



Eixo: Política Social e Serviço Social.
Sub-eixo: Políticas para infância e juventude.

OS DESAFIOS DA PROTEÇÃO SOCIAL NO CONTEXTO DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (PNAS): REBATIMENTOS NA GARANTIA DO DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

ALEXIA DORNELES¹

Resumo: O presente artigo apresenta o processo de constituição da Proteção Social na Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e problematiza os meios ofertados pela referida política pública na materialização do direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes em situação de acolhimento institucional. Para a elaboração dessa reflexão utilizou-se extratos das falas de profissionais inseridos na Política de Assistência Social e no Conselho Tutelar de um município da região metropolitana de Porto Alegre/RS, obtidos por meio da pesquisa realizada no curso de mestrado em Serviço Social.

Palavras-chave: Política Nacional de Assistência Social (PNAS); Proteção Social; Direito à Convivência Familiar e Comunitária; Criança e Adolescente.

Abstract: This article presents the process of constitution of Social Protection in the National Policy of Social Assistance (PNAS) and problematizes the means offered by said public policy in the materialization of the right to family and community coexistence of children and adolescents in an institutional reception situation. For the elaboration of this reflection extracts from the statements of professionals inserted in the Policy of Social Assistance and in the Tutelary Council of a municipality of the metropolitan region of Porto Alegre / RS, obtained through the research carried out in the master's degree in Social Work.

Keywords: National Policy on Social Assistance (PNAS); Social Protection; Right to Family and Community Living; Child and teenager.

1 INTRODUÇÃO

Cotidianamente, crianças e adolescentes são encaminhadas (os) ao acolhimento institucional em virtude da situação de vulnerabilidade social na

¹ Estudante de Pós-Graduação. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. E-mail: <alexiadornelles@hotmail.com>.

qual suas famílias se encontram. Sujeitos esses que vivenciam a falta de acesso às condições materiais de sobrevivência, condições habitacionais e territoriais precárias, trabalho informal e desemprego. Tais condições contribuem também para a fragilização dos vínculos familiares e comunitários desses sujeitos.

O Acolhimento Institucional é um serviço de proteção social especial de alta complexidade, estabelecido na Política Nacional de Assistência Social (PNAS). É um serviço que oferece proteção integral, como moradia, alimentação, higiene e trabalho protegido aos sujeitos que necessitam ser afastados de suas famílias e comunidades (BRASIL, 2004). Ademais, de acordo com as Orientações Técnicas para os Serviços de Acolhimento de Crianças e Adolescentes, tais serviços são ofertados nas seguintes modalidades: abrigo institucional, casa lar, família acolhedora e república (BRASIL, 2009a). Cabe salientar que o acolhimento institucional, conforme o Estatuto da Criança e do Adolescente deve ser uma medida provisória, de caráter excepcional e não implica privação de liberdade (BRASIL, 1990).

No que se refere aos sistemas de proteção social, eles podem ser traduzidos em conjuntos de políticas públicas que objetivem efetivar, por meio do asseguramento de normas e regras, os processos de segurança social às situações e riscos que afetam de forma negativa os sujeitos (PEREIRA, 2000). As circunstâncias que atingem negativamente os sujeitos podem ser interpretadas como violação de direitos, visto que colocam em risco os direitos sociais e estão relacionadas às diversas expressões da questão social, tendo como pano de fundo a violência estrutural, considerada pano de fundo para os demais tipos de violência e violação de direitos.

No que diz respeito à palavra proteção, ela vem do latim *protectio*, supõe tomar a defesa de algo e impedir sua alteração. Pode-se dizer que a Proteção Social possui um caráter preservacionista, no sentido de apoio, guarda, socorro e amparo; quando se fala em preservacionismo, prevê-se tanto a noção de segurança social como a de direitos sociais (SPOSATI, 2009). Sendo assim, os serviços de proteção social são ofertados de maneira

articulada com as políticas públicas, a fim de contribuir com a garantia dos direitos sociais.

Diante do exposto, o presente artigo foi desenvolvido a partir de uma revisão bibliográfica, de legislações e documentos acerca da temática estudada, bem como de categorias empíricas obtidas através da pesquisa realizada no curso de mestrado em Serviço Social. Na pesquisa desenvolveu-se o total de sete (7) entrevistas com profissionais inseridos em quatro (4) Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), no Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), na instituição que oferta Acolhimento Institucional, bem como em um (1) Conselho Tutelar. Ademais, também se compõem amostra dessa pesquisa dez (10) processos judiciais² referentes ao acolhimento institucional de crianças e adolescentes, em tramitação no Juizado da Infância e da Juventude (JIJ) no município estudado. Nesse caminho, na sequência discorre-se sobre o processo de constituição da Política Nacional de Assistência Social – PNAS, enfatizando a maneira como se estabelece a oferta da proteção social através dessa política pública. Problematisa-se o contexto no qual se inserem os serviços da Política de Assistência Social do município investigado. Além disso, realiza-se um debate sobre política social na contemporaneidade.

2 POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (PNAS): MEIOS OFERTADOS PARA A GARANTIA DO DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL

Através da promulgação da Constituição Federal de 1988; da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS em 1993, Lei nº 8.742/93, atualizada pela Lei nº 12.435/2011; da formulação da Política Nacional de Assistência Social – PNAS, aprovada por meio da Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004; da construção e implementação do Sistema Único da Assistência Social – SUAS, requisito essencial da LOAS para dar efetividade à assistência social como política pública; e da sua Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS – NOB-RH/SUAS, “tornou-se

² Destaca-se que nesse artigo se dará ênfase aos resultados obtidos por meio da análise das entrevistas.

necessária a reflexão da política de gestão do trabalho no âmbito da Assistência Social, visto que a mesma surge como eixo delimitador e imprescindível à qualidade da prestação de serviços da rede socioassistencial” (BRASIL, 2006b, p. 15).

O artigo 1º, da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, estabelece que a Assistência Social é “direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva” (BRASIL, 1993, s/p). Sendo assim, é para quem dela necessitar. A Assistência Social é realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, a fim de garantir o atendimento às necessidades básicas dos sujeitos (BRASIL, 1993). Entretanto, a Assistência Social ainda é confundida com clientelismo, assistencialismo, caridade ou ações pontuais, que nada tem a ver com os objetivos estabelecidos por tal política pública. A consolidação da Assistência Social como política pública e direito social ainda exige o enfrentamento de importantes desafios, principalmente, no que se refere à superação dos estereótipos projetados aos usuários dessa política, visto que é um direito compreendido, por muitos, como “coisa para pobre”.

Diante do exposto, tendo em vista o objetivo desse estudo, será abordada a forma como se constitui a oferta da proteção social através da Política Nacional de Assistência Social – PNAS. A referida política pública, na perspectiva da universalização dos direitos sociais, possui, dentre seus objetivos, o de “assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham *centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária*” (BRASIL, 2004, p. 27). Nesse sentido, tal política, a fim de ofertar proteção social, deverá garantir as seguintes seguranças: segurança de sobrevivência (de rendimento e de autonomia); de acolhida e *de convívio ou vivência familiar* (BRASIL, 2004).

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) se consiste na política pública responsável pela efetivação do direito à convivência familiar e comunitária. Porém, é mediante a articulação intersetorial entre as diferentes políticas públicas que se garante a materialização desse direito. Nesse sentido, durante uma das entrevistas realizadas com a profissional inserida no Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS, essa aponta a falta de diálogo entre as políticas públicas como uma das principais dificuldades enfrentadas em seu cotidiano de trabalho, como poderá ser observado na sequência,

Essa é uma dificuldade muito grande, **quando as políticas não conversam, falta de diálogo entre as políticas, acredito que seja uma barreira muito grande, pra própria comunidade.** O que a assistência faz, ela tenta, ela trabalha para a garantia de direitos, **mas pra que tu possa garantir esse direito tu tem que ter acesso aquela comunidade, tu tem que ter acesso**

4

aquela escola e, muitas vezes, tu não tem. Essa é uma grande dificuldade que nós temos [...] (ENTREVISTA nº 1).

Com base no exposto, compreende-se que a falta de articulação entre as diversas políticas públicas corrobora com a fragmentação na garantia dos direitos sociais e para a falta de materialização desses direitos. Em tempos de desmonte dos direitos sociais, cada vez mais se torna complexo garantir esses direitos, visto que a Assistência Social é considerada a política pública responsável pela garantia dos direitos sociais, sem se levar em consideração a necessidade de articulação com outras políticas públicas.

Nesse caminho, “considerando os documentos [...] que regem as políticas de saúde e assistência social, tanto em nível federal quanto na esfera do Estado do Rio Grande do Sul, a Política de Assistência Social é a que mais menciona a intersectorialidade” (FALER, 2016, p. 137). Ademais, o termo “intersectorialidade³” é um dos princípios organizativos do SUAS. Conforme previsto em seu artigo 3, IV – a intersectorialidade se refere à integração e articulação da rede socioassistencial com as demais políticas e órgãos setoriais (BRASIL, 2012).

De acordo com as Orientações Técnicas do CRAS, essa articulação consiste numa “ação coletiva, compartilhada e integrada a objetivos e possibilidades de outras áreas, tendo por escopo garantir a integralidade do atendimento aos segmentos sociais em situação de vulnerabilidade e risco social” (BRASIL, 2009c, p. 28). Na Política de Assistência Social, segundo as orientações do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), a intersectorialidade não significa nem a duplicação de ações por diferentes serviços, tampouco a responsabilização dos serviços da Assistência Social pela execução de ações que não dizem respeito ao rol das seguranças por ela afiançadas (BRASIL, 2009b).

Desse modo,

O termo “intersectorialidade”, [...] traz acepção de integração e articulação da rede com demais políticas e órgãos. Ora, essa concepção mostra-se contraditória, pois a desarticulação (num sentido antagônico) a que se refere possui fatores ideológicos profundamente intrínsecos e tampouco percebidos e problematizados, visto que, historicamente, os interesses dominantes que regem as políticas sociais esperam que o funcionamento das políticas sociais seja parcial e fragmentado (FALER, 2016, p. 138).

³ A intersectorialidade, tanto no campo epistemológico quanto prático, encontra-se em construção (FALER, 2016), tendo em vista que “é um termo que não tem sido definido com precisão” (PEREIRA, 2014, p. 43).

Embora o termo intersetorialidade consista numa articulação entre a assistência social e as diferentes políticas públicas, tendo em vista a busca por sua realização na sociedade capitalista, compreende-se que tal concepção está envolta por contradições. Considera-se que as políticas sociais consistem em um campo de disputa; ao passo que se preservam os interesses do modo de produção capitalista, cede-se aos trabalhadores pequenas participações e direitos que irão constituir a manutenção desse modo de produzir. Assim sendo, devido à lógica neoliberal, as políticas sociais perdem o seu caráter de universalidade, tornando-se pontuais e fragmentadas.

As políticas sociais se constituem como um instrumento de intervenção estatal, funcionais ao projeto hegemônico do capital, ainda que contraditoriamente representem conquistas da classe trabalhadora. Os direitos sociais foram conquistados para que algumas necessidades passassem a ser atendidas pelo Estado, por sua vez, isso significa que o *status quo* e a acumulação capitalista permanecem inalterados (MONTAÑO, 2006). Assim sendo, a intervenção do Estado no atendimento às necessidades básicas dos sujeitos, por meio das políticas sociais, ocorre concomitante ao desenvolvimento do modo de produção capitalista que, na mesma medida, gera acúmulo de riqueza e produz inúmeras desigualdades sociais.

Isto é, quanto maior a acumulação de riqueza, através da crescente produtividade do trabalho, maiores serão a exploração e a manipulação da força de trabalho como mercadoria e, concomitantemente, maiores serão os índices de miséria, desemprego e expansão de um exército de reserva de trabalhadores ativos. Reiterando, compreende-se que a proteção social capitalista favorece seus beneficiários diretos e, indiretamente também favorece as classes dominantes e o próprio sistema em si (PEREIRA, 2016).

Cinco (5) anos após a instituição da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), houve a aprovação da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), através da Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. A partir disso, os serviços foram organizados por níveis de complexidade do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), ficando organizados da seguinte forma: Proteção Social Básica, Proteção Social Especial de Média Complexidade e Proteção Social Especial de Alta Complexidade (BRASIL, 2009b).

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) organiza as ações da assistência social em dois tipos de proteção social. A primeira é a *Proteção Social Básica*, que tem como objetivos prevenir situações de risco por meio do

desenvolvimento de potencialidades e aquisições e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. É destinada aos sujeitos que vivem em situação de vulnerabilidade social e/ou fragilização dos vínculos afetivos – os serviços de proteção social básica são ofertados no Centro de Referência da Assistência Social (CRAS). A segunda é a *Proteção Social Especial*, destinada a famílias e sujeitos que já se encontram em situação de risco pessoal e social, que tiveram seus direitos violados por ocorrência de abandono, de violência física, psicológica, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, entre outros (BRASIL, 2004).

A *Proteção Social Especial* se divide em *Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade*. Serviços de média complexidade são considerados aqueles que oferecem atendimentos às famílias e sujeitos que se encontram com os seus direitos violados, mas cujos vínculos familiar e comunitário ainda não foram rompidos, esses serviços são ofertados no Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS). Já os serviços de proteção social especial de alta complexidade são aqueles que garantem proteção integral, como moradia, alimentação, higiene e trabalho protegido aos sujeitos que, por diferentes razões, necessitam ser afastados de suas famílias e comunidade (BRASIL, 2004).

De acordo com a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, os serviços de alta complexidade são ofertados através das seguintes modalidades de atendimento: acolhimento institucional, em repúblicas, em famílias acolhedoras e também por meio do serviço de proteção em situações de calamidades públicas e de emergências (BRASIL, 2009b).

Salienta-se que a Proteção Social Básica se distingue da Proteção Social Especial, pois a primeira possui um caráter preventivo, isto é, busca intervir de forma a prevenir o desenvolvimento de situações de risco e violação de direitos. A segunda trabalha no enfrentamento e na busca da superação das situações de violação de direitos, visto que se dedica ao atendimento dos sujeitos que vivenciam tais situações e se encontram com os vínculos familiares e comunitários fragilizados. Os serviços de Proteção Social Especial têm estreita interface com o sistema de garantia de direitos, exigindo, muitas vezes, uma gestão compartilhada com os Órgãos de Defesa de Direitos, como o Conselho Tutelar, Ministério Público, Poder Judiciário e Defensoria Pública.

É importante destacar que o CRAS e o CREAS ofertam apoio às famílias através de atendimento e acompanhamento, havendo uma diferença entre esses dois. O atendimento se constitui como uma intervenção mais pontual – e uma família ao ser

atendida uma vez por profissionais dessas instituições não, necessariamente, receberão acompanhamento. O acompanhamento se configura como intervenções contínuas, sejam entrevistas ou visitas domiciliares, e ocorre sempre que os sujeitos vivenciem situações de risco e vulnerabilidade pessoal ou social e ocorrem a longo prazo.

Conforme a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), o CRAS, ao ofertar proteção social básica, deve se orientar por uma escala gradual de cobertura de famílias em maior vulnerabilidade, até alcançar a todos os que dela necessitarem, em territórios de vulnerabilidade social. Já o CREAS, que oferece a proteção especial de média complexidade, visa a orientação e o convívio sociofamiliar e comunitário. Diferença da proteção básica por se tratar de um atendimento dirigido às situações de violação de direitos (BRASIL, 2004). E, de acordo com as Orientações Técnicas do Centro de Referência de Assistência Social, dentre as ações relativas ao registro de informação dos sujeitos, destaca-se a definição de fluxos e instrumentos de encaminhamento entre proteção básica e proteção especial (BRASIL, 2009c), a fim de garantir um atendimento e/ou acompanhamento de maneira articulada, sem que haja fragmentação entre os serviços ofertados pela Política de Assistência Social.

Nesse sentido, por meio das sete (7) entrevistas desenvolvidas com os profissionais inseridos na Política de Assistência Social e no Conselho Tutelar do município investigado, quando questionados sobre os meios ofertados pela política para a garantia do direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes, observou-se que esses realizam o seu trabalho envoltos por diversas dificuldades, o que corrobora para a fragmentação do atendimento prestado aos sujeitos que se encontram em situações de risco e de violação de direitos. Dentre essas dificuldades, salientam-se: o descompasso entre a legislação e sua materialização; a ausência da compreensão por parte dos gestores quanto à Política de Assistência Social; a falta de oferta de capacitações aos profissionais e a sobrecarga de trabalho, devido o volume exacerbado de demandas, que dificulta o estabelecimento de fluxos entre os serviços da assistência social. Ressalta-se que tais dificuldades são resultantes do direcionamento neoliberal que se acentua sobre as políticas públicas na contemporaneidade. Além do mais, tais dificuldades contribuem para o acirramento das situações de violação de direitos, concomitante, ao acionamento do acolhimento institucional como forma de proteção às crianças e adolescentes – como poderá ser observado nos trechos das falas que seguem:

Oferece até, a política de assistência social é bem assim, pra quem dela necessita, só que tem os atravessamentos, porque cada profissional, cada serviço tem que seguir o que tá na tipificação e, **muitas vezes, o que tá no papel, no papel é muito lindo e na prática não funciona [...]**. Tem famílias que **ficam na espera pra poder ingressar o atendimento aqui no CREAS** (ENTREVISTA 1).

A lei garante, **faltam as pessoas capacitadas** para garantir a lei [...]. Então a equipe é mínima, um psicólogo e dois assistentes sociais, **o nome já diz: é mínima**. Poderia ter mais um psicólogo, mais dois assistentes sociais, entende? Então, realmente, não dá conta, porque o CRAS, **onde o foco deveria ser o acompanhamento**, ainda não só aqui, mas em muitos municípios, **o foco ainda é o atendimento, que é a coisa pontual**. Então não é suficiente. Porque se não, justamente, entope **muita demanda para o CREAS, porque o CRAS não consegue fazer o seu serviço que é o acompanhamento [...]**. **O CREAS tem muita demanda** e aí se tem uma situação de risco que o Conselho Tutelar que é quem encaminha a criança e adolescente em situação de risco pro CREAS [...]. O que, muitas vezes, a gente vê que acontece, o CREAS vai ter que ver o dia que vai sentar pra discutir o caso pra botar em acompanhamento, aí já foi, entendeu? Ou **o risco aumentou [...]** (ENTREVISTA 2).

Com base nas respostas das profissionais entrevistadas, no que tange à legislação, essas ponderaram que ela estabelece meios para a garantia do direito à convivência familiar e comunitária. Contudo, a falta de capacitações para os profissionais que iniciam o trabalho no CRAS e CREAS e o volume de demandas atendidas pelos serviços corroboram para a descontinuidade no acompanhamento e na fragmentação do atendimento ofertado às famílias. Nesse sentido, a sobrecarga de demandas atendidas pelo CRAS contribui para que os profissionais realizem intervenções pontuais – ao invés de acompanhamento. Ademais, observa-se que os descompassos entre a Política Nacional de Assistência Social – PNAS e a materialização dos direitos são resultantes do processo de precarização do trabalho, isto é, do desmonte dos direitos sociais da classe trabalhadora.

Quanto à composição das equipes dos serviços, os (as) quatro (4) profissionais inseridos (as) no CRAS e a profissional vinculada ao CREAS destacaram que a equipe mínima está completa. Entretanto, desses cinco (5) profissionais, três (3) ressaltaram a importância da reavaliação do número de profissionais para a composição das equipes mínimas, visto que os serviços a que estes (as) se vinculam, atualmente, possuem mais que cinco mil (5.000) famílias referenciadas. Quanto ao Conselho Tutelar e à instituição que oferta o acolhimento institucional, as equipes estão completas, porém, os profissionais também frisaram a sobrecarga de demanda como uma dificuldade para a garantia do direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes (DORNELES, 2018).

A soma desses fatores resulta na dificuldade dos profissionais inseridos no CRAS em realizar o acompanhamento às famílias, sendo esse o principal objetivo do serviço – e no acirramento das situações de risco e na sobrecarga de requisições para o CREAS. Concomitante à alta demanda encaminhada para o CREAS, criam-se filas de espera para que as famílias ingressem no serviço. Entretanto, como esse intervém junto aos sujeitos que se encontram em situação de risco e violação de direitos, a demora para a inserção das famílias no acompanhamento corrobora para o acirramento das expressões da questão social, bem como para o encaminhamento de crianças e adolescentes para o acolhimento institucional.

Conforme o artigo 131, do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, o Conselho Tutelar é um “órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos nesta Lei” (BRASIL, 1990, s/p). Ademais, o ECA, em seu artigo 136, estabelece as atribuições do Conselho Tutelar, dentre elas, destaca-se que o Conselho Tutelar deverá atender as crianças e adolescentes nas hipóteses previstas nos artigos 98 e 105⁴, aplicando as medidas previstas no artigo 101⁵, quando os direitos reconhecidos nesta lei forem ameaçados ou violados (BRASIL, 1990). A esse órgão compete, também, atender os pais ou responsáveis, aplicando as medidas previstas no artigo 129, dentre elas o “encaminhamento a serviços e programas oficiais ou comunitários de proteção, apoio e promoção da família; advertência; perda da guarda e suspensão ou destituição do poder familiar” (BRASIL, 1990, s/p).

De acordo com a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS – NOB-RH/SUAS, a composição da equipe de referência⁶ dos CRAS, para a prestação

⁴ Artigos 98 e 105 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA): Art. 98. As medidas de proteção à criança e ao adolescente são aplicáveis sempre que os direitos reconhecidos nesta Lei forem ameaçados ou violados: I - por ação ou omissão da sociedade ou do Estado; II - por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável; III - em razão de sua conduta. Art. 105. Ao ato infracional praticado por criança corresponderão as medidas previstas no art. 101 (BRASIL, 1990).

⁵ Art. 101 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA): I - encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade; II - orientação, apoio e acompanhamento temporários; III - matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental; IV - *inclusão em serviços e programas oficiais ou comunitários de proteção, apoio e promoção da família, da criança e do adolescente*; V - requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial; VI - inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos; VII - *acolhimento institucional*; VIII - inclusão em programa de acolhimento familiar e IX - colocação em família substituta (BRASIL, 1990).

⁶ Conforme a NOB-RH/SUAS, equipes de referência são aquelas constituídas por servidores efetivos responsáveis pela organização e oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e especial, levando-se em consideração o número de famílias e sujeitos referenciados, o tipo de atendimento e as aquisições que devem ser garantidas aos usuários (BRASIL, 2006b) Salienta-se que as categorias profissionais estabelecidas na NOB-RH/SUAS para a composição das equipes de referência dos serviços que ofertam proteção social, considerou entre outros fatores, as profissões regulamentadas em lei (BRASIL, 2011).

de serviços e execução das ações no âmbito da Proteção Social Básica nos municípios de médio, grande porte e de metrópoles, tendo a cada 5.000 famílias referenciadas⁷, deve ser composta por quatro (4) técnicos de nível superior, sendo dois (2) profissionais assistentes sociais, um (1) psicólogo e um (1) profissional que compõe o SUAS, além de quatro (4) técnicos de nível médio (BRASIL, 2006b). Assim sendo, tendo em vista o número de famílias referenciadas em dois (2) CRAS e no CREAS do município investigado, *indica-se a necessidade da implementação de outro serviço no território de abrangência.*

Reiterando, sabe-se que o CRAS oferta proteção social básica, já o CREAS fornece proteção social de média complexidade. Nesse sentido, com relação à ideia de proteção social, considera-se que essa demanda uma mudança na organização das atenções, uma vez que implica superar a concepção de que se atua nas situações posteriormente às suas instalações, isto é, depois que ocorre uma (des)proteção (SPOSATI, 2009); o que vai de encontro ao que se pretende com a proteção social, sendo o desenvolvimento de ações preventivas, a fim de evitar a exposição dos sujeitos às diversas situações de violação de direitos. Porém, na contemporaneidade, tem-se observado que as políticas sociais, que oferecem a proteção social, vêm se tornando cada vez mais focalizadas, perdendo assim, o seu caráter universal. Isto é, as ações de proteção social são colocadas em prática somente quando as famílias se encontram em risco e expostas a situações de violações de direitos, o que contribui para a fragilização das relações sociais e dos vínculos familiares e comunitários de crianças e adolescentes.

A Proteção Social, no âmbito de uma sociedade do capital, exige uma leitura crítica, que apreenda o movimento da realidade e o contexto em que a mesma se apresenta, visto que está “marcado por paradoxos e contradições que se expressam por formas variadas, entre as quais, por mais incoerente que possa parecer, a reiteração da (des)proteção social” (SPOSATI, 2013, p. 653). Com relação à (des)proteção social, destaca-se que, além de ocultar os processos de violência e violação de direitos, utiliza-se esse termo para se fazer referência às ações emergenciais que são exercidas, posteriormente, às instalações das situações de risco, isto é, depois que ocorre uma (des)proteção (SPOSATI, 2009).

Nesse sentido, a proteção social diz respeito às ações, institucionalizadas ou não, que visam a proteção do todo, ou determinada parte da sociedade, dos riscos

⁷ De acordo com a NOB-RH/SUAS *família referenciada* é aquela que vive em áreas caracterizadas como de vulnerabilidade, definidas a partir de indicadores estabelecidos por órgão federal, pactuados e deliberados (BRASIL, 2006b).

naturais e/ou sociais que decorrem da vida em comunidade. Como mecanismos públicos, os sistemas de proteção social objetivam, também, regular as relações e as condições necessárias para o desenvolvimento da sociedade do trabalho (COUTO et al., 2012). Assim, considera-se que a Proteção Social é uma via de mão dupla, pois ela, ao mesmo tempo, visa à proteção dos sujeitos, mas, através de suas ações, permite aos mesmos o acesso ao consumo, colaborando, então, para o acúmulo e manutenção do modo de produção capitalista.

Nesse caminho, entende-se que a proteção social não pode ser considerada

[...] Apenas social, mas também política e econômica; isto é, a proteção social é gerida pelo Estado burguês e regida por leis e pactos interclassistas, que procuram *conciliar interesses antagônicos*, sempre se defrontou com o seguinte impasse: *atender necessidades sociais como questão de direito ou de justiça*, contando com recursos econômicos escassos porque, *de acordo com a lógica capitalista, a riqueza deve gerar mais riqueza e, portanto, ser investida em atividades economicamente rentáveis* (PEREIRA, 2013, p. 637).

Não obstante, os sujeitos considerados improdutivos⁸ para o capital são os que inserem suas necessidades no âmbito da proteção social. Pode-se considerar que a *lógica da sociedade do capital é antagônica à proteção social* por considerá-la expressão de dependência, atribuindo às suas ações o contorno de manifestação de tutela e assistencialismo, em contraponto à liberdade e autonomia que, pelos valores da sociedade do capital, devem ser exercidas pelo sujeito estimulando a sua competição e desafio empreendedor (SPOSATI, 2013).

Portanto, salienta-se que, independentemente, do modo de produção que esteja em vigência, toda sociedade deverá garantir proteção social aos sujeitos que, por diversos fatores, necessitam desse suporte. Entretanto, diante do modo de produção capitalista, há a banalização do humano e, a partir do contexto atual, as formas de resistência se tornam cada vez mais fragmentadas – pois, com o avanço da onda neoliberal e conservadora, os sujeitos, recorrentemente, têm sido culpabilizados por sua condição de existência e vivenciam os impactos do desmonte dos seus direitos sociais.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

⁸ “Os demandatários de proteção social são nominados por *inválidos* uma vez que, para o capital não são contáveis e seu autossustento não é mantido pelo salário advindo da ocupação, emprego ou trabalho” (SPOSATI, 2013, p. 656).

Diante da conjuntura atual, onde o cenário é de desmonte dos direitos sociais, entende-se fundamental realizar a discussão sobre a maneira como o direito à convivência familiar e comunitária vem sendo efetivado; tendo em vista que, dentre os direitos assegurados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), esse é considerado essencial para o desenvolvimento desses sujeitos, principalmente aqueles que se encontram acolhidos institucionalmente.

No que refere-se às famílias das crianças e adolescentes acolhidas (os), a partir dos resultados da pesquisa de mestrado observou-se que elas estão inseridas em um contexto de (des)proteção social, uma vez que têm os (as) filhos (as) afastados do convívio familiar em decorrência da situação de vulnerabilidade social na qual se encontram. Ademais, percebeu-se que o direito a convivência familiar e comunitária das crianças e adolescentes que encontram-se acolhidas (os) institucionalmente vem sendo efetivado por meio da violação do direito a convivência com a família de origem, pois esses sujeitos têm sido incluídos no Cadastro Nacional de Adoção – CNA, antes da destituição do poder familiar de suas famílias.

Dessa forma, observou-se que dentre os desafios identificados para a efetivação do direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes, destaca-se o atual contexto de precarização da Política de Assistência Social do município investigado, visto que essa política pública está envolta por manifestações do processo de precarização do trabalho, tais como a terceirização e a alta rotatividade de profissionais, de nível médio e superior. Além disso, percebeu-se que há falta de investimento no serviço que oferta proteção social básica, que somada as manifestações do processo de precarização do trabalho contribui para a descontinuidade do atendimento e acompanhamento às famílias.

Nesse caminho, considerando-se os extratos das falas dos profissionais entrevistados, eles indicam o avanço das ofensivas neoliberal e conservadora e evidenciam que há uma moralização no atendimento às expressões da questão social, onde as famílias têm sido consideradas irresponsáveis e incapazes de cuidar e proteger seus filhos, devido à condição socioeconômica. Nessa direção, entende-se que a análise da realidade na qual esses sujeitos se encontram, ao estar subsidiada por concepções conservadoras, volta-se apenas para a culpabilização dos mesmos, desconsiderando a raiz das expressões da questão social - a produção e reprodução do capital (DORNELES, 2018).

Entende-se que um dos principais desafios da Política de Assistência Social se refere à efetivação do direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes na realidade posta - que está fundamentada no modo de produção capitalista, de onde decorrem as expressões da questão social, que culminam em relações sociais fragilizadas e incidem sobre os vínculos familiares e comunitários desses sujeitos. Além disso, no contexto da ofensiva neoliberal, o que se encontra é um conjunto de ações que visa o aprimoramento do capital e, para isso, o processo de terceirização do trabalho, que pode ser exemplificado dentre tantas expressões, através da flexibilidade do trabalho, contribui para a deterioração das condições de trabalho. Desse modo, o que ocorre é um atendimento e acompanhamento aos sujeitos, também precarizado. Ademais, percebeu-se que a falta de investimento no serviço que oferta proteção social básica – CRAS, aliada a ausência de articulação entre a Política de Assistência Social com as diferentes políticas públicas corroboram para que os profissionais enfrentem inúmeras dificuldades na materialização do direito à convivência familiar e comunitária. Desse modo, se faz necessário o desenvolvimento de um trabalho voltado para a prevenção das situações de risco e violação de direitos, de maneira intersetorial (DORNELES, 2018).

Quanto às possibilidades, entende-se que, por meio de concurso público, se garantiria estabilidade aos profissionais, para o desenvolvimento de um trabalho intersetorial. Ademais, se faz necessário maior investimento nas políticas sociais – neste caso na Política de Assistência Social, com recursos humanos e materiais, a fim de desenvolver um trabalho baseado na proteção integral, contribuindo com as famílias no enfrentamento das expressões da questão social; na diminuição das chances de encaminhamento das crianças e adolescentes para o acolhimento institucional, bem como no tempo de permanência desses sujeitos nas instituições de acolhimento, na perspectiva da efetivação do direito à convivência familiar e comunitária.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 8.069/1990. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Brasília, 2012.

_____. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Lei Orgânica da Assistência Social. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 1993. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm>. Acesso em: 14 jun. 2018.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, 2004.

_____. Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome. Resolução nº 269, de 13 de dezembro de 2006. **Aprova a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS**. Disponível em: <<http://www.assistenciasocial.al.gov.br/sala-de-imprensa/arquivos/NOB-RH.pdf>>. Acesso em: 14 jun. 2018.

_____. Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome. **Orientações técnicas para os serviços de acolhimento para Crianças e Adolescentes**. Brasília, 2009.

_____. Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome. Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. **Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/suas/noticias/resolucao_cnas_no109_-_11_11_2009_-_tipificacao_de_servicos.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2018.

_____. Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome. **Orientações Técnicas: Centro de Referência de Assistência Social (CRAS)**. 2009. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/orientacoes_Cras.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2018.

_____. **NOB-RH Anotada e Comentada**. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/NOB-RH_SUAS_Anotada_Comentada.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2018.

_____. Resolução nº 33, de 12 de dezembro de 2012. **Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2012/cnas-2012-033-12-12-2012.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2018.

COUTO, Berenice Rojas et al. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2012.

DORNELES, Alexia. **Viagem de volta ao passado: a (des)proteção social na garantia do direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes**. 2018. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018.

FALER, Camília Susana. **Intersetorialidade**: um conceito em construção. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2016.

MONTAÑO, Carlos. Um projeto para o crítico Serviço Social. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 9, n. 2, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rk/v9n2/a02v09n2.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2018.

PEREIRA, Camila Potyara. **Proteção Social no capitalismo**: crítica a teorias e ideologias conflitantes. São Paulo: Cortez, 2016.

PEREIRA, P. A. Proteção Social contemporânea: cui prodest? **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 116, 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ssoc/n116/04.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2018.

_____. A intersectorialidade das políticas sociais na perspectiva dialética. In: MONNERAT, Gisele Lavinias et al. **A intersectorialidade na agenda das políticas sociais**. São Paulo: Papel Social, 2014.

SPOSATI, Aldaíza. **Concepção e Gestão da proteção Social não contributiva no Brasil**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_civel/acoes_afirmativas/aa_diversos/UNESCO%20-%20gestao%20protecao%20social.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2018.

_____. Proteção Social e Seguridade Social no Brasil: pautas para o trabalho do assistente social. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 116, 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ssoc/n116/05.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2018.