Katalysis**, v. 14, n. 2, 2011, p. 256-264.

SPOSATI, A. et al. **A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras**: uma questão de análise. São Paulo: Cortez, 1985.

VENTURA, M. et al. Judicialização da saúde, acesso à justiça e a efetividade do direito à saúde. **Physis**, n. 20, v. 1, 2010, p. 77-100.

VICTORA, C. G. et al. Condições de saúde e inovações nas políticas de saúde no Brasil: o caminho a percorrer. **The Lancet**. Saúde no Brasil, 2011, p. 90-102.