

cirkulã

# SERVIÇO SOCIAL E POLÍTICA SOCIAL

DA PRODUÇÃO DO CONHECIMENTO  
AOS DESAFIOS COTIDIANOS



ALZIRA MARIA BAPTISTA LEWGOY, DOLORES SANCHES WUNSCH,  
GIOVANE ANTONIO SCHERER E TATIANA REIDEL (ORGS.)

Copyright © Editora CirKula LTDA, 2023.  
1º edição - 2023

Revisão, Normatização e Edição: Mauro Meirelles  
Diagramação e Projeto Gráfico: Mauro Meirelles  
Capa: Luciana Hoppe  
Tiragem: 50 exemplares impressos e 900 exemplares para distribuição on-line.

**DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO-CIP**

S492 Serviço social e política social: da produção do conhecimento aos desafios cotidianos / Alzira Maria Baptista Lewgoy ... [et al.] (Organizadores); prefácio Cláudia Mônica dos Santos. – 1.ed. – Porto Alegre: CirKula, 2023.  
400 p.: il.

ISBN: 978-85-7150-052-5

DOI: 10.29327/5338451

1. Serviço social. 2. Política social. 3. Proteção social – Políticas públicas. 4. Serviço social – Profissão – Brasil. 5. Pesquisa – Produção do conhecimento. 6. Políticas de Assistência Social – Educação. I. Lewgoy, Alzira Maria Baptista. II. Wunsch, Dolores Sanches. III. Scherer, Giovane Antonio. IV. Reidel, Tatiana. V. Santos, Cláudia Mônica dos.

CDU: 364

Bibliotecária responsável: Jacira Gil Bernardes – CRB 10/463

Todos os direitos reservados à Editora CirKula LTDA. A reprodução não autorizada desta publicação, no todo ou em parte, constitui violação de direitos autorais (Lei 9.610/98).

Todos os direitos reservados à Editora CirKula LTDA.

Editora CirKula

Av. Osvaldo Aranha, 522 - Bomfim

Porto Alegre - RS - CEP: 90035-190

e-mail: [editora@circula.com.br](mailto:editora@circula.com.br)

Loja Virtual: [www.livrariacirkula.com.br](http://www.livrariacirkula.com.br)

**ESTE LIVRO FOI SUBMETIDO À REVISÃO POR PARES,  
CONFORME EXIGEM AS REGRAS DO QUALIS LIVROS DA CAPES.**

**SERVIÇO SOCIAL**  
**e**  
**POLÍTICA SOCIAL**  
**DA PRODUÇÃO DO CONHECIMENTO**  
**AOS DESAFIOS COTIDIANOS**

**ALZIRA MARIA BAPTISTA LEWGOY**  
**DOLORES SANCHES WUNSCH**  
**GIOVANE ANTONIO SCHERER**  
**TATIANA REIDEL**  
**(ORGANIZADORES)**

  
**cirkula**

Porto Alegre  
2023

## **A PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO NA EROSÃO DO SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES: UMA ANÁLISE DA (DES)PROTEÇÃO SOCIAL EM UM MUNICÍPIO DE PEQUENO PORTE**

Renata Maieron Turcato  
Giovane Antonio Scherer

O Sistema de Garantia de Direitos para Crianças e Adolescentes no Brasil se constitui como um patrimônio nacional forjado por inúmeras lutas ao longo de décadas. Consagrado pela Constituição Federal de 1988 e posteriormente pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, tal sistema tem sua conformação na década de 1990, mesmo período histórico em que o Brasil começa a viver com maior intensidade o ideário neoliberal e suas inúmeras contrarreformas, afetando profundamente a classe trabalhadora. Mais de 30 anos depois da elaboração desse sistema de garantia de direitos, observam-se inúmeros desafios para sua efetivação na vida concreta de crianças e adolescentes do território nacional.

O presente texto se propõe a tratar da relação entre o trabalho e o Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes a partir de uma pesquisa realizada no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Política Social e Serviço Social da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS que tratou sobre a implementação desse Sistema em um município de pequeno porte I no interior do Rio Grande do Sul entre os anos 2020 e 2022. Destacam-se algumas etapas realizadas que serão objeto de análise no presente texto: inicialmente selecionou-se um município de pequeno porte I situado no interior do Rio Grande do Sul, realizou-se um mapeamento das legislações municipais voltadas para a proteção social de crianças e adolescentes e entre-

vistou-se trabalhadoras inseridas na rede de proteção de crianças e adolescentes para conhecer como articulam ações na perspectiva da materialização das medidas protetivas deste segmento populacional. A investigação se constituiu em uma pesquisa qualitativa, de caráter exploratório com fundamento no método materialista histórico-dialético. A análise dos dados foi realizada por meio da análise de conteúdo referenciada em Bardin (2021), tendo as dimensões éticas transversais a todas suas etapas da pesquisa, observado o disposto na Resolução 510/2016 do Conselho Nacional de Saúde – CNS, posto que a pesquisa envolveu seres humanos.

Ao analisar como se dá a proteção social de crianças e adolescentes em um município gaúcho de pequeno porte I entre 2020 e 2022, emerge o debate da precarização do trabalho na rede de proteção de crianças e adolescentes como parte dos resultados da investigação. Sendo assim, o presente texto procura demonstrar como a lógica da precarização, típica da racionalidade neoliberal, acaba por corroer as bases do Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes, acarretando um complexo quadro de violações de direitos.

No Brasil temos um número expressivo de crianças e adolescentes, somando cerca de 25% da população total, segundo dados disponibilizados pela Unicef (2021) que informa que, de 210,1 milhões de brasileiros, 53.759.457 têm menos de 18 anos de idade. Vivemos em um país marcado pela desigualdade social inerente ao sistema político econômico em vigência, cujas expressões da questão social marcam profundamente a sociedade brasileira, inclusive as crianças e os adolescentes, que somam à vulnerabilidade social a que estão sujeitos a sua característica de pessoas em desenvolvimento, dependentes e merecedoras de proteção durante o seu crescimento. Atualmente o Estatuto da Criança e do Adolescente elenca um rol de medidas de proteção à criança e ao adolescente a serem aplicadas sempre que, essas, tiverem seus

direitos ameaçados ou violados. Tal qual a própria concepção de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos tratar-se de uma construção social, não sendo algo perene e imutável, as políticas públicas que atendem as demandas deste segmento populacional igualmente sofrem os efeitos das correlações de forças que compõem o cenário político nacional, destacadamente os movimentos de conservadorismo e resistência.

Portanto, o presente texto é dividido em dois itens: uma breve contextualização das infâncias e adolescências e seu tratamento ao longo da história política do país até o Sistema de Garantia de Direitos para crianças e adolescentes em vigência diante de um contexto político neoliberal. Em seguida tratamos da proteção social de crianças e adolescentes em um município de pequeno porte I, com ênfase na precarização do trabalho, um dos aspectos evidenciados na pesquisa realizada.

### **Lutas pela consolidação diante da perspectiva de sua erosão: o Sistema de Garantia de Direitos para crianças e adolescentes diante do avanço neoliberal**

Crianças e adolescentes não são conceitos imutáveis, mas uma construção social, isto é, se modificam nos diferentes contextos, nos diferentes lugares políticos geográficos e nos diferentes tempos históricos. Tampouco caracterizáveis com homogeneidade, pois também afetam as condições de vida de crianças e adolescentes elementos como etnia, cor, gênero, cultura, condições físicas, classe socioeconômica e a forma como tais fatores são tratados em cada lugar e período histórico. O tratamento das infâncias e adolescências, portanto, deve ser compreendido sempre de forma contextualizada nas várias dimensões: social, econômica, política e cultural.

A história das infâncias e adolescências no Brasil está diretamente relacionada com a própria história do país, incerto em um

continente não acessado pelos povos “colonizadores” até 1492, em 1500 é afirmado terem aportado as primeiras naus com os exploradores em território hoje brasileiro, dando início ao processo de colonização. Antes deste importante advento viviam inúmeras etnias de povos originários, hodiernamente categorizados de forma homogeneizada como indígenas, contudo, trata-se de inúmeros povos com diferenças culturais, inclusive quanto ao tratamento dispensado aos infantes. O massacre dos povos indígenas e o longo processo de escravização de seres humanos alvos de tráfico humano intercontinental, incluindo crianças e adolescentes, são as marcas da história desse país, que continuam a reverberar no contexto de violações de direitos na realidade brasileira com forte componente étnico-racial.

Por sua conformação histórica, o Brasil se constitui um país com grande desigualdade social, destacando-se como um elemento central no desenvolvimento do modo de produção capitalista, onde, no processo de reprodução do capital, com a apropriação privada do socialmente produzido, se inaugura um processo histórico em que a pobreza cresce na mesma medida em que aumenta a capacidade social de produzir riqueza. Ao longo do Século XIX e meados do Século XX foram diminuindo as ações promovidas sob o argumento da caridade do período colonial ao passo que foi aumentando a secularização da sociedade brasileira, migrando as obras de beneficência gradativamente para as políticas e controles governamentais, período que se identifica como filantrópico (MARCÍLIO, 2019). Ainda, no curso da história a questão das infâncias e adolescências também tratou de forma diferenciada a criança pobre da criança da elite – assim como hoje. Como explica Rizzini (2011), nos séculos anteriores ao Século XIX a infância era uma questão da família (âmbito doméstico) e da Igreja (práticas caritativas), a partir das profundas mudanças societárias advindas da nova era industrial capitalista o enfoque para a in-

ância passou a ser na perspectiva de uma intervenção estatal no sentido de serem corrigidas e reeducadas, porque potencialmente perigosas à sociedade. Lembrando que este viés interventivo não se referia à totalidade das crianças brasileiras, mas somente às pertencentes aos estratos empobrecidos da população, referidas sob a expressão de crianças carentes e associada à terminologia menor.

Junto com a crescente urbanização decorrente das novas formas de produção, a infância passa a ser alvo de atenção e responsabilidade do Estado, mas associada à ideia de manutenção da ordem, do controle sobre os problemas das cidades em constante crescimento, e em uma perspectiva moralista e higienista, legitimada na legislação da época, destacadamente o Código de Menores de 1927, priorizando adequar a infância ao mundo do trabalho, este, por sua vez, vinculado à ideia de virtude (RIZZI-NI, 2011). Quando a criança não estava associada ao trabalho, era associada à criminalidade, então eram estabelecidas medidas de contenção, dentre elas a institucionalização.

O ano de 1959 é um marco para o direito da criança em âmbito internacional, pois foi o ano em que crianças passaram a ser formalmente consideradas sujeitos de direito pela Organização das Nações Unidas na promulgação do documento Declaração Universal dos Direitos da Criança (PEREZ e PASSONE, 2010). Em 1979 surge a segunda versão do código de menores, não reformulando a sua essência de criminalização da pobreza e lógica objetificada de tratamento de crianças e adolescentes. Período de intensa urbanização do país e agravamento das expressões da questão social o cenário político brasileiro também sofreu grande alteração com a transição entre o regime ditatorial militar para o regime civil democrático com a primeira eleição em 1985 e a promulgação da Constituição Federal de 1988. Este processo encontrou intensa participação social, com a crescente organização da sociedade civil em favor da democracia, incluindo as conquistas



de direitos políticos como direito de organização popular e partidária, voto e realização de greves (PEREZ e PASSONE, 2010).

É na Constituição Federal de 1988 que se inseriram os direitos sociais mais ampliados com o reconhecimento das desigualdades sociais e regionais constantes no país e atribuição de solução ao Estado, por meio da seguridade social, sistema compreendido pelas políticas de saúde, previdência e assistência social, atribuindo caráter de universalidade ao direito de saúde; direito à previdência mediante contribuição, sem distinção entre trabalhadores urbanos e rurais; e direito à assistência a quem dela necessitar, em uma proposta de proteção integral do cidadão (COUTO, 2010). Contexto que revoga o Código de Menores com a publicação do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA em 1990, e incorpora a concepção da criança e do adolescente como sujeito de direito, em vigência até a atualidade.

É neste contexto que em 19.04.2006 o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA publicou sua Resolução n. 113 estabelecendo parâmetros e diretrizes para institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente – SGDAC, um arcabouço da política de atendimento às infâncias e adolescências no Brasil, com orientações específicas para a promoção, a defesa e o controle na efetivação dos direitos declarados na legislação e que compreende o conjunto de instituições, organizações e entidades em atuação por meio de programas e serviços de atendimento às infâncias e juventudes de forma articulada e integrada, incorporando as definições do ECA e da Constituição Federal (BAPTISTA, 2012). Contudo, para que se realize um sistema mesmo que legitimado, este, precisa ser implementado em todas suas instâncias, ser compreendido em sua função teleológica e revisado constantemente conforme cada nova conjuntura político-social.

Neste contexto, onde havia a legitimação de novas formas de participação da sociedade, a Constituição Federal estabelecendo como papel do Estado a intervenção no campo das políticas sociais, contraditoriamente havia uma pressão internacional a partir da assinatura de acordo com organismos financeiros como Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional – FMI de orientações de desestruturação dos sistemas de proteção social e orientação para as demandas serem atendidas pela iniciativa privada (COUTO, 2010). Trata-se de um cenário de difusão do que se denomina neoliberalismo, um conjunto ideológico de ideias conservadoras, que propõe uma concepção de homem possessivo e competitivo, uma concepção de sociedade como um agregado fortuito e apenas meio de realização dos propósitos privados, uma valorização da liberdade de mercado e uma naturalização da desigualdade entre os homens (NETTO e BRAZ, 2012). Nesta perspectiva, vulnerabilidades como a pobreza, por exemplo, são tratadas como uma escolha, numa falácia de que, com o livre mercado qualquer um poderia alcançar o sucesso econômico, contudo, nega a realidade de que se não há igualdade de condições originárias, não há materialidade para se falar em escolha.

Neste cenário, de ofensiva neoliberal, uma das propostas legitimadas por esta ideologia é a de romper com as restrições sociopolíticas de liberdade do capital monopolista e redução das funções estatais que respondem aos direitos sociais (NETTO e BRAZ: 2012), ou seja, no enfrentamento dos desdobramentos da desigualdade social. A Constituição Federal de 1988 estabelece como direitos sociais das crianças, adolescentes e jovens o direito à vida, saúde, alimentação, educação, lazer, profissionalização, cultura, dignidade, respeito, liberdade, convivência familiar e comunitária, bem como estar a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

A proteção social encontra limites no próprio modo de produção capitalista que gera a desigualdade social, atuando nos desdobramentos da questão social, no aplacamento das mazelas sociais consequentes. No Brasil, dentre as disputas de projetos societários, o neoliberalismo encontrou grande força política conseguindo implementar várias de suas medidas práticas. Nos regimes democrático-institucionais que sucederam as ditaduras na América-Latina, incluindo o Brasil, iniciaram-se ajustes estruturais que implicaram em privatizações de empresas públicas e da seguridade social, abertura comercial, flexibilização de legislações trabalhistas, redução orçamentária e combate à atividade sindical (MONTAÑO e DURIGUETTO, 2011). Estas medidas de cunho neoliberal afastam o Estado de uma intervenção efetiva na garantia de direitos de forma ampla e universal, configurando-o como um Estado mínimo. O Estado, por sua vez, atua como um agente regulador das relações sociais, que tanto pode promover como reduzir as políticas públicas de proteção social conforme os múltiplos pressionamentos que compõem o sistema político, com movimentos de conservadorismo e de resistência.

É neste contexto que, decorridos mais de 30 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente, a concretização da proteção social de crianças e adolescentes encontra extensos desafios devido ao fenômeno da agudização neoliberal e neoconservadora, de aceleração dos movimentos de redução do Estado, de privatização dos serviços, de direcionamento das demandas sociais para ações filantrópicas ou religiosas, deteriorando a lógica do Sistema de Garantia de Direitos. A partir desta realidade, o próximo item irá analisar como vem se constituindo a proteção social das infâncias e adolescências em um município de pequeno porte I, dando ênfase para a evidência verificada da precarização do trabalho, uma das facetas da destruição dos direitos de crianças e adolescentes.

## **A proteção social de crianças e adolescentes em um município de pequeno porte I: a precarização do trabalho como reflexo da destruição neoliberal**

O Estado brasileiro possui uma organização complexa e que sofreu variações ao longo de sua história. No que se refere à organização política atual, o Brasil possui três instâncias: União, Estados e Municípios. Município é uma corporação territorial constituindo uma pessoa jurídica de direito público interno, configurada em uma unidade geográfica dentro do Estado que tem governo próprio para administrar os interesses locais de sua população e promover as políticas públicas de interesse local, para tanto possuem órgãos do Executivo e do Legislativo (CASTRO, 2010).

Conhecer a realidade de medidas de proteção para infâncias e adolescências em um município deste porte revela-se fundamental uma vez que, dos 5570 municípios brasileiros, 73% caracterizam-se como municípios de pequeno porte I, isto é: com população de até 20 mil habitantes, e estes municípios concentram 20% da população brasileira total (PNAS, 2005). Os municípios brasileiros apresentam particularidades, de sua história, população, clima, geografia, cultura, que os distinguem uns dos outros. Com pouco mais de 90 anos de emancipação, o município selecionado para a pesquisa localiza-se na região central do Rio Grande do Sul, com cerca de 80% de área urbana e 20% de área rural, possui uma população estimada para 2020 de aproximadamente 15 mil habitantes, salário médio mensal da população ocupada de 2,0 salários-mínimos, 20,2% da população ocupada em 2018 e 28,8% da população com rendimento nominal mensal per capita de até  $\frac{1}{2}$  salário-mínimo. Em relação aos demais municípios do país, encontra-se entre os  $\frac{1}{5}$  dos municípios com menor renda per capita e dentre os  $\frac{1}{4}$  dos municípios do Estado com menor PIB.

Para conhecer como vem se constituindo a implementação das medidas protetivas para crianças e adolescentes neste município, traçou-se como um dos caminhos metodológicos o conhecimento de suas legislações com conteúdos que afetam diretamente infâncias e adolescências e sua posterior análise a partir das categorias emergentes, uma vez que legislações não resumem as políticas públicas, mas servem como fundamental indicador de escolhas políticas frente aos diferentes projetos de sociedade possíveis. Encontradas 162 legislações contendo as palavras criança, infância, adolescente e adolescência, sendo selecionadas 66 legislações cujos conteúdos versam diretamente sobre a proteção social da criança e do adolescente e excluindo-se as legislações que não tratam sobre proteção social, agrupando-as por assunto. Foram encontradas 2 legislações que tratam da política municipal de proteção aos direitos da criança e do adolescente; 2 legislações sobre controle social/instâncias de participação; 2 legislações sobre benefício de assistência social; 4 legislações sobre criação de cargo de provimento efetivo no serviço público municipal/regulação de licença maternidade de servidora pública municipal; 36 legislações sobre contratação temporária de trabalhadores/cargo em comissão; 15 legislações sobre concessão/convênio com organização da sociedade civil; 2 legislações sobre locação ou concessão de uso de imóvel e 3 legislações versando sobre pandemia Covid 19.

Para analisar a legislação do município em estudo é necessária a compreensão dos documentos dentro de seu contexto de regras legislativas, ou seja, o contexto de competências entre os níveis governamentais no Brasil. Nas próprias diretrizes federais de cada área das políticas públicas são definidas quais as competências e funções para a União, os Estados e os Municípios. Em relação à proteção social de crianças e adolescentes a Constituição Federal define como competência da União e dos Estados legislar sobre a proteção das infâncias e juventudes, legando aos municípios a

competência suplementar, naquilo que couber, de interesse local e sem divergir das regras nacionais e estaduais.

Do total de legislações, as que mais se destacam pela quantidade é a referente aos trabalhadores da Prefeitura Municipal para a efetivação das políticas públicas, somando um total de 40 legislações (60,6% do total) das quais, 4 delas se referem a trabalhadores do quadro de pessoal efetivo e 36 leis tratando da contratação de trabalhadores de forma temporária para atuarem diretamente na implementação das políticas públicas para crianças e adolescentes. São legislações que preveem contratação sem prazo determinado ou pelos períodos de 6, 10 ou 11 meses, para atuarem em Serviço de Proteção Social Básica da Secretaria de Assistência Social, Centro de Referência em Assistência Social – CRAS, Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI<sup>1</sup>, Programa Projovem Adolescente, Rede Municipal de Educação, incluindo creches, transporte escolar e abrigo institucional<sup>2</sup>.

O contrato de trabalho por prazo determinado se caracteriza como um trabalho precarizado, tendência observada por Antunes (2009) para a nova classe trabalhadora em escala mundial, uma tendência de redução de empregos estáveis e um aumento de trabalhos temporários ou parciais. Embora o trabalhador temporário tenha direitos trabalhistas, não se confundindo com o trabalho informal, este trabalhador não tem estabilidade, levando-o à incerteza quanto à própria colocação em um horizonte próximo, elemento que pode afetar a própria autonomia profissional, pois a estabilidade, presente nos vínculos de trabalho em cargos efetivos, garante ao trabalhador a autonomia para uma atuação eminentemente técnica. Outro fator importante nos contratos temporários é

---

1 Programa que se insere dentro da proteção social especial de média complexidade.

2 Expressão que o município se utiliza para tratar de instituição de acolhimento para crianças e adolescentes.

a descontinuidade na prestação dos serviços e constante adaptação de novos trabalhadores para o exercício da função. São circunstâncias que não afetam somente os trabalhadores em seu âmbito pessoal, mas podem influenciar na qualidade da execução do trabalho.

Outro aspecto que se destaca nas legislações municipais é a realização de convênios entre a Prefeitura Municipal e Organizações da Sociedade Civil – OSC que atendam diretamente crianças e adolescentes, perfazendo um total de 15 documentos que formalizam convênios com organizações nas áreas de Assistência Social, Saúde e Educação. Evidencia-se, pelos convênios destas instituições com o município, uma tendência que se consolida no Brasil a partir da década de 1990, associada à perspectiva neoliberal em curso que promove ideologicamente a *satanização* do Estado ampliado e a *santificação* da sociedade civil, propondo projetos sociais do terceiro setor. O chamado terceiro setor engloba as organizações da sociedade civil, na sequência de classificação como primeiro setor o Estado e segundo setor o mercado. Tal expressão é utilizada quando se trata de atividades públicas desenvolvidas por particulares, como resposta às necessidades sociais numa perspectiva de solidariedade, impulsionada ou não por orientações religiosas (MONTAÑO e DURIGUETTO, 2011).

Pautado em uma perspectiva neoliberal, a cultura de deslocamento da função estatal para instituições da sociedade civil, retirando do Estado o exercício de sua função pública de atendimento às demandas decorrentes da questão social, retira também dos cidadãos a possibilidade de reclamar os seus direitos e a qualidade na prestação dos serviços nas instâncias estatais, posto que na seara de organizações particulares, a elas pertencem as propostas técnico-operativas, podendo ou não estar atreladas a critérios de cientificidade, bem como político-ideológicas.

Muitas são as expressões da questão social que a classe trabalhadora enfrenta e para cada situação deve haver medidas de

enfrentamento para minimizar, senão solucionar os seus efeitos. Para conhecer como os trabalhadores inseridos na rede de proteção de crianças e adolescentes vêm articulando ações na perspectiva de materialização das medidas protetivas, realizaram-se entrevistas individuais com 7 trabalhadoras que aceitaram participar da pesquisa, inseridas nas políticas de saúde, educação, assistência social e organização da sociedade civil.

Trabalho e renda são categorias emergentes que afetam tanto as famílias usuárias dos serviços, na qual se incluem as crianças e adolescentes, como os trabalhadores que atuam nos serviços, constituindo-se em elementos transversais, sendo questões diretamente relacionadas com a política de assistência social. O município possui como equipamentos sociais da política de assistência social que atendam crianças e adolescentes somente um CRAS e uma Instituição de Acolhimento, instituição esta destinada ao atendimento de crianças e adolescentes retiradas de seu núcleo familiar de origem, formalmente sob guarda de profissionais a serviço do Estado, instituição no âmbito da proteção social especial de alta complexidade, portanto, não há no município o equipamento social CREAS, referência para o atendimento na proteção social especializada de média complexidade. Segundo os critérios estabelecidos pelas normativas da política de assistência social vigentes, os parâmetros para definição de número de CREAS conforme o porte do município informa para os municípios de pequeno porte I a diretriz de cobertura de atendimento por um CREAS Regional ou implantação de um CREAS municipal quando identificada a demanda de sua implementação a partir de “diagnóstico socioterritorial com dados sobre a incidência de situações de risco pessoal e social, por violação de direitos, o levantamento das demandas e o mapeamento dos serviços, programas e projetos existentes no território” (MDS, 2011, p. 73).



Para além da ausência de equipamento especializado, que não significa somente a ausência de um local para onde se direcionam determinados usuários, mas significa a ausência de uma estrutura, organização, planejamento para intervenção a partir de programas, projetos, serviços e ações, tendo como referência a complexidade e as especificidades das demandas da proteção social especial de média complexidade, distintas das demais instâncias de atendimento da assistência social, “os Centros de Referência Especializados de Assistência Social ofertam atendimento sistemático e pressupõem a constituição de uma equipe interdisciplinar com alto grau de especialização nas temáticas que envolvem este serviço” (RIZZOTTI, 2009, p. 250).

A inexistência de um serviço especializado sobrecarrega os demais serviços disponíveis para o atendimento das demandas. Além da ausência destes equipamentos, constata-se uma ausência de investimento em recursos humanos dentro dos equipamentos que existem e que acabam por absorver todas as demandas da proteção especial, tanto da média, quanto da alta complexidade, ambos atendidos pela mesma trabalhadora da proteção social básica, o que se revela em sua fala

[...] presta os serviços de proteção básica, em alguns casos a gente também atua com a proteção especial [...] eu sou a única assistente social do município [...] Sozinha, dentro da rede de assistência social [...] depois da pandemia, que ficou totalmente... desorganizou muita coisa e aí o que eu percebi, as demandas vieram de balde, sabe, muita situação assim, de vulnerabilidade, de risco, de violação de direitos, teve muitos abrigamentos nesses últimos meses também, a gente tem uma casa de passagem aqui, acabei atuando nisso também (Trabalhadora do CRAS).

A fala desta trabalhadora é ilustrativa de uma organização político-administrativa que desconsidera as especialidades e comple-

xidades de cada categoria determinada pela política de assistência social a partir de suas legislações definidoras. As demandas de proteção social especial de média complexidade, bem como algumas demandas de alta complexidade, estão sendo tratadas de forma fragmentada, pontual, com caráter de excepcionalidade, na contramão do que propõe a política de assistência social pós-Constituição Federal de 1988. Ainda, ao deslocar para seu objeto de intervenção demandas que não lhe são próprias, reduz as possibilidades de intervenção sobre as demandas de seu âmbito de atuação, precarizando estruturalmente a intervenção no serviço onde está empregada.

Outro aspecto abordado ao falarem sobre seus cotidianos de trabalho, destaca-se na fala das trabalhadoras a atuação em rede, compreendida como a articulação e integração entre instituições e atores sociais em práticas de garantia de direitos das crianças e dos adolescentes (SILVA e ALBERTO, 2019). Múltiplas falas descrevem a interlocução com outras instituições e serviços,

Conselho Tutelar nos procura, a escola nos procura, às vezes até a Brigada nos procura, então dentro do que a gente pode e conhecendo um pouco da história, a gente começa a direcionar, a gente dá suporte, enfim [...] (Trabalhadora de uma Unidade Básica de Saúde).

A partir desta fala, vê-se que as refrações da desigualdade social que aparecem como demandas para a proteção social de crianças e adolescentes do município são demandas complexas e que perpassam, por vezes, mais de uma área de intervenção, não se restringindo, portanto, às ações e serviços de apenas um setor.

As trabalhadoras participantes da pesquisa reiteradamente destacam a importância de ações conjuntas, que envolvem mais de uma política, instituição ou especialidade, para atender demandas convergentes por meio de reuniões sistemáticas para tratar dos casos em comum:

a gente consegue fazer reuniões para tratar alguns casos, traçar estratégias, tá, esta situação aqui, o que a gente vai fazer, quem faz o que? quando, prazo, traçar um plano, para poder intervir (Trabalhadora do CRAS).

Tais relatos evidenciam uma interlocução entre trabalhadores de diversas instituições sinalizadas como uma das estratégias cotidianas de trabalho para situações pontuais.

Encaminhamentos e reuniões para discussões de casos para tratar de planos de intervenção em casos pontuais são importante estratégias dentre as ações observadas no município em estudo e se referem a uma atuação em rede, mas não somente. Mesmo que com encontros sistemáticos, presentes no cotidiano de trabalho nos diversos setores, as intervenções em rede explicitadas se restringem a ações fragmentadas, de situações já estabelecidas, não sendo mencionado se há outras ações na perspectiva de rede que abordem, por exemplo, a prevenção, a elaboração de estratégias amplas, sistemáticas e de caráter coletivo para atendimento das demandas específicas neste município, como referem Faraj, Siqueira e Arpini (2016, p. 738) “trabalhar em rede implica tanto mudanças na prática dos profissionais envolvidos nos casos de suspeita ou violação de direitos, como também investimentos dos gestores municipais em recursos e capacitações periódicas que visem a esta nova estratégia de trabalho”.

Na proteção social de crianças e adolescentes dentro do Sistema de Garantia de Direitos, destaca-se a importância do planejamento de ações, projetos, propostas que coincidam com as diretrizes já instituídas nas diversas legislações protetivas, adequadas à realidade das infâncias e adolescências de determinado território e que envolvem todos os atores sociais, inclusive a comunidade, traçando estratégias a partir de objetivos de impacto coletivo, para as infâncias e adolescências como um todo. Nesta perspectiva a intersetorialidade se constitui como elemento fun-

damental, definida como a “articulação de saberes e experiências para o planejamento, a realização de avaliação de políticas, programas e projetos, cujo fim é alcançar resultados cooperativos em situações complexas” (NASCIMENTO, 2010, p. 101), onde a interlocução entre os diversos agentes de proteção de crianças e adolescentes inclui as ações em caráter de prevenção e estratégias para demandas estruturais e coletivas.

Independentemente do quanto já se encontra instituído e do quanto ainda é necessário avançar em termos de políticas públicas na área das infâncias e adolescências, o trabalho em rede e a intersetorialidade são apontados como estratégias de trabalho necessárias dentro da proteção social para crianças e adolescentes, inclusive como perspectiva de melhoria, como revela esta trabalhadora, “*parece que a gente não tá conseguindo se conectar sabe, a gente precisa estar mais próximo, porque quando a gente conhece mais a realidade de um e de outro a gente consegue ajudar mais também né*” (Trabalhadora na rede estadual de educação) sugerindo o interesse na ampliação da interlocução com os demais setores.

Ao tratar das ações na perspectiva da materialização das medidas de proteção, é imprescindível considerar a realidade dos trabalhadores, das múltiplas instituições e das políticas presentes em determinado território, havendo diversas falas de trabalhadoras sinalizando a necessidade de mais trabalhadores e a necessidade de trabalhadores especializados para atenderem as demandas emergentes na proteção social de crianças e adolescentes no município “*essa demanda como ela é grande, a gente também não quer deixar ninguém sem atender [...] a gente vai tentando acomodar eles*” (Trabalhadora da APAE), muito parecida com a fala desta trabalhadora “*há uma grande demanda de encaminhamentos e poucos profissionais para atender*” (Trabalhadora na rede municipal de educação), preocupação também expressa por esta trabalhadora:

me preocupa um pouco porque ainda os gestores não compreendem muito que a gente precisa ter uma equipe fortalecida [...] porque se eu quero prevenir, eu tenho que ter gente, a gente tem que ter gente para atuar com isso. É gente que cuida de gente né, não adianta querer economizar com gente, economiza com papel, com luz, com água, mas eu falo de uma forma genérica assim né, porque... mas eu me sinto um pouco desolada esse período, porque parece, a gente que está ali né, como se tivesse que dar conta disso tudo, mas existe uma rede ao mesmo tempo né (Trabalhadora do CRAS).

Tais relatos surgem como evidências das consequências advindas da redução do Estado em relação às políticas de proteção social, pois sinalizam que no território deste município há maiores demandas do que a força produtiva destacada para a intervenção, com um enxugamento, pela evidência, ao menos no que se refere ao quadro de trabalhadores nas diversas políticas especializadas. Característica esta que se relaciona com uma racionalidade neoliberal, que incorpora a lógica empresarial com os ideários de competitividade, individualismo e meritocracia, onde os indivíduos são responsabilizados individualmente pelos resultados, positivos e negativos (DARDOT e LAVAL, 2016). A fala das trabalhadoras demandam justamente o inverso, a ampliação das possibilidades da intervenção direta do Estado para atendimento das demandas das políticas sociais, com a ampliação do quadro de trabalhadores como estratégia para garantia de direitos.

### **Considerações finais**

Embora em vigência um Sistema de Garantia de Direitos que estabelece diretrizes para a proteção social de crianças e adolescentes no Brasil, a sua implementação encontra barreiras na própria sociabilidade do modo de produção capitalista, que pri-

vatiza o socialmente produzido gerando uma desigualdade social estrutural. Neste contexto, o projeto societário atualmente em hegemonia de intensificado viés neoliberal não propõe um enfrentamento dos desdobramentos desta desigualdade social em uma perspectiva emancipatória; mas propõe uma redução do Estado, privatização dos serviços e deslocamento do seu eixo de intervenção para instâncias da sociedade civil, deslocando igualmente a sua referência, legitimando intervenções leigas ou doutrinárias para as demandas sociais, que podem ou não, se dar em uma perspectiva de direitos dos usuários dos serviços.

O município investigado insere-se neste contexto, apresenta importantes elementos já instituídos na perspectiva do Sistema de Garantia de Direitos para Crianças e Adolescentes, e, lacunas a serem supridas. Apresenta um aporte legislativo de acordo com as competências que lhe são atribuídas, regulamentando sobre a Política Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, Fundo Público, Conselho Tutelar e Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, contudo, constata-se uma tendência de redução de seu papel estatal na implementação das medidas protetivas com uma precarização do trabalho com contratações temporárias e redução do quadro de trabalhadores especializados nos serviços que atuam diretamente na proteção social de crianças e adolescentes, associada a uma tendência de ampliação das ações articuladas a partir de serviços de atenção à criança e ao adolescente por organizações da sociedade civil.

Tanto a tendência de precarização do trabalho, como a de redução da intervenção direta do Estado em detrimento de organizações da sociedade civil, aspectos neoliberais, afetam diretamente os usuários das políticas públicas, uma vez que os trabalhadores estáveis tendem a ter maior autonomia técnica na execução de suas atividades, além de poder planejar o trabalho considerando uma execução que inclui perspectivas em médio e longo prazo;

a contratação temporária, por sua vez, sugere um planejamento das políticas públicas de forma pontual e fragmentada. Neste mesmo sentido é a execução de atividades de proteção social a partir de organizações da sociedade civil, transferindo a atividade de atendimento das crianças e adolescentes para a lógica privada, de responsabilidade dos cidadãos de atenderem a população e a partir dos critérios de livre escolha das próprias organizações, que podem ou não ser técnicos, e podem ou não, incidir sobre o preconizado no Sistema de Garantia de Direitos.

Sob a perspectiva das trabalhadoras, apontam estar encontrando dificuldades de articular ações suficientes para superar as violações de direitos das crianças e dos adolescentes. Dificuldades estas pela redução do número de trabalhadores especializados dentro dos serviços, redundando em excessiva carga de trabalho em razão da demanda, bem como a ausência de políticas públicas suficientes para garantia dos direitos em risco ou já violados. Dentre as ações das trabalhadoras encontra destaque uma interlocução com outras instituições e serviços, sugerindo um trabalho que inclui uma intersetorialidade e uma atuação na perspectiva de rede. Contudo, estas ações se referem ao atendimento e planejamento de intervenções em casos pontuais, não sendo possível identificar articulação de ações em rede e intersetorial em uma perspectiva de planejamento, intervenção e avaliação em nível coletivo, que inclui a prevenção à violação de direitos, outro aspecto importante no Sistema de Garantia de Direitos.

Diante disso evidencia-se uma necessidade de investimento em ações intersetoriais com os diversos atores das políticas públicas de proteção social para crianças e adolescentes, incluindo no debate público as instituições estatais e as instâncias da sociedade civil, com participação da comunidade contribuindo com a perspectiva dos usuários dos serviços. O debate das políticas públicas precisa ir além das ações pontuais e fragmenta-

das, trazendo reflexão, planejamento, propositura e avaliação das políticas com alcance coletivo, que incidam concretamente nas complexas violações de direitos de crianças e adolescentes, emergentes das demandas recorrentes para os trabalhadores nos diversos setores.

Destaca-se, ainda, a necessidade de fortalecimento das possibilidades de trabalho dos trabalhadores inseridos na rede de proteção social para crianças e adolescentes, com uma responsabilização do Estado sobre a implementação das políticas públicas e uma ampliação de suas possibilidades interventivas nas políticas setoriais, com investimento não só em projetos e programas, mas em trabalhadores especializados e com vínculos de trabalho fortalecidos.



## Referências

- ANTUNES, R. **Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho**. São Paulo: Boitempo, 2009.
- BAPTISTA, M. V. Algumas reflexões sobre o sistema de garantia de direitos. **Serviço Social e Sociedade**, n. 109, pp. 179-199, 2012.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Martins Fontes, 2021.
- CASTRO, J. N. **Direito Municipal Positivo**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.
- COUTO, B. R. **O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma equação possível?** São Paulo: Cortez, 2010.
- DARDOT, P.; LAVAL, C. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Boitempo, 2016.
- FARAJ, S. P.; SIQUEIRA, A. C.; ARPINI, D. M. Rede de Proteção: O Olhar de Profissionais do Sistema de Garantia de Direitos. **Trends In Psychology/Temas em Psicologia**, v. 24, n. 2, pp. 727-741, 2016.
- MARCÍLIO, M. L. **História Social da Criança Abandonada**. São Paulo: Hucitec, 2019.
- MDS, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência. **Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS**. Brasília, 2011.
- MONTAÑO, C.; DURIGUETTO, M. L. **Estado, Classe e Movimento Social**. São Paulo: Cortez, 2011.
- NASCIMENTO, S. Reflexões sobre a intersetorialidade entre as políticas públicas. **Revista Serviço Social & Sociedade**, n. 101, pp. 95-120, 2010.
- NETTO, J. P.; BRAZ, M. **Economia Política: uma introdução crítica**. São Paulo: Cortez, 2012.
- PEREZ, J. R. R.; PASSONE, E. F. Políticas sociais de atendimento às crianças e aos adolescentes no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, v. 40, n. 140, pp. 649-673, 2010.

RIZZINI, I. **O Século Perdido: raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2011.

RIZZOTTI, M. L. A. Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS): a proposição de garantir atenção à situação de risco e vulnerabilidade. In: MENDES, J. M. R.; PRATES; J. C.; AGUINSKY, B. G. (Org.). **O Sistema Único de Assistência Social: entre a fundamentação e o desafio da implantação**. Porto Alegre: EdiPUCRS, 2009. Pp. 245-269.

SILVA, A. C. S.; ALBERTO, M. F. P. Fios soltos da rede de proteção dos direitos das crianças e adolescentes. **Psicologia: Ciência e Profissão**, n. 39, pp. 1-13, 2019.

SOCIAL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome Secretaria Nacional de Assistência. **Política Nacional de Assistência Social - PNAS/2004- Norma Operacional Básica - NOB/SUAS**. Brasília, 2005.

UNICEF. **Situação das crianças e dos adolescentes no Brasil**. 2021. Disponível em: <https://www.unicef.org>.