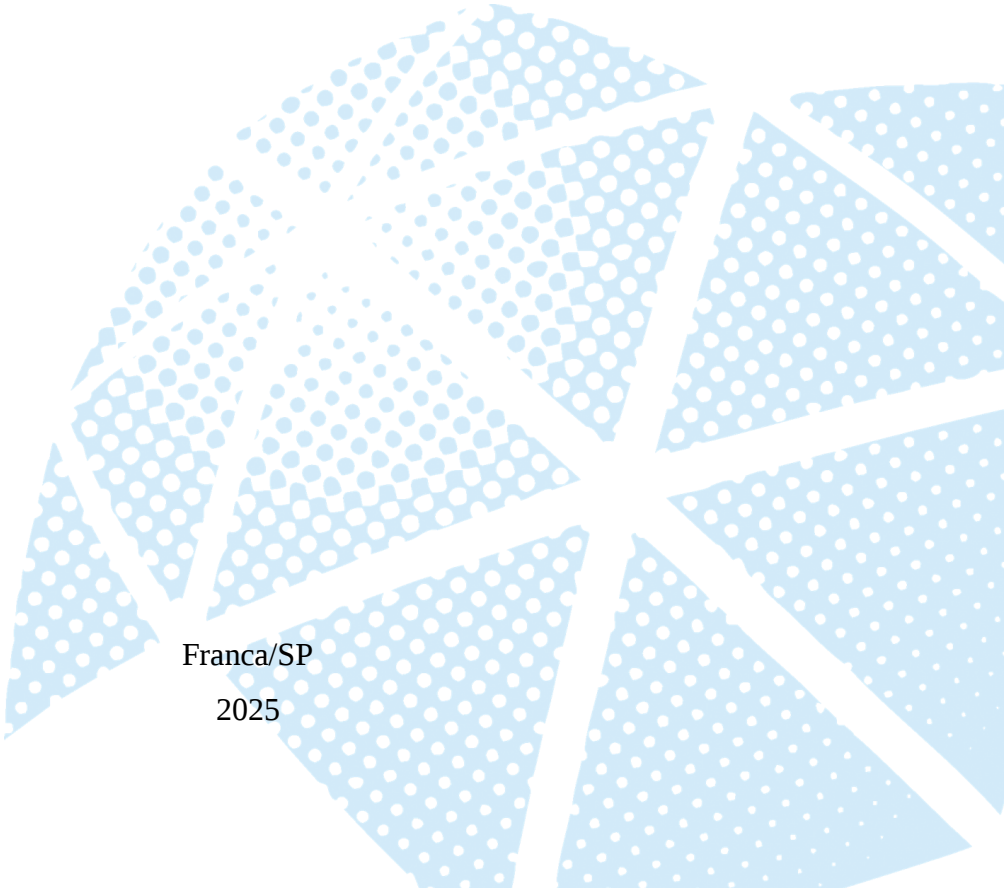


UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA – UNESP
Faculdade de Ciências Humanas e Sociais - Campus de Franca

RAQUEL TALIBERTI ALVES PINTO

**ANÁLISE DO AUMENTO DA DEMANDA NOS CREAS DE RIBEIRÃO PRETO/SP,
NO PERÍODO DE 2018 A 2022, SEGUNDO A PERSPECTIVA DOS TÉCNICOS.**

Franca/SP
2025



RAQUEL TALIBERTI ALVES PINTO

**ANÁLISE DO AUMENTO DA DEMANDA NOS CREAS DE RIBEIRÃO PRETO/SP,
NO PERÍODO DE 2018 A 2022, SEGUNDO A PERSPECTIVA DOS TÉCNICOS.**

Dissertação apresentada à Universidade Estadual Paulista (UNESP), Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca, para obtenção do título de Grau acadêmico Mestra em Planejamento e Análise de Políticas Públicas.

Área de Concentração: Desenvolvimento Social.

Orientador(a): Prof. Dr. Agnaldo de Sousa Barbosa.

Franca/SP

2025

P659a	Pinto, Raquel Taliberti Alves Análise do aumento da demanda nos CREAS de Ribeirão Preto/SP, no período de 2018 a 2022, segundo a perspectiva dos técnicos / Raquel Taliberti Alves Pinto. -- Franca, 2025 140 p. : tabs., mapas Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista (UNESP), Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca Orientador: Agnaldo de Sousa Barbosa 1. Assistência social. 2. Centro de Referência Especializado de Assistência Social. 3. Oferta e procura. I. Título.
-------	---

IMPACTO POTENCIAL DESTA PESQUISA

Esta pesquisa oferece subsídios técnicos para fortalecer a gestão da Assistência Social ao analisar causas do aumento da demanda nos CREAS de Ribeirão Preto/SP, indicando caminhos para a reestruturação institucional da proteção social especial de média complexidade, com garantia de direitos e qualificação dos serviços.

POTENTIAL IMPACT OF THIS RESEARCH

This research provides technical support to strengthen Social Assistance management by analyzing the causes of increased demand at the CREAS in Ribeirão Preto/SP, indicating pathways for the institutional restructuring of special social protection of medium complexity, ensuring rights and improving service quality.

RAQUEL TALIBERTI ALVES PINTO

**ANÁLISE DO AUMENTO DA DEMANDA NOS CREAS DE RIBEIRÃO PRETO/SP,
NO PERÍODO DE 2018 A 2022, SEGUNDO A PERSPECTIVA DOS TÉCNICOS.**

Dissertação apresentada à Universidade Estadual Paulista (UNESP), Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca, para obtenção do título de Mestra em Planejamento e Análise de Políticas Públicas.

Área de Concentração: Desenvolvimento Social.

Data da defesa: 02/07/2025

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Agnaldo de Sousa Barbosa
UNESP - Faculdade de Ciências Humanas e Sociais - Campus de Franca

Prof. Dra. Rosicler Lemos da Silva
UNESP - Faculdade de Ciências Humanas e Sociais - Campus de Franca

Prof. Dra. Maria Lucia Vannuchi
UFU – Universidade Federal de Uberlândia

Dedico este trabalho ao meu silêncio que
ronrona - **Eliéser**, minha escolha mais terna.
E à Dona **Nirce**, minha avó amada, que deixou
em mim um campo florido de saudade.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, quero expressar minha profunda gratidão a Deus – é com fé e esperança que agradeço por me guiar até aqui, sempre me proporcionando o discernimento necessário para enfrentar os desafios.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Agnaldo de Sousa Barbosa, minha mais sincera e imensa gratidão. Seu conhecimento e visão foram essenciais para o desenvolvimento deste trabalho. Sempre cuidadoso e dedicado, suas correções contribuíram significativamente para o aprimoramento dessa pesquisa. Sinto-me privilegiada de contar com sua orientação nesta tão importante trajetória acadêmica.

A mim mesma, por acreditar na minha capacidade e persistir em todos os momentos em que o caminho parecia incerto. Essa caminhada não foi fácil, mas cada passo foi dado com coragem e determinação, superando obstáculos e conquistando vitórias. Este trabalho é uma prova do meu empenho e dedicação, e por isso, me agradeço profundamente.

Às minhas queridas amigas Paula Pimenta e Marcelly Ferreira, com quem compartilhei quilômetros de estrada e noites de hotel, com trocas de aprendizado e risadas. A jornada foi muito mais rica e leve com vocês ao meu lado. O apoio mútuo foi fundamental para que eu seguisse em frente, de forma mais leve e divertida. Partiu, doutorado?

Agradeço imensamente à minha família, em destaque à minha mãe, que sempre esteve ao meu lado, oferecendo amor e apoio incondicional. Aos meus pais, padrasto, irmão e cunhada, que me ensinaram os valores da perseverança e da luta. Faço uma menção especial ao meu sobrinho Bolota, ops, Guilherme, que nasceu em março do ano passado e trouxe ainda mais alegria e amor à minha vida. Compartilhar seu desenvolvimento me deu uma motivação extra.

E ao Eliéser, meu filho que mia, sempre a me lembrar que há espaço para ternura e brincadeira felina. Meu melhor companheiro de estudos, afinal, a qualquer brecha ele tomava meu lugar na cadeira e comandava a pesquisa por mim.

Este trabalho é o reflexo do esforço coletivo de tantas pessoas que, direta ou indiretamente, contribuíram para que eu chegasse até aqui. A cada um, meu mais sincero agradecimento.

RESUMO

O Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) é um equipamento público que oferece apoio e orientação a indivíduos e famílias em situação de violência ou que tiveram seus direitos violados. São crianças, adolescentes, mulheres, idosos e pessoas com deficiência em situação de violência física, psicológica e/ou sexual, negligência, abandono, discriminação, trabalho infantil, entre outros. Segundo os dados dos Relatórios Mensais de Atendimentos (RMA), extraídos do Ministério do Desenvolvimento Social, entre os anos de 2018 e 2022, houve um aumento de 81,1% na demanda por atendimento nos CREAS I, II e III de Ribeirão Preto/SP. Esse crescimento expressivo gera preocupações com a manutenção da qualidade e da capacidade de resposta do serviço diante dos desafios impostos pela demanda crescente. Esta pesquisa tem como objetivo analisar as razões do aumento da demanda sob a perspectiva dos técnicos que atuam nos CREAS I, II, III e IV, quantificar anualmente o número de casos dos CREAS I, II e III, além de fornecer aos gestores da assistência social uma análise qualitativa da realidade institucional, destacando lacunas e dificuldades operacionais. A pesquisa adota uma abordagem qualitativa, complementada pela análise quantitativa dos dados extraídos dos Relatórios Mensais de Atendimento (RMA), que foram explorados estatisticamente por meio da distribuição de frequências e da criação de indicadores sociais. A etapa qualitativa consistiu no envio de um questionário, via Google Forms, a oito técnicos (assistentes sociais e psicólogos) que atuam nos CREAS do município há pelo menos dois anos. O questionário contém quatro perguntas abertas e diretas: duas para caracterização dos respondentes, uma sobre a percepção do aumento da demanda e outra sobre os motivos que justificam esse crescimento. Reconhecer a assistência social como uma política pública de direitos contribui para desconstruir sua antiga associação ao assistencialismo e ao conservadorismo. Além disso, compreender as razões do aumento da demanda nos CREAS fortalece a legitimidade desse serviço, amplia sua visibilidade diante das demais políticas públicas e contribui para o aprimoramento da rede socioassistencial, possibilitando a proposição de estratégias mais eficazes para atender à crescente demanda.

Palavras-chave: Assistência Social; Centro de Referência Especializado de Assistência Social; Oferta e procura.

ABSTRACT

The Specialized Social Assistance Reference Center (CREAS) is a public facility that provides support and guidance to individuals and families experiencing violence or whose rights have been violated. This includes children, adolescents, women, the elderly, and people with disabilities who are facing physical, psychological, and/or sexual violence, neglect, abandonment, discrimination, child labor, among other situations. According to data from the Monthly Service Reports (RMA), obtained from the Ministry of Social Development, there was an 81.1% increase in service demand at CREAS I, II, and III in Ribeirão Preto/SP between 2018 and 2022. This significant growth raises concerns regarding the maintenance of service quality and response capacity in the face of growing demand. This research aims to analyze the reasons behind the increase in demand from the perspective of the professionals working at CREAS I, II, III, and IV, to quantify the number of cases annually at CREAS I, II, and III, and to provide social assistance managers with a qualitative analysis of the institutional reality, highlighting operational gaps and challenges. The research adopts a qualitative approach, complemented by the quantitative analysis of data extracted from the Monthly Service Reports (RMA), which were statistically examined through frequency distribution and the creation of social indicators. The qualitative phase consisted of sending a questionnaire via Google Forms to eight professionals (social workers and psychologists) who have been working at the CREAS units in the municipality for at least two years. The questionnaire includes four open and direct questions: two to characterize the respondents, one about their perception of the increase in demand, and one regarding the reasons that justify this growth. Recognizing Social Assistance as a public policy of rights helps to dismantle its former association with charity and conservatism. Moreover, understanding the reasons behind the increase in demand at CREAS strengthens the legitimacy of this service, increases its visibility among other public policies, and promotes the improvement of the social assistance network, enabling the development of more effective strategies to meet the growing demand.

Keywords: Social Assistance; Specialized Social Assistance Reference Center; Supply and Demand;.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	09
2	POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	12
2.1	UMA BREVE APRECIACÃO SOBRE POLÍTICA PÚBLICA	12
2.2	O ASSISTENCIAL E SUA TRAJETÓRIA HISTÓRICA	19
2.3	ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ÂMBITO LEGAL	27
2.4	O CENTRO DE REFERÊNCIA ESPECIALIZADO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CREAS)	34
3	O ENFRENTAMENTO DAS DIVERSAS FORMAS DE VIOLÊNCIA NO CONTEXTO DA CONTRARREFORMA DO ESTADO	41
3.1	CONTRARREFORMA DO ESTADO.....	41
3.2	QUESTÃO SOCIAL E VIOLAÇÕES DE DIREITOS	49
3.2.1	Tipos de violações de direitos e seus conceitos	54
4	A PERSPECTIVA DOS TÉCNICOS QUANTO AO AUMENTO DA DEMANDA NOS CREAS	78
4.1	ESCOLHA DO TEMA, INSTITUIÇÃO E SUJEITOS PESQUISADOS	79
4.1.1	Questões éticas	85
4.2	OS DADOS QUANTITATIVOS	85
4.2.1	Análise dos dados quantitativos	88
4.3	A PESQUISA QUALITATIVA	93
4.3.1	Análise dos dados qualitativos	94
4.3.1.1	<i>A experiência profissional dos técnicos</i>	97
4.3.1.2	<i>O aumento da demanda</i>	103
4.3.1.3	<i>Os motivos do aumento da demanda</i>	105
5	CONCLUSÃO	123
	REFERÊNCIAS	130
	BIBLIOGRAFIAS CONSULTADAS	136
	APÊNDICE	137

1. INTRODUÇÃO

O Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) é um equipamento público que oferece apoio e orientação a indivíduos e famílias em situação de violência ou que tiveram seus direitos violados.

O público-alvo abrange crianças, adolescentes, mulheres, idosos e pessoas com deficiência que vivenciam violações de direitos por decorrência de violência física, psicológica, negligência, abuso ou exploração sexual, abandono, discriminação, trabalho infantil, entre outros.

A autora deste estudo é assistente social graduada pela UNESP em 2005 e atuante em um CREAS do município de Ribeirão Preto/SP há quase 12 anos. Desde 2013, ao longo de sua trajetória profissional na política de assistência social, vem observando o crescimento contínuo do volume de casos encaminhados para avaliação e/ou acompanhamento especializado nesses equipamentos, o que motivou a realização da presente pesquisa.

Segundo os dados coletados nos Registros Mensais de Atendimento (RMA), entre os anos de 2018 e 2022 houve um aumento de 81,1% na demanda por atendimentos nos CREAS I, CREAS II e CREAS III de Ribeirão Preto/SP. Como consequência, cresce o tempo de espera para que a população seja atendida.

Esta realidade suscita questionamentos: por que aumentou a demanda por atendimento dos CREAS de Ribeirão Preto/SP de 2018 a 2022? Trata-se de números relevantes (quase dobrando), inquietantes (em constante crescimento) e preocupantes (com tendência de aumento contínuo).

Conforme levantamento bibliográfico sobre estudos na mesma área, realizado no segundo semestre de 2023, por meio de sites como SciELO, Periódicos Capes e IBICT (Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia), cruzando as três palavras-chave “centro de referência especializado de assistência social” + “demanda” + “aumento” encontraram-se apenas nove publicações no IBICT e nenhuma nas demais plataformas.

Desses nove trabalhos científicos, nenhum aborda especificamente o aumento da demanda nos CREAS, que é o foco desta pesquisa. Ao cruzar as palavras-chave “centro de referência especializado de assistência social” + “demanda”, foram encontrados 13 resultados na CAPES, três na SciELO e 59 no IBICT. Já ao utilizar “centro de referência especializado

de assistência social” + “aumento”, obtiveram-se dois resultados na CAPES, nenhum na SciELO e 22 no IBICT.

Por conseguinte, analisando os resultados dessas produções bibliográficas, conclui-se que não há produção científica até então que tenha como foco o aumento da demanda por atendimento nos CREAS.

Ponderando que o Brasil é um país em desenvolvimento e socialmente desigual, a intensificação da violência está relacionada a múltiplos fatores, entre os quais as desigualdades sociais e de gênero.

Questões como pobreza, falta de acesso a direitos básicos e relações de poder desiguais contribuem para diferentes formas de violência, incluindo a violência doméstica.

Nesse contexto, a existência do equipamento público CREAS é necessária e permanente, desempenhando um papel essencial no apoio a indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade.

O CREAS absorve o público-alvo da assistência social, representado pelas expressões da questão social, tais como desemprego estrutural, baixa escolarização, concentração de renda, trabalho infantil, redução dos direitos, emprego informal, entre outros.

Quanto menor o acesso às necessidades básicas de sobrevivência em um mundo capitalista, maior a tendência das relações se tornarem conflitivas e violentas. E todo tipo de violência altera o curso da socialização, o que torna necessária a existência de serviços como o CREAS.

Posto isso, é imprescindível tornar visíveis os motivos dessa crescente estatística ao longo desses cinco anos para, além da compreensão dessa ocorrência, reafirmar a relevância da assistência social e a imprescindibilidade do papel do CREAS, bem como reestruturá-lo no âmbito da Proteção Social Especial de Média Complexidade de Ribeirão Preto e da rede de serviços socioassistenciais com a qual dialoga.

Neste contexto, esta pesquisa objetiva analisar os motivos desse aumento de atendimento nos CREAS de Ribeirão Preto/SP, trazendo a percepção dos técnicos que trabalham nos CREAS I, II, III e IV para estruturar a abordagem nesse trabalho científico.

Para alcançar essa finalidade, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos:

- Quantificar anualmente o número de casos atendidos nos CREAS I, II e III no período de 2018 a 2022;

- Identificar os motivos do aumento de casos, segundo a percepção dos técnicos dos CREAS I, II, III e IV;
- Entregar aos gestores da assistência social de Ribeirão Preto uma análise qualitativa da realidade dos CREAS, identificando as lacunas e dificuldades práticas institucionais.

No que diz respeito à metodologia adotada, o critério de seleção dos profissionais é estarem em exercício e terem no mínimo dois anos de experiência em CREAS do município, estando aptos a responder a um questionário contendo quatro perguntas.

Como parte do processo de identificar esses motivos, foram analisados estatisticamente os dados extraídos do RMA, por meio de tabelas e indicadores sociais, e será entregue aos gestores da assistência social de Ribeirão Preto uma análise qualitativa da realidade dos CREAS, pontuando as lacunas e dificuldades práticas institucionais.

A dissertação está dividida em três capítulos, iniciando o primeiro com referenciais teóricos acerca das políticas públicas ao utilizar autores como Thomas R. Dye, Leonardo Secchi, Patrick Le Galès e Pierre Lascoumes. Posteriormente, aprofundaremos a leitura sobre a política de Assistência Social, sua história e legislações, por meio de autores como Maria do Carmo Brant de Carvalho, Maria Carmelita Yasbek e Aldaíza Sposati. E por fim, abordaremos o CREAS.

No segundo capítulo, caminharemos com base em referenciais teóricos acerca da contrarreforma do Estado, da questão social e das diversas manifestações de violência, tríade que permeia a sociedade contemporânea e está intrinsecamente ligada à compreensão do funcionamento de um CREAS como um serviço público essencial de resposta estatal ao enfrentamento da violência e às demandas sociais complexas. Autores como Luiz Carlos Bresser-Pereira, Carlos Montaña, Maria Lúcia Duriguetto e Potyara Pereira serão retratados neste último capítulo.

O terceiro e último capítulo deste trabalho científico explica as motivações que levaram ao interesse pelo tema e delinea como a pesquisa de campo foi desenvolvida. Elucida a metodologia empregada na pesquisa qualitativa e nos dados quantitativos utilizados, seus instrumentos de coleta de dados, as características dos CREAS I, II, III e IV de Ribeirão Preto e a análise das respostas do questionário aplicado aos técnicos. Interpretamos os dados obtidos à luz dos referenciais teóricos apresentados nos capítulos anteriores.

2. POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Este primeiro capítulo está subdividido em quatro tópicos. Visa explicar e correlacionar a “política pública”, o “histórico da assistência social”, a “legislação da Assistência Social” e o papel do “Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS)”, de forma a auxiliar a compreensão da evolução e implementação das ações governamentais voltadas ao bem-estar social.

A política pública representa a materialização das decisões governamentais em busca de soluções para demandas sociais, sendo a assistência social um componente essencial nesse contexto. Ao se analisar o histórico da assistência social, é possível perceber a trajetória de sua consolidação como política pública: desde as primeiras iniciativas filantrópicas até sua institucionalização nos marcos legais.

A legislação da Assistência Social, por sua vez, desempenha um papel crucial na definição dos direitos e deveres, estabelecendo as bases para a operacionalização das políticas nesse campo. Nesse contexto normativo, o CREAS surge como uma peça-chave, representando um importante instrumento na implementação de ações especializadas para grupos em situação de risco social e pessoal por violação de direitos, tais como vítimas de violência, abuso ou exploração.

Assim, a articulação entre a política pública, o histórico da assistência social, a legislação específica e a atuação do CREAS delineia o panorama multifacetado das iniciativas governamentais voltadas para a proteção social e o amparo daqueles que enfrentam desafios particulares.

O entendimento desses elementos é imprescindível para uma análise abrangente e crítica do papel do Estado na promoção do bem-estar social e na construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

2.1 UMA BREVE APRECIÇÃO SOBRE POLÍTICA PÚBLICA

A origem da política pública remonta à própria formação das sociedades humanas e à necessidade de organizar a convivência coletiva.

Ao longo da história, formas de governança como as monarquias absolutistas europeias, os regimes democráticos liberais contemporâneos ou as experiências socialistas do século XX (como na União Soviética e em Cuba) desenvolveram mecanismos distintos para lidar com questões sociais, econômicas e culturais.

A política pública emerge da formação de governos, das sociedades organizadas e das necessidades de atender a determinadas demandas sociais, para “dar conta da reprodução e da proteção social dos grupos que estão sob sua tutela” (Carvalho, 2008, p. 267), por meio da tomada de decisões e da implementação de ações.

De acordo com diferentes culturas, contextos históricos e sistemas políticos, a política pública varia ao longo do tempo - por exemplo, enquanto nos países escandinavos prevalece um modelo de Estado de bem-estar social fortemente universalista, nos Estados Unidos observa-se um modelo mais liberal e focalizado, voltado à seletividade e ao mérito individual. Está intrinsecamente ligada às forças políticas que as moldam, o que impacta a forma como promovem (ou restringem) a equidade e o acesso a direitos.

A literatura especializada frequentemente estabelece uma relação entre política pública e bem-estar coletivo, embora abordagens críticas alertem para os limites dessa associação. No entanto, sua formulação não ocorre de maneira neutra ou consensual conforme apontam Behring (2008) e Iamamoto (2007), que denunciam a captura das políticas públicas por interesses do capital e o esvaziamento do seu potencial emancipador.

Essa concepção revela-se simplista e generalizante, uma vez que decisões que beneficiam certos grupos sociais podem, simultaneamente, fragilizar os direitos de outros. Decisões podem beneficiar certos segmentos da sociedade em detrimento de outros. Logo, a política pública reflete a tradução dos interesses de grupos sociais específicos, que influenciam a definição do que é considerado um problema coletivo e, conseqüentemente, das ações a serem implementadas.

A depender dos contextos históricos, sistemas políticos e especificidades culturais, as políticas públicas são moldadas pelas forças políticas de cada sociedade, como evidenciam as distintas trajetórias do Estado de bem-estar social europeu, do modelo desenvolvimentista latino-americano e das experiências neoliberais a partir da década de 1980.

Dessa forma, as políticas públicas não são meramente voltadas ao bem-estar coletivo, mas resultam de disputas, negociações e relações de poder entre diferentes atores sociais.

Por exemplo, uma política de redistribuição de renda pode melhorar a qualidade de vida de pessoas de baixa renda, mas pode ser percebida como uma perda ou um ônus para aqueles de maior renda, que têm seus impostos aumentados. Da mesma forma, uma política voltada à ampliação de direitos de um grupo específico pode ser vista como uma ameaça a direitos previamente estabelecidos de outro grupo.

Nesta perspectiva, destacam-se os autores Patrick Le Galès e Pierre Lascoumes, que concebem a política pública como agrupamentos de diferentes categorias, com base em critérios específicos, como objetivos, instrumentos de política, atores envolvidos, finalidades, técnicas, entre outros.

Tal instrumentalização não é neutra nem indiferente às interpretações do social. Consiste em um conjunto de regras e procedimentos, de forma mais ou menos coordenada, que regulam as interações e os comportamentos dos atores e das organizações.

Um instrumento de ação pública constitui um dispositivo ao mesmo tempo técnico e social que organiza relações sociais específicas entre o poder público e seus destinatários em função das representações e das significações das quais é portador. (Lascoumes e Le Galès, 2012, p. 21).

Para Galès e Lascoumes, as políticas podem ser categorizadas de acordo com os atores ou grupos que estão envolvidos em sua formulação, implementação ou influência. Isso pode incluir o governo, o setor privado, organizações da sociedade civil, comunidades locais, entre outros.

Esses instrumentos são evidentemente instituições, porque eles determinam em parte a maneira como os atores se comportam, criam incertezas, sobre os efeitos das relações de forças, conduzem a privilegiar certos atores e interesses e a afastar outros, constroem os atores e lhes oferecem recursos, e veiculam uma representação dos problemas. Os atores sociais e políticos têm, portanto, capacidades de ação muito diferentes em função dos instrumentos selecionados. (Lascoumes e Le Galès, 2012, p.23).

Portanto, como consequência, os atores das políticas públicas não podem fazer outra coisa senão efetuar as suas escolhas e definir as suas estratégias de ação, e isso carrega consigo considerações sobre suas posições sociais, econômicas ou culturais.

Na década de 1990, o Brasil passou por um período marcado por transformações significativas nas políticas públicas, moldadas por mudanças econômicas, sociais e políticas.

Esse foi um momento de transição que sucedeu à redemocratização do país e o fim do regime militar, ocorridos nos anos 1980.

Foi nesse período que houve a “busca por um desenho de políticas que permita gerar um círculo virtuoso de crescimento com equidade” (Stein, 2003, p. 159), a fim de valorizar o capital humano e social, necessitando então de integração entre as políticas econômicas e sociais, “num quadro de subordinação do gasto social à gestão econômica no contexto de crise e de reformas liberalizantes” (Alencar, 2010, p. 74).

Crescimento e equidade são, portanto, produtos tanto da política econômica como da política social, o que requer um enfoque integrado, isto é, somente a política pública em seu conjunto pode propiciar a transformação produtiva e a equidade. As questões sociais requerem, para seu enfrentamento, uma concepção unificada das políticas econômicas e sociais que ultrapasse a ideia de que o crescimento constitui a finalidade da primeira e a distribuição, finalidade da segunda, respectivamente. (Stein, 2003, p. 163).

Apesar de ser uma área complexa, influenciada por diversos fatores e marcada por grandes desafios, a política pública, desde sua gênese até a contemporaneidade, reafirma-se no campo dos direitos e possibilita o protagonismo dos sujeitos nos espaços coletivos, conforme defende Yazbek:

Não podemos esquecer, no entanto, que estas políticas expandem direitos sociais, permitem o acesso a recursos e serviços sociais, criam possibilidades de interlocução entre a esfera governamental e a sociedade civil e, sobretudo, abrem espaços para o protagonismo e para a ação coletiva de atores políticos que lutam pela realização do caráter público nas políticas sociais. (2004, p.26).

Elaborar uma política pública requer identificar o problema, obter apoio ao seu reconhecimento como problema público, deliberar sobre possíveis alternativas para sua resolução, formular o “desenho” mais apropriado de ação visando o seu enfrentamento, desenvolver ações para a implementação das possíveis soluções e, durante todo esse percurso, monitorar e avaliar seus resultados periodicamente, garantindo-lhe o alcance dos resultados desejados e a identificação de possíveis melhorias.

Para Dye (2009, p. 105-106), convém lembrar que:

a formulação de políticas envolve a montagem de agenda (captar a atenção dos formuladores de políticas); a formulação de propostas (divisar e escolher

opções de políticas); a legitimação de políticas (desenvolver apoio político, conseguir aprovação do congresso, do presidente ou dos tribunais); a implementação de políticas (criar burocracias, despende dinheiro, fazer cumprir as leis); e a avaliação de políticas (verificar se as políticas funcionam, se são populares).

Para pensarmos as políticas públicas, Secchi (2019), estudioso autor do tema e da administração pública, nos desafia triplamente com as seguintes indagações: se as políticas públicas são elaboradas exclusivamente por atores estatais; se são identificadas apenas por meio de ações; e se são caracterizadas somente por diretrizes estruturantes ou se considera também as diretrizes operacionais.

Vejamos, embora as políticas públicas sejam geralmente desenvolvidas por atores governamentais, até porque para o bom funcionamento das sociedades capitalistas o Estado é uma instituição imprescindível, elas também podem ser multicêntricas, ou seja, elaboradas por outros protagonistas da sociedade, como organizações da sociedade civil, grupos de interesse, empresas, acadêmicos, cidadãos, etc.

O multicentrismo permite que qualquer ator social seja um protagonista de políticas públicas, desde que o problema a ser enfrentado tenha características públicas, conforme aponta Secchi (2009).

Apesar de associarmos a política pública como atividade exclusivamente estadocêntrica, o envolvimento de personagens para além do Estado pode resultar em políticas mais eficazes e sensíveis às necessidades da sociedade, garantindo-lhes embasamento em evidências científicas e melhorando as práticas disponíveis.

Entretanto, trata-se de uma opção que nos faz refletir sobre a falta de capacidade do Estado — frequentemente associada às reformas gerenciais iniciadas nas décadas de 1980 e 1990, como apontado por Bresser-Pereira (1996) — de gerir com qualidade todas as ações sociais.

Sobre o envolvimento conjunto entre atores públicos e privados nos processos de elaboração de políticas públicas, Secchi (2009) considera positivo. Ainda de acordo com o acadêmico, o modelo relacional de governança pública realça a coordenação entre atores públicos, terceiro setor, cidadãos, setor privado, redes de políticas públicas, na busca de soluções para problemas coletivos.

Já nas considerações de Dye, segundo a teoria dos grupos, esse conjunto entre atores, essa junção de indivíduos, essa ponte entre cidadão e governo, essa luta entre grupos é, na verdade, um equilíbrio, “uma balança que as facções ou grupos contendores procuram constantemente fazer pender a seu favor” (Dye, 2009, p. 107).

Por conseguinte, no que se refere ao agir e ao negligenciar em torno de políticas públicas, ambos equivalem, respectivamente, a uma ação e a uma inação governamental. Ou seja, a omissão estatal com relação a determinadas ações políticas também pode configurar uma forma de fazer política pública.

A passividade em não abordar problemas importantes e urgentes é uma forma de o governo não tomar medidas, de não realizar ações para resolver uma questão social, econômica ou política. Sendo assim, a omissão também é uma política pública, pois retrata irresponsabilidade e falta de intencionalidade dos representantes em atender as demandas da sociedade.

Além de Secchi, autores como John Kingdon, em sua obra *Agendas, Alternatives and Public Policies* (1984) exploram a ideia de que as decisões de não agir, a ausência de regulamentação ou a revogação de políticas públicas existentes podem ter implicações significativas e moldar o ambiente social e econômico de uma nação.

Independentemente do posicionamento da governança, é conclusivo que as políticas públicas “são o Estado em movimento” (Serafim e Dias, 2012, p.125), que a agenda é o instrumento que nos mostra o que será priorizado e problematizado, o que será reconhecido e quais valores e interesses estarão envolvidos.

[...] uma política pública nasce do reconhecimento, por parte dos atores sociais, de que uma dada realidade é um problema social, bem como da necessidade de uma intervenção pública (ou política). Esse reconhecimento não é um processo simples, mas fruto de um complexo processo de disputas, interesses e valores entre atores sociais que se reúnem em grupos de pressão, de interesses ou redes políticas para advogar sobre um problema ou uma questão específica. (Serafim e Dias, 2012, p. 131).

Além desses autores já citados — como Lascoumes e Le Galès, Secchi, Dye, Stein e Yazbek —, que discutem em suas obras de como as organizações públicas podem promover o bem-estar social e como os processos de gestão podem impactar a eficácia das políticas públicas, entre outros, Dye (2009) enfatiza que compreender a política pública requer uma

análise aprofundada das instituições, levando em consideração não apenas sua estrutura formal, mas também suas relações informais e as redes de influência que permeiam o ambiente político.

Para Dye (2009, p. 101), “uma política não se transforma em política pública antes que seja adotada, implementada e feita cumprir por alguma instituição governamental”. E é com base nos reflexos de como se organiza e se estrutura uma instituição que o arcabouço das políticas públicas pode ser afetado ou não.

Essa inter-relação entre políticas públicas e instituições tem sido, há tempos, foco de estudo da ciência política, embora não se tenha “dado muita atenção às conexões entre estrutura das instituições governamentais e o conteúdo das políticas públicas” (Dye, 2009, p. 101).

Para o autor, é por meio das instituições governamentais que as políticas públicas adquirem suas características. E esses atributos, que se relacionam entre si, são: a legitimidade, a universalidade e a coerção.

A legitimidade é analisada como base moral e legal da autoridade governamental, implicando obrigações legais dos cidadãos. A universalidade examina como as políticas públicas são aplicadas de maneira equitativa, abarcando todos os membros da sociedade de maneira justa e inclusiva. E quanto à coerção, explora o papel do uso legítimo da força pelo Estado para impor leis e manter a ordem social.

É precisamente esta capacidade do governo de cobrar lealdade de todos os seus cidadãos, de adotar políticas que governam toda a sociedade e de monopolizar o uso legítimo da força, que estimula os indivíduos e os grupos a se empenharem para que as políticas traduzam suas preferências. (Dye, 2009, p. 101).

Dito isso, a disposição de uma instituição impacta diretamente nas políticas públicas e por isso essa relação precisa ser investigada para além do conhecimento empírico, pois ela pode facilitar ou obstruir consequências políticas (Dye, 2009).

Em síntese, as políticas públicas são resultado de disputas e negociações entre diferentes grupos sociais, refletindo relações de poder e interesses específicos. Longe de serem neutras ou universais, elas representam escolhas políticas que determinam quais demandas serão reconhecidas como prioritárias e quais grupos terão maior acesso a direitos e

recursos. Assim, em vez de garantir de forma automática uma sociedade justa e equitativa, as políticas públicas podem tanto reduzir quanto aprofundar desigualdades, dependendo dos atores envolvidos em sua formulação, implementação e monitoramento.

Ao direcionar recursos e esforços para áreas prioritárias, as políticas públicas têm o poder de esculpir o presente e o futuro de uma nação, bem como reparar o passado, contribuindo para o desenvolvimento sustentável, a melhoria da qualidade de vida e a promoção da justiça social.

A efetividade dessas políticas não reside apenas na sua concepção, mas também na implementação eficaz, no monitoramento constante, na avaliação sistemática e continuada e na adaptação às dinâmicas sociais, econômicas e culturais que estão em constante evolução no contexto de uma nação.

Em última análise, a política pública é um instrumento indispensável na construção de uma sociedade mais igualitária, na garantia de oportunidades para todos e na promoção de um ambiente propício ao progresso socioeconômico e à dignidade humana, como defendem autores como Yazbek (2004) e Secchi (2019), ao enfatizarem a centralidade das políticas na superação das desigualdades e na consolidação da cidadania.

Assim, as políticas públicas não são apenas mecanismos técnicos de gestão, mas expressões concretas de projetos de sociedade em disputa — capazes tanto de promover justiça e inclusão quanto de reproduzir desigualdades, a depender dos interesses que as orientam.

2.2 O ASSSISTENCIAL E SUA TRAJETÓRIA HISTÓRICA

Com a conjuntura dos anos 1990, caracterizada por uma transição econômica e política que moldou as políticas públicas brasileiras, a busca por estabilidade econômica e eficiência na gestão pública influenciou a maneira como diversas áreas, incluindo a assistência social, foram abordadas ao longo da década.

Fortalecida a perspectiva neoliberal, em que o mercado é considerado espaço legítimo para resolução dos problemas econômicos e sociais, a assistência social passou a ser um tema de grande debate e polarização, por interrogar o papel do Estado e analisar o equilíbrio entre eficiência econômica e justiça social nas políticas públicas.

Adentrando esse escopo social, interrogamos como a questão assistencial está inserida nas políticas governamentais. Teria a assistência social uma importância significativa na agenda estatal, tornando-se objeto de análise?

Seria ela uma fenda de outras políticas públicas ou, segundo Antônio Carlos Gomes da Costa, o “terreno baldio” (Faleiros, 1995, p.13), ou até mesmo, uma política marginal, secundária, nas palavras de Fleury (Faleiros, 1995, p.14)?

Para Faleiros (1995), compreender a assistência dessa maneira é como cair no reducionismo. É o mesmo que desconsiderar as profundezas e o caráter analítico das políticas sociais, desqualificando a Assistência no campo teórico.

Na experiência do autor, embora a Assistência tenha como prerrogativa conferir um recurso a alguém sem que esse precise pagar com o trabalho, trata-se de é um ato pontual, mecânico.

Essa transferência de recursos - e é aí que entra a questão teórica - é uma exigência do capital para reproduzir a força de trabalho, é uma forma de distribuição apenas que não afeta a desigualdade, que mantém a desigualdade, ou é uma melhoria das condições de vida da população, é uma maneira de reduzir a desigualdade ou não, é efetivamente uma distribuição. (Faleiros, 1995, p.16).

Já para Martins e Paiva, a assistência social:

não era operada no campo público com transparência e controle social. Seu acesso foi sempre mediado por uma “regulação ad hoc”, isto é, caso a caso e, por isso, campo do favor, campo de vínculos pessoais e, não públicos e não de direitos sociais. (2003, p. 73).

Apesar de a Assistência nunca ter sido um assunto relevante histórica e empiricamente, ela carrega características de uma manifestação antiga (longevidade), constância no tempo (durabilidade) e está presente tanto em países desenvolvidos quanto nos de terceiro mundo (obliquidade), conforme reforça Pereira (1994).

Embora detenha essas três características, a autora considera que, ao longo dos anos, poucas são as contribuições que ajudam a conhecer e identificar a Assistência em sua essência, resultando em um quadro confuso e contraditório.

A falta de uma definição clara sobre os objetivos, a abrangência e as responsabilidades da Assistência Social tornam sua atuação vulnerável a interpretações diversas, o que impacta diretamente na sua eficácia e na garantia de direitos para a população.

Esse ‘imbróglio’ (Pereira, 1994, p.28) se reflete em um cenário de ambiguidade, no qual as políticas públicas frequentemente oscilam entre a assistência emergencial e a promoção de direitos, dificultando o desenvolvimento de estratégias consistentes para resolver as questões sociais.

Entretanto, esse panorama de a Assistência não ter sua relevância reconhecida como estratégia de atuação em face do complexo problema da pobreza, deve-se a questões estruturais do capitalismo, sistema no qual a pobreza é estigmatizada como uma questão individual, não coletiva, e como se seu aparato estrutural não existisse.

Essa visão de falta de esforço, de iniciativa e falhas individuais cria uma reputação negativa em torno dos beneficiários de políticas de assistência social, que são frequentemente retratados como dependentes ou aproveitadores do sistema, minando o apoio público e político a essas políticas.

O foco, também, da estrutura do capitalismo no livre mercado e na eficiência econômica desvaloriza políticas de assistência social que envolvem redistribuição de recursos e apoio direto aos mais vulneráveis, rotulando-as como de não geração de lucro imediato ou crescimento econômico.

Essa tendência do capitalismo contemporâneo, influenciado pela égide neoliberal, inclina a reduzir o papel do Estado na economia e nas questões sociais, prosperando o juízo de que o mercado é mais eficiente para resolver os problemas sociais.

Isso leva à desvalorização e ao desinvestimento em políticas de assistência social, vistas como gastos públicos excessivos ou como entraves ao crescimento econômico. No modelo capitalista há uma predileção por políticas que estimulam o crescimento econômico direto, como incentivos fiscais para empresas ou investimentos em infraestrutura. Contrário ao movimento das políticas de assistência social que, muitas vezes, têm como objetivo proporcionar um alívio imediato à pobreza e à desigualdade, tendo então seus benefícios vistos como menos tangíveis em termos de crescimento econômico.

Ademais, a influência de grupos econômicos e elites empresariais muitas vezes se opõem a políticas de assistência social que possam resultar em maior taxação ou regulação, ou

que afetem seus interesses financeiros. Como resultado, políticas que beneficiam diretamente os mais pobres e vulneráveis são frequentemente marginalizadas.

O capitalismo, como um sistema socioeconômico que visa, no curto prazo, ganhos econômicos imediatos, na maioria das vezes, acolhe negativamente políticas de assistência social pois requerem investimentos de longo prazo para produzir resultados significativos na redução da pobreza. Logo, são vistas como menos atrativas em comparação com políticas que prometem retornos rápidos.

Nessas concepções, a disponibilidade da Assistência Social significa:

muito mais um incentivo à preguiça, à dependência, e um consequente aumento da pobreza, do que sua eliminação ou seu atenuamento. Livra-se, dessa forma, de qualquer compromisso tanto o Estado como a sociedade civil em relação à pobreza. (Schons, 1995, p. 14).

Percebe-se então, a importância crítica de inserir e compreender a história da Assistência Social interligada a várias razões dentro de um sistema capitalista, no qual o foco está no crescimento econômico, eficiência de mercado e lucro. E políticas que não se alinham diretamente a esses objetivos tendem a ser desvalorizadas, mesmo quando são essenciais para lidar com problemas sociais complexos como a pobreza.

A Assistência pode então oscilar, de acordo com a hegemonia e a pressão das diferentes forças, entre apresentar-se como um direito ou voltar a ser apenas um benefício com todas as caracterizações e diferentes roupagens já apresentadas. (Schons1995, p. 17).

Logo, além de não possuir um conceito e ter uma conotação depreciativa, Pereira (1994) classifica a Assistência como uma ação em torno das necessidades de uma clientela, quando, na verdade, deveria agir em torno de um objetivo ou de uma problemática. Logo, falar em Assistência é correlacioná-la com a pobreza.

Embora inquestionável o fato de que a existência de pessoas pobres é a condição básica e necessária para justificar a Assistência, Pereira (1994) cita a importância de, pelo menos, desuniformizar as ações dessa política, de modo que a pobreza seja qualificada e reconhecida como um fenômeno complexo e de múltiplas causas, e não apenas como uma mera falta de renda.

Até porque, considerando que o mundo do trabalho, em um contexto capitalista, traz constantes alterações e está intrinsecamente ligado à questão econômica, seria ingenuidade entendermos a pobreza sob o ângulo de um só aspecto.

Como sugestão para conceituar a Assistência, para dizer o que ela é ao invés de “o que ela visa” (Pereira, 1994, p.45), é necessário “identificar as propriedades” (Pereira, 1994, p.31) que distinguem a Assistência de outras políticas públicas e de “superar falsas antíteses” (Pereira, 1994, p.31) que não tenham raízes empíricas, de modo a alcançar suas propriedades essenciais:

[...] o procedimento crítico que se pleiteia com relação à questão da conceituação da Assistência tem como tarefa principal a descoberta de particularidades, de relações, de interfaces, de processos, de categorias, de tendências, de contra tendências, que permanecem escondidas no bojo do fenômeno. [...] é preciso fazer análises comparativas – essa é uma tecla que venho batendo, é preciso comparar vários contextos socioculturais, onde o fenômeno se dá. (Pereira, 1994, p.32).

Historicamente falando, a assistência social, em sua trajetória ao longo dos anos, vem lutando para romper com suas características originárias, pautadas em práticas constituídas à base de benemerências, de caridades e de solidariedades religiosas.

A prática assistencial, desde a antiguidade, transporta uma conotação caritativa e inicialmente era realizada pela “família, clã ou tribo” (Vieira, 1975, p. 19). Acreditava-se que a existência de males sociais (miséria, doença, calamidades) “eram castigos dos deuses pelas faltas cometidas pela pessoa ou por seus pais” (Vieira, 1975, p. 19).

Então, se havia pessoas passando por dificuldade, com problemas de saúde, ou vivendo miseravelmente, era por serem pecadoras, era por conta de ocorrências da justiça divina e não havia nada a se fazer, apenas aceitar.

Algumas décadas depois, a assistência passou a ser realizada por associações para fins religiosos (confrarias), como elucida Martinelli (2001), cuja origem remonta a 3.000 antes de Cristo e objetivava, em diversos locais do mundo, “facilitar a marcha das caravanas no deserto” (Martinelli, 2001, p.96).

Inclusive, ainda na Antiguidade, ações assistenciais eram motivos para reflexões de grandes filósofos, como Aristóteles e Platão, que pretendiam com que essas ações passassem a ser constantes em vez de eventuais.

Com o advento do cristianismo, a assistência ampliou seu significado estrutural, aliando o conceito de justiça social e incorporando ao seu arcabouço de ofertas de “serviços” também a ajuda espiritual.

Estando a igreja católica já institucionalizada, tinha como atribuição constatar quem eram as pessoas que solicitavam ajuda, “situando a caridade como um dos pilares da fé, imperativo de justiça social” (Martinelli, 2001, p.97) aos pobres.

De acordo com Löwy (1998), a Igreja Católica era contra a racionalização das relações comerciais, ou seja, contra os interesses financeiros e econômicos, entre trabalhadores e patrões.

Um outro motivo para a Igreja Católica rejeitar determinados elementos da ética capitalista era a identificação de Jesus Cristo como o pobre, voltando suas ações para práticas caritativas e de combate às injustiças sociais.

ser pobre ou doente não constituía castigo, mas consequência da imprevidência individual ou das circunstâncias; a pobreza e a doença eram consideradas como provação, da qual se poderiam exaurir grandes merecimentos. Ajudar o pobre, recebê-lo, era meritório, pois ele representava a própria pessoa do Salvador. (Vieira, 1975, p. 20)

Com a Idade Média, a esfera assistencial passou a significar um meio de controlar a pobreza e sujeitar à classe dominante aqueles que não tinham condições de sustento de vida. Nota-se que a Igreja passou a se aliar à burguesia, pois viu-se obrigada a aceitar o advento do capitalismo e do Estado burguês como irreversível (Löwy, 1998).

Anos seguintes, o assistencialismo passou a organizar-se em bases laicas e não mais religiosas, embora houvesse a tentativa do sacerdote francês São Vicente de Paulo, no século XVII, de restabelecer sua origem cristã.

Somente durante o contexto da Revolução Francesa, no século XIX, considerada a época “da organização da assistência social” (Vieira, 1975, p. 26), que a assistência se posicionou como um direito do cidadão e atribuiu a todos o dever de prestá-la.

Contudo, esclarece Martinelli:

Ao ser deixada pelo Estado na mão de todos, na verdade a assistência ficava na mão de ninguém, relegada ao limbo da indeterminação. Tal indeterminação interessava à classe dominante naquele momento, porque ao ficar ao seu livre arbítrio a assistência se prestava, inclusive, a ser uma

estratégia de domínio de classe, de fortalecimento da submissão. (2001, p. 99).

Para Martinelli (2001), a assistência tinha várias funções vantajosas para a burguesia: econômica, ideológica e de controle. Todas essas alicerçadas em ideais de repreensão da classe trabalhadora, de modo a garantir o aumento do capital, ao mesmo tempo que se impedia o avanço dos movimentos da massa pauperizada.

Observa-se que o cunho ideológico de amor ao próximo e assistência ao necessitado era alinhado aos interesses das classes dominantes, objetivando uma perspectiva de ajuste e enquadramento social dos indivíduos.

Em meio a essa trajetória histórica, sob a égide do capitalismo e da Igreja Católica, a função social, como simples acessório da função econômica e de domínio dos trabalhadores, “atravessou os mares e cruzou as fronteiras, aportando no território brasileiro, em 1932” (Martinelli, 2001, p. 126).

Durante a Era Vargas (1930 a 1945), políticas de industrialização e urbanização foram implementadas, empresas estatais criadas para maior controle da economia e o trabalho regulamentado.

Ainda, Sposati (2005, p. 19), observa que:

A relação da assistência social com o sentimento patriótico foi exponenciada quando Darcy Vargas, a esposa do presidente, reúne as senhoras da sociedade para acarinhar pracinhas brasileiros da FEB – Força Expedicionária Brasileira – combatentes da II Guerra Mundial, com cigarros e chocolates e instala a Legião Brasileira de Assistência – LBA. A ideia de legião era a de um corpo de luta em campo, ação.

Apesar do crescimento econômico e da intervenção estatal na economia, os anos de 1964 a 1985, caracterizados por notório desenvolvimento econômico, vieram acompanhados de autoritarismo político.

Findada a ditadura militar, o Brasil passou por um processo de redemocratização e a partir da década de 1990, houve uma orientação de inclinação neoliberal na economia, caracterizada pelas privatizações, pela abertura comercial:

pelas estratégias de extração de superlucros, com a flexibilização das relações de trabalho, onde se incluem as tendências de contratação dos cargos sociais e previdenciários, vistos como custos para a produção ou gastos dispendiosos

do Estado; pela supercapitalização, com a privatização explícita ou induzida (passiva) dos setores de utilidade pública, onde se incluem saúde, educação e previdência [...] (Behring, 2003, p. 103).

Neste mesmo período, por volta das décadas de 1980 a 1990, em torno desse processo de democratização do país, ganhou força os movimentos de luta política de trabalhadores sociais, de atores não governamentais, etc., ficando claro o grande descontentamento com as alterações nas condições de vida das pessoas.

A luta social e a organização política da classe trabalhadora na América Latina são nutridas de convicções, dentre elas o reconhecimento da dimensão coletiva dos problemas sociais como construção social e econômica da sociedade de classes, portanto independente das fragilidades pessoais, ou das razões de natureza moral ou cognitiva, dentre outras subjetivações. (Paiva, 2006, p. 16).

Percebe-se que o século XX ficou encarregado de romper com as práticas de prestação de serviços assistenciais, pautadas no empiricismo, na religiosidade, nas emoções ou sentimentos. Tomou forma profissionalizante e científica e se desenvolveu de maneiras diferentes a depender de uma civilização ou de uma cultura.

Atualmente, a área assistencial, tendo em vista esse histórico assistencialista, populista e clientelista, costuma, vez ou outra, ser censurada ou velada em debates relativos às políticas sociais, pois encaram as práticas governamentais “como ajudas circunstanciais que resultam mais da bondade do governante do que do reconhecimento da dignidade do cidadão” (Yazbek, 2009, p. 17).

Entretanto, Paiva observa que:

[...] é preciso lembrar que tais traços, embora acentuados na assistência social, não são exclusivos dessa política pública [...] tais desvios interferem nas políticas públicas em geral, até mesmo a saúde e a educação, fruto da rígida moldura clientelista e patrimonialista, que tanto marcam as relações políticas no país. (2006, p. 10).

Apesar de concederem à assistência social uma visão desfavorável e fragmentada, de status secundário ou suplementar, cabe aprofundarmos em sua essência e desmistificarmos esse pensamento conservador por meio da análise de sua especificidade no seu curso histórico, correlacionando-a com as questões políticas, sociais e econômicas.

Contemporaneamente, trata-se de um desafio complexo e multifacetado, pois demandas sociais são dinâmicas e interconectadas. Entretanto, a assistência social se destaca como um alicerce essencial para a construção de uma comunidade mais justa e solidária.

Em um mundo marcado por rápidas transformações, desigualdades persistentes, retração de direitos e crises globais, a assistência social emerge como um mecanismo essencial na promoção da inclusão, no amparo aos mais vulneráveis e na mitigação das disparidades sociais.

Ao garantir acesso a serviços, benefícios e oportunidades para aqueles em situação de fragilidade, a assistência social não apenas alivia o sofrimento individual, mas também contribui para a construção de uma sociedade mais resiliente e coesa.

Investir na política pública de Assistência Social não apenas reflete valores humanitários, mas também representa uma estratégia pertinente para enfrentar os desafios presentes e construir um futuro mais equitativo para todos.

2.3 ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ÂMBITO LEGAL

Entrelaçar uma política pública à existência de legislação específica é intrínseco ao funcionamento da democracia e do Estado de Direito. A legislação fornece o arcabouço jurídico necessário para a concepção, implementação e avaliação eficaz de políticas públicas, estabelecendo normas, diretrizes e critérios que garantem a legitimidade, a transparência e a solidez nas tomadas de decisões nas esferas governamentais.

Além disso, a legislação contribui para a estabilidade e continuidade das políticas ao longo do tempo, assegurando que os objetivos sejam alcançados de maneira consistente e em conformidade com os princípios éticos e os direitos fundamentais da sociedade.

Isto posto, como toda política requer uma legislação para afiançar sua solidificação, percorreremos os marcos históricos e as particularidades legais da política pública de assistência social.

Embora a prática assistencial seja antiga, como já explicitado, ela é legalmente jovem, comparada a outras áreas do direito: “a assistência social é uma velha prática social, mas jovem política pública” (Carvalho, 2006, p. 124).

O documento central e inicial que estabelece os princípios e diretrizes gerais para a assistência social no Brasil é a Constituição Federal.

Apesar de a Constituição de 1934 ter incluído pela primeira vez a assistência social como uma responsabilidade do Estado, o marco legal das transformações no perfil histórico da assistência social no país se deu com a Constituição Federal de 1988.

A partir desta Carta Magna, por meio do seu Art. 203, iniciou-se a construção de uma nova concepção para a assistência social brasileira, pois foi reconhecida como um direito do cidadão e estabeleceu a Seguridade Social, que engloba a assistência social, a saúde e a previdência social, como um sistema integrado.

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:
I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;
III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;
IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.
VI - a redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza. (Brasil, 1988, s.p).

Esse artigo constitucional estabelece os objetivos da assistência social no Brasil, destacando a proteção a diferentes grupos da população, a promoção da integração ao mercado de trabalho, a habilitação e reabilitação de pessoas com deficiência, e a garantia de um salário mínimo de benefício mensal para pessoas em situação de vulnerabilidade.

Os 35 anos da promulgação da C.F de 1988 representam um marco fundamental na história da Assistência Social no país. Seu conteúdo abarca princípios que fundamentam as políticas sociais e os programas desenvolvidos no âmbito da assistência social no país.

Para Sposati (2004, p. 42), a assistência social garantida constitucionalmente refuta o conceito de:

[...] população beneficiária como marginal ou carente, o que seria vitimá-la, pois suas necessidades advêm da estrutura social e não do caráter pessoal' tendo, portanto, como público-alvo os segmentos em situação de risco social e vulnerabilidade, não sendo destinada somente à população pobre.

Por conseguinte, à integração no âmbito da seguridade social e à qualidade de política de proteção social, a Assistência Social foi regulamentada pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 1993 – Lei 8.742 de 07 de dezembro, que veio assegurar o que foi declarado na Lei Maior:

Art. 1º A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas. (Brasil, 2009, p. 06).

Regulamentou o capítulo da assistência social da Constituição Federal de 1988, tornando-se uma referência importante para o planejamento e a execução das políticas de assistência social no Brasil, porque estabelece princípios, diretrizes e critérios para sua organização.

Assim como a Constituição, a LOAS também eleva o município “à categoria de ente da federação, sendo ele a instância mais legítima para a problematização e organização de respostas aos problemas vividos pela população” (Nogaroli, 1995, p.55), conforme demonstra alguns artigos e incisos abaixo:

Art. 5º A organização da assistência social tem como base as seguintes diretrizes:

I – descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo; (Brasil, 2009, p. 09).

Art. 11. As ações das três esferas de governo na área de assistência social realizam-se de forma articulada, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos programas, em suas respectivas esferas, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. (Brasil, 2009, p. 12).

Art. 15. Compete aos Municípios:

I – destinar recursos financeiros para custeio do pagamento dos benefícios eventuais de que trata o art. 22, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Municipais de Assistência Social; (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011)

II – efetuar o pagamento dos auxílios natalidade e funeral;

III – executar os projetos de enfrentamento da pobreza, incluindo a parceria com organizações da sociedade civil;

IV – atender às ações assistenciais de caráter de emergência;

V – prestar os serviços assistenciais de que trata o art. 23 desta lei.

VI – cofinanciar o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos de assistência social em âmbito local; (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)

VII - realizar o monitoramento e a avaliação da política de assistência social em seu âmbito. (Brasil, 2009, p. 14-15).

Além de provisionar o Benefício de Prestação Continuada (BPC), a LOAS também reservou uma seção para tratar dos benefícios assistenciais eventuais, de natureza temporária ou suplementar prestados nas situações de nascimento, morte, ou vulnerabilidade provisória e calamidade pública.

Na letra da lei, por BPC e benefício eventual temos, respectivamente, as seções I e II, seguidas pelos Art. 20 e 22, conforme abaixo:

Art. 20. O benefício de prestação continuada é a garantia de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família. (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011) (Vide Lei nº 13.985, de 2020)

Art. 22. Entendem-se por benefícios eventuais as provisões suplementares e provisórias que integram organicamente as garantias do Suas e são prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública. (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011) (Brasil, 1993, s.p).

Com relação ao BPC, cabe dizer que muitas alterações foram feitas desde sua implementação até os dias de hoje, no intuito de impor barreiras ao acesso e à concessão pela população.

Mudanças como o critério de idade dos idosos, definição de deficiência, conceito de família e mecanismos de concessão, conforme destaca Martins e Paiva (2003).

Atualmente, vigora o seguinte texto do Art. 20:

§ 1º Para os efeitos do disposto no **caput**, a família é composta pelo requerente, o cônjuge ou companheiro, os pais e, na ausência de um deles, a madrasta ou o padrasto, os irmãos solteiros, os filhos e enteados solteiros e os menores tutelados, desde que vivam sob o mesmo teto. (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011)

§ 2º Para o efeito de concessão do benefício de prestação continuada, considera-se pessoa com deficiência aquela que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas. (Redação dada pela Lei nº 13.146, de 2015) (Vigência)

§ 3º Observados os demais critérios de elegibilidade definidos nesta Lei, terão direito ao benefício financeiro de que trata o caput deste artigo a pessoa com deficiência ou a pessoa idosa com renda familiar mensal per capita igual ou inferior a 1/4 (um quarto) do salário-mínimo. (Brasil, 1993, s.p)

A LOAS define também quem são os beneficiários e as formas de financiamento, possibilitando à assistência social sua transição para a seara dos direitos, da universalização dos acessos e das responsabilidades estatais.

Dessa forma, a Assistência Social como campo de efetivação de direitos é (ou deveria ser) política estratégica, não contributiva, voltada para a construção e provimento de mínimos sociais de inclusão e para a universalização de direitos, rompendo com a tradição clientelista e assistencialista que historicamente permeia a área, onde sempre foi vista como prática secundária, em geral adstrita às atividades do plantão social, de atenções em emergências e distribuição de auxílios financeiros. (Yazbek, 2004, p. 14 – 15).

Notoriamente, a LOAS “inova ao afirmar para a Assistência Social seu caráter de direito não contributivo (independentemente de contribuição à Seguridade e além dos interesses do mercado)” (Yazbek, 2004, p.13), transformando o cenário da assistência social, vista superficialmente como “não-política”, e criou uma nova direção, compromissada com demandas, necessidades e interesses dos cidadãos, assegurando-lhes o acesso a bens e serviços qualificados.

É oportuno dizer que essa mesma lei infraconstitucional passou por alterações, acréscimos e revogações em seus dispositivos, em 6 de julho de 2011, por meio do sancionamento da Lei 12.435.

Em continuidade, no ano de 2003, em Brasília, foi realizada a IV Conferência Nacional de Assistência Social. Com o intuito de cumprir as deliberações desse encontro e com o propósito de produzir coletivamente o redesenho da política assistencial visando a implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, foi elaborada, em 2004, a Política Nacional de Assistência Social – PNAS.

Na construção dessa Política se sobressaem:

[...] o campo da informação, monitoramento e avaliação, salientando que as novas tecnologias da informação e a ampliação das possibilidades de comunicação contemporânea têm um significado, um sentido técnico e político, podendo e devendo ser consideradas como veios estratégicos para

uma melhor atuação no tocante às políticas sociais e a nova concepção do uso da informação, do monitoramento e da avaliação no campo da política de assistência social. (Brasil, 2004, p. 10).

Em 2005, é instituído o SUAS, sistema descentralizado e participativo que tem por função a gestão do conteúdo específico da Assistência Social no campo da proteção social brasileira.

Consolida o modo de gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os três entes federativos que, de modo articulado e complementar, operam a proteção social não contributiva de seguridade social no campo da assistência social.

O SUAS representa um avanço como modelo de gestão descentralizado, organizado em ações socioassistenciais, com financiamento tripartite, base no território e foco prioritário na atenção às famílias.

Por ser uma construção republicana, histórica e democrática, está em pleno processo de consolidação, convivendo com conquistas e desafios. É um sistema que existe e atua em rede com outras políticas para combater a pobreza, a desigualdade, a vulnerabilidade social e a miséria no Brasil. (Brasil, 2009, p. 14).

Cabe frisar que, somente em 2011, com a aprovação da Lei 12.435, que o SUAS foi criado, garantindo no ordenamento jurídico brasileiro inúmeras conquistas efetivadas ao longo desses anos. Por meio dessa lei, foram feitas alterações nos dispositivos da Lei nº 8.742/93 – (LOAS).

Também no mesmo ano de 2005, ocorreu a aprovação da Norma Operacional Básica (NOB/SUAS), pelo Conselho Nacional de Assistência Social, cujo objetivo foi implementar o SUAS. Em 2012, um novo texto da NOB/SUAS foi publicado.

A NOB-SUAS/2005 representou um marco fundamental na estruturação da Política Pública de Assistência Social, imprimindo um grande salto quantitativo na implantação de serviços socioassistenciais em todo o território nacional, tendo como base critérios de partilha transparentes e objetivos, adequados à distribuição territorial das populações vulneráveis, com a alocação equitativa do cofinanciamento federal e a possibilidade de superação das distorções regionais históricas. (Brasil, 2012, p.13)

No ano seguinte, aprovou-se a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos – NOB-RH/SUAS de 2006, a qual determinou um marco no que se refere à valorização e qualificação dos profissionais da Assistência Social. Em 2012 a NOB-RH/SUAS foi revisada (Resolução CNAS nº 33 de 12 de dezembro de 2012), introduzindo novidades, como o dever de que os profissionais da assistência social fossem concursados para atuar no Serviço Público.

E por fim, a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, que foi aprovada em 2009 pela Resolução CNAS nº 109, de 11 de novembro. A Tipificação é um elemento importante na consolidação do SUAS. Ela ajuda a garantir a unidade na oferta dos serviços em todo o território nacional, fortalecendo a descentralização, a participação social e a integração entre os diferentes entes federativos. É um instrumento que consiste em definir padrões e características para os serviços oferecidos no âmbito do SUAS.

Nada mais é do que uma normativa que veio para padronizar, em todo o território nacional, os serviços de proteção social básica e especial:

[...] estabelecendo seus conteúdos essenciais, público a ser atendido, propósito de cada um deles e os resultados esperados para a garantia dos direitos socioassistenciais. Além das provisões, aquisições, condições e formas de acesso, unidades de referência para a sua realização, período de funcionamento, abrangência, a articulação em rede, o impacto esperado e suas regulamentações específicas e gerais. (Brasil, 2014, p. 04)

Esse direcionamento aos direitos sociais de cidadania, organizados por meio de proteções, está dividido em: Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial (PSE). Esta, subdividida em Proteção Social Especial de Média Complexidade e Proteção Social Especial de Alta Complexidade.

Segundo Sposati (2004, p. 41), é por meio da proteção social que a Assistência Social se encontra como política, devendo operar de forma preventiva e protetiva junto aos indivíduos em situação de riscos sociais “advindos dos processos de convívio, de (in)sustentabilidade de vínculos sociais que se colocam sob sua responsabilidade”.

Ambas as proteções sociais ofertam um conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social e atendem famílias e indivíduos. A diferença entre elas é que a estrutura da PSB abrange situações de vulnerabilidade ou risco social, com foco no fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, enquanto a PSE visa reconstruir

cenários nos quais cidadãos foram violados em seus direitos, com ênfase na reconstrução dos vínculos familiares rompidos.

As unidades públicas que oferecem esse conjunto de ações, respectivamente, são nomeadas de Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS). Esses equipamentos, instituídos no âmbito do SUAS, possuem interface com as demais políticas públicas, articulam, coordenam e ofertam os serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social.

É nesse conglomerado de leis que o CREAS está inserido, especificamente na Proteção Social Especial de Média Complexidade, devido ao perfil da demanda que atende.

Essa conexão entre a legislação e o CREAS é crucial para garantir que as ações desenvolvidas estejam alinhadas aos princípios da assistência social, proporcionando um ambiente jurídico sólido para a proteção e promoção dos direitos daqueles que buscam apoio e acompanhamento especializado.

Em resumo, a legislação desempenha um papel fundamental na estruturação e funcionamento de instituições voltadas para a assistência social, e o CREAS não é exceção, pois, enquanto componente essencial do SUAS no Brasil, encontra respaldo na LOAS e em demais normativas que regem a assistência social no país.

Apesar do recente estabelecimento legal da política de assistência social, reconhece-se a crescente conscientização sobre a importância de se formularem políticas específicas para lidar com problemas sociais e de bem-estar.

É mediante as legislações que diretrizes, atribuições e responsabilidades são definidas para o CREAS, delineando seu papel na promoção dos direitos sociais e no atendimento especializado a indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade social e violação de direitos.

2.4 O CENTRO DE REFERÊNCIA ESPECIALIZADO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CREAS)

O Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), alocado na Proteção Social Especial de Média Complexidade, emerge de um compilado de leis

constitucionais e infraconstitucionais, regulamentos, normas e sistemas. É por meio de uma instituição, conforme Dye (2009), que a política se transforma em política pública.

A relação entre instituições governamentais e políticas públicas pode ser encontrada no trabalho mais influente de Dye, no livro “Understanding Public Policy” (Compreendendo Políticas Públicas), no qual ele argumenta que as ciências políticas estudam pouco sobre a inter-relação entre a estrutura das instituições governamentais e o arcabouço das políticas públicas.

Por isso, a importância de se compreender como as instituições operam e estão organizadas, pois elas desempenham um papel fundamental na formulação e implementação de políticas públicas, possibilitando entender o funcionamento do sistema político e as dinâmicas das políticas públicas.

O CREAS é uma unidade pública estatal de abrangência municipal (ou regional), e seu papel e suas competências estão intimamente ligados a um conjunto de leis e regulamentos. Deve ser compreendido sob a ótica da definição dos propósitos da política de Assistência Social e do SUAS.

Como uma unidade de referência da Proteção Social Especial de Média Complexidade nos territórios, o CREAS visa a orientação e o convívio sociofamiliar e comunitário, no entanto, distingue-se da proteção social básica por direcionar os atendimentos às situações de violação de direitos.

Essa institucionalização de sistemas de proteção social, lembrando do Welfare State como o caso mais notório, emergiu da necessidade em estabelecer novas formas de relação entre capital-trabalho. Logo, a concepção de proteção social:

assume certa polissemia, passando a ser utilizada tanto para serviços e benefícios assegurados como direitos, quanto para uma gama de programas e ações dirigidos ao enfrentamento de diferentes níveis de privação, risco e vulnerabilidade, prestados por tipos diversos de instituições, públicas ou privadas. (Vaitsman; Rivières; Farias, 2019, p. 732).

Embora existam os serviços considerados da Proteção Social Especial de Média Complexidade, temos aqueles “que oferecem atendimentos às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos” (Brasil, 2004, p. 31).

Assim como o CREAS, dentro desse escopo da Média Complexidade, também tem serviços de Abordagem de Rua, Cuidado no Domicílio, Plantão Social, Serviço de orientação e apoio sociofamiliar, Serviço de Habilitação e Reabilitação na comunidade das pessoas com deficiência e Medidas socioeducativas em meio-aberto (Prestação de Serviços à Comunidade – PSC e Liberdade Assistida – LA).

O CREAS e esses demais serviços se inserem em um arcabouço normativo que define suas competências, responsabilidades e diretrizes de atuação, fundamentado em marcos legais como a Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS e a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social - NOB-RH/SUAS.

A legislação não apenas confere legitimidade ao papel do CREAS na rede de proteção social, como também estabelece parâmetros para a oferta de serviços especializados a indivíduos e famílias em situação de risco social e pessoal por violação de direitos.

Por situações de risco pessoal e social, por violação de direitos, entendem-se que:

se expressam na iminência ou ocorrência de eventos como: violência intrafamiliar física e psicológica, abandono, negligência, abuso e exploração sexual, situação de rua, ato infracional, trabalho infantil, afastamento do convívio familiar e comunitário, idosos em situação de dependência e pessoas com deficiência com agravos decorrentes de isolamento social, dentre outros. (Brasil, 2011, p. 14).

O conceito de risco pessoal e social, resultante de violações de direitos, necessita ser compreendido interagindo os contextos socio-histórico, econômico, político e cultural, e inserindo-o na realidade social brasileira.

Previsto na Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, o CREAS oferta serviço especializado garantindo as seguranças socioassistenciais de: acolhida, convívio (ou vivência familiar, comunitário e social) e sobrevivência (ou de rendimento e de autonomia).

A segurança de acolhida age “com a provisão de necessidades humanas que começa com os direitos à alimentação, ao vestuário e ao abrigo, próprios à vida humana em sociedade” (Brasil, 2004, p. 25). Já a segurança de convívio ou vivência familiar “supõe a não aceitação de situações de reclusão” diante de “barreiras relacionais criadas por questões individuais, grupais, sociais por discriminação ou múltiplas inaceitações ou intolerâncias” (Brasil, 2004, p. 26).

Por conseguinte, a segurança de sobrevivência ou de rendimento e de autonomia visa a “que todos tenham uma forma monetária de garantir sua sobrevivência, independentemente de suas limitações para o trabalho ou do desemprego” (Brasil, 2004, p. 25).

O serviço operacionalizado obrigatoriamente no CREAS é o de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), que consiste no apoio, orientação e acompanhamento aos cidadãos em situação de ameaça ou violação de direitos, articulando os serviços socioassistenciais com as diversas políticas públicas e com órgãos do Sistema de Garantia de Direitos.

Essa articulação com os demais serviços e políticas sociais deve ocorrer por entendermos que a complexidade das situações de risco pessoal e social não compete unicamente à política de assistência social.

O CREAS necessita de uma relação de interdependência com a rede socioassistencial, outras políticas públicas e órgãos de defesa de direitos. Dessa forma, a qualidade do atendimento oferecido pelos serviços do CREAS está fortemente vinculada a uma articulação eficaz com essa rede.

Demais órgãos, unidades ou instituições, por conta de suas funções e competências, fazem parte da rede fundamental de articulação do CREAS, conforme se segue: CRAS, Gestão dos Programas de Transferência de Renda e Benefícios (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI, Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada – BPC), Serviços de Saúde, em especial a Saúde Mental, Órgãos de Defesa de Direitos (Conselho Tutelar, Ministério Público, Poder Judiciário, Defensoria Pública), rede de educação, serviços de acolhimento, entre outros.

A articulação do CREAS com outros atores da rede, além dos mencionados anteriormente, pode aprimorar e qualificar ainda mais o atendimento oferecido e serve como uma ferramenta para fortalecer a identidade do CREAS. Isso ajuda a definir papéis e delimitar competências, garantindo o desenvolvimento de ações que sejam consoantes e complementares.

Entretanto, cabe ressaltar que outros serviços também são oferecidos dentro de um CREAS, tais como: serviço especializado em abordagem social; serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida – LA e de Prestação de Serviços à Comunidade – PSC; serviço de proteção social especial para pessoas

com deficiência, idosos(as) e suas famílias; serviço especializado para pessoas em situação de rua.

Segundo o “*Caderno de Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS*”, o CREAS é caracterizado pela “oferta de trabalho social a famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social, por violação de direitos, que demandam intervenções especializadas no âmbito do SUAS” (Brasil, 2011, p. 08).

É um trabalho social pautado na:

ética e no respeito à dignidade e diversidade, sem discriminações ou restrições decorrentes de condições socioeconômicas, nível de instrução formal, crença ou religião, diversidade sexual, raça e/ou etnia, idade, gênero, deficiência ou dependência de cuidados, procedência do meio urbano ou rural, etc. (Brasil, 2011, p. 31).

Além de oferecer apoio e orientação a indivíduos e famílias em situação de violência ou que tiveram seus direitos violados, o público-alvo do PAEFI envolve crianças, adolescentes, mulheres, idosos e pessoas com deficiência que vivenciam violações de direitos em decorrência de:

- Violência física, psicológica e negligência; - Violência sexual: abuso e/ou exploração sexual; - Afastamento do convívio familiar devido à aplicação de medida socioeducativa ou medida de proteção; - Tráfico de pessoas; - Situação de rua e mendicância; - Abandono; - Vivência de trabalho infantil; - Discriminação em decorrência da orientação sexual e/ou raça/etnia; - Outras formas de violação de direitos decorrentes de discriminações/submissões a situações que provocam danos e agravos a sua condição de vida e os impedem de usufruir autonomia e bem-estar; - Descumprimento de condicionalidades do PBF e do PETI em decorrência de violação de direitos. (Brasil, 2014, p.31).

O PAEFI tem como objetivo para seu público-alvo:

Contribuir para o fortalecimento da família no desempenho de sua função protetiva; Processar a inclusão das famílias no sistema de proteção social e nos serviços públicos, conforme necessidades; Contribuir para restaurar e preservar a integridade e as condições de autonomia dos usuários; Contribuir para romper com padrões violadores de direitos no interior da família; Contribuir para a reparação de danos e da incidência de violação de direitos; Prevenir a reincidência de violações de direitos. (Brasil, 2014, p.31).

É fundamental considerar que, no âmbito do Estado, cada política pública possui competências legais específicas para o atendimento e enfrentamento da violência e/ou violação de direitos.

No campo da Assistência Social, a particularidade está em proporcionar proteção social às famílias e indivíduos vítimas dessas situações, pois tais condições fragilizam sua capacidade protetiva e podem resultar no rompimento de vínculos familiares e comunitários. Dada a complexidade dessas circunstâncias, a Assistência Social oferece Proteção Social Especial a essas famílias e indivíduos.

Percebe-se então, que o Estado criou o CREAS como parte de sua responsabilidade na proteção e prevenção de situações de risco social advindos de vínculos familiares fragilizados e/ou rompidos, por meio de serviços, benefícios, programas, projetos, monitoramento e trabalho social.

É um serviço de resposta política específica do Brasil às necessidades de sua população em termos de assistência social, e a ausência de CREAS fora do Brasil se deve ao fato de que outros países têm suas próprias estruturas e políticas para atender a essas demandas. Questões como pobreza, violência, discriminação e acesso a direitos variam em escala e gravidade de acordo com o contexto local.

Recentemente, em março de 2024, alguns países-membros do G-20 (países com as maiores economias do mundo), como Suíça, Reino Unido, Estados Unidos, Noruega e Bangladesh, visitaram um CRAS em Brasília para conhecerem a operacionalização do SUAS, o processo de registro e monitoramento das informações das famílias no Cadastro Único, bem o planejamento e execução de programas que ofertam benefícios e serviços sociais, a exemplo do Bolsa Família.

Embora o Brasil esteja permeado pelo minimalismo estatal, de direcionamento à pobreza, sucateamento e privatização dos serviços públicos, a existência do equipamento público CREAS é necessária e não será passageira, pois absorve o retrato das expressões da questão social, tais como desemprego estrutural, baixa escolarização, concentração de renda, trabalho infantil, redução dos direitos, emprego informal, etc.

Quanto menos acesso se tem às necessidades básicas para a sobrevivência em um mundo capitalista, maior a tendência de as relações se tornarem conflitivas e violentas. E todo

tipo de violência altera o curso da socialização, necessitando que serviços como o CREAS existam.

Por sermos um país em desenvolvimento e socialmente desigual, a violência, foco de atendimento do CREAS, tende a crescer e se intensificar. Ainda há pessoas que, devido ao funcionamento de nossa sociedade, não têm plena consciência de seus direitos.

Ao não se perceberem como vítimas das violências e/ou violações de direitos às quais estão submetidas, dificulta-se o fortalecimento da proteção social de famílias e indivíduos. Portanto, é essencial ampliarmos nossa noção de direitos e cidadania para avançarmos na defesa, proteção e promoção dos direitos da população.

Por isso, espera-se que os CREAS contribuam com o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, com a redução do ciclo de violência e com a redução da reincidência da prática do ato infracional, por meio da promoção da autonomia e melhoria da qualidade de vida dos indivíduos e suas famílias, e com a viabilização dos usuários aos demais serviços e políticas públicas, etc.

3. O ENFRENTAMENTO DAS DIVERSAS FORMAS DE VIOLÊNCIA NO CONTEXTO DA CONTRARREFORMA DO ESTADO

A discussão sobre a contrarreforma do Estado está intrinsecamente ligada à compreensão da questão social e das diversas manifestações de violência que permeiam nossa sociedade contemporânea.

No contexto da contrarreforma do Estado, que implica transformações nas estruturas e funções do aparato estatal por meio de políticas compensatórias, observamos reflexos diretos na abordagem da questão social, especialmente no que diz respeito à prestação de serviços voltados para a mitigação de problemas sociais.

A questão social, entendida como a expressão das desigualdades sociais e das injustiças presentes na sociedade, ganha contornos acentuados diante das mudanças na forma como o Estado se organiza para lidar com essas demandas.

Em meio a esse cenário, a violência emerge como uma manifestação expressiva dos desafios sociais, exigindo abordagens específicas e especializadas para seu enfrentamento.

Nesse contexto, o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) desempenha um papel crucial como um dos instrumentos essenciais na resposta estatal à violência e às demandas sociais complexas.

Ao oferecer atendimento especializado e ações direcionadas a indivíduos e famílias em situação de risco social e pessoal por violação de direitos, o CREAS representa um ponto de convergência entre a contrarreforma do Estado, a questão social e o enfrentamento da violência e violações de direitos.

3.1 CONTRARREFORMA DO ESTADO

Utilizando os fundamentos do materialismo histórico-dialético, caracterizaremos o Estado nos preceitos de Marx, como um produto da sociedade civil, análise essa que está profundamente enraizada nas relações de classe e na dinâmica do modo de produção capitalista.

O Estado é um produto, é consequência, é uma construção de que se vale uma dada sociedade para se organizar como tal; como diz Engels, “o Estado,

o regime político, é o elemento subordinado, e [...] as relações econômicas, é o elemento dominante” (Montaño, 2011, p. 35)

Trata-se de uma vertente que avalia a sociedade civil como base econômica e o Estado como superestrutura, que reflete e sustenta as relações de produção existentes na sociedade e como instrumento de dominação de uma classe, mantendo a exploração da classe trabalhadora e protegendo os privilégios da classe burguesa.

A função principal do Estado burguês, na visão de Marx, é a de garantir a manutenção da ordem social capitalista, protegendo a propriedade privada, assegurando a reprodução das condições de produção e intervindo quando necessário para preservar a estabilidade do sistema¹.

um instrumento fundamental da ordem burguesa, garantidor da propriedade privada, das relações sociais e da liberdade individual (burguesa); porém, como resultado tenso das contradições e lutas de classes, é também o espaço de desenvolvimento de direitos e conquistas sociais históricas. (Montaño, 2011, p. 143)

A expressão contrarreforma do Estado refere-se a um conjunto de mudanças e reformas na estrutura e funções do Estado que ocorreram em escala mundial, especialmente a partir das décadas de 1980 e 1990, em resposta às crises econômicas, às transformações globais e às demandas por uma maior eficiência na gestão pública, objetivando reduzir o tamanho do setor público, redefinir suas responsabilidades estatais e promover maior eficiência na gestão pública.

Embora a contrarreforma do Estado não seja exclusivamente vinculada a uma ideologia econômica específica, destacou-se fortemente a partir das décadas de 1970 e 1980 a ideologia econômica e política denominada neoliberalismo.

Aquele regime (“fordista-keynesiano”) deve ser substituído por uma nova estratégia hegemônica. Uma estratégia que anule as conquistas trabalhistas e

¹ Estado não é uma instituição moderna. Observa-se sua formação desde a Antiguidade através de estrutura política e econômica sob reinado dos faraós, da pólis grega, da monarquia seguida por república e depois pelo império romano. Na Idade Média, temos a formação de cidades-Estados, das civilizações maia, asteca e inca, exemplos históricos de “organizações políticas, porém, sustentadas no tipo de organização da propriedade, da produção e da distribuição da riqueza” (Montaño; Duriguetto, 2011, p. 142). Já na Modernidade, o Estado é parte intrínseca da ordem burguesa, entrelaçado com os interesses em jogo e a correlação de forças sociais na sociedade. É uma instituição moldada e controlada pela ordem que o estabelece, sendo, assim, um componente do tecido social capitalista, emergindo e sendo configurado por meio das dinâmicas de lutas de classes.

que permita a superexploração do trabalho como um todo; uma estratégia que altere as condições do contexto anterior criando, no pós-1970, um novo “regime de acumulação” que Harvey denomina de *flexível: a ofensiva neoliberal*. (Montaño e Duriguetto, 2011, p. 192)

Entretanto, para os autores, embora o neoliberalismo represente uma estratégia renovada que mina e modifica os processos característicos do anterior regime de acumulação fordista-keynesiano, que se encontrava em crise, cabe frisar que se trata de uma transformação que visa assegurar e expandir os fundamentos da acumulação capitalista.

O neoliberalismo acirra a exploração da força de trabalho, mas não a institui; o neoliberalismo amplia as formas de “exploração”, de “enriquecimento” e acumulação, por um lado, e de empobrecimento, por outro, mas isso não surge com esse projeto: *esses são fundamentos do sistema capitalista*. (Montaño e Duriguetto, 2011, p. 142).

O surgimento de políticas econômicas neoliberais ganhou evidência em países como Estados Unidos e Reino Unido, nos anos 1980, estendendo-se e influenciando globalmente países na América Latina e Europa Oriental, a partir da década de 1990. Organismos internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, desempenharam um papel significativo ao condicionar apoio financeiro à implementação dessas reformas. Para Montaño (2011, p. 184), o significado atual dessa crise se deu pela “incapacidade de vender tudo o que produz”, isto é, uma conjuntura estrutural marcada por sobreprodução.

Essa crise mundial iniciada nos anos 1970 começou a atingir o Brasil na década de 1980, exigindo que o Estado se reorganizasse institucionalmente e redefinisse a estrutura produtiva do país. No Brasil, o processo de contrarreforma do Estado emergiu especialmente durante os governos de Fernando Collor de Mello (1990-1992) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), ganhando força com a implementação do Plano Real para controle da inflação e estabilização econômica.

A partir da década de 1990, o projeto político com que se procurou governar o Brasil passou a pôr em prática programas de ajuste estrutural e de equilíbrio econômico. Por meio de abertura comercial, financeira, produtiva e tecnológica, seguiu:

o receituário neoliberal, promovendo a inserção da economia numa ordem globalizada, a privatização do Estado, a redução dos gastos sociais,

desenvolvendo, em suma, políticas econômicas com impactos negativos sobre as condições estruturais da produção e do mercado de trabalho (Alencar, 2010, p. 67).

Somado à chegada desse cenário de crise social, destaca Alencar (2010) que o Brasil não aprofundou as estruturas básicas do Welfare State, a fim de garantir bens, serviços e benefícios à reprodução social.

Por ter sido um período de pressões para que o país se adaptasse à dinâmica do capitalismo contemporâneo, o Brasil se contrapôs, em certa medida, ao modelo de Estado de Bem-Estar Social que predominou em algumas nações durante boa parte do século XX.

Logo, a governança brasileira direcionou por medidas que buscam redefinir o papel e as funções do Estado, muitas vezes, com o objetivo de reduzir sua participação direta na economia e enfatizar a eficiência na gestão pública. Algumas das principais características desse processo reformador são a desregulamentação, privatização, austeridade fiscal, foco na eficiência e transferência de responsabilidades.

A desregulamentação nada mais é que a redução das regulamentações governamentais sobre a economia e o mercado, buscando estimular a livre concorrência e a iniciativa privada. Pode ser feito, também, por meio de privatizações, transferindo empresas estatais para o setor privado, com intuito de melhorar a eficiência e a competitividade, reduzindo o tamanho do Estado. Essa ênfase na gestão eficiente, muitas vezes, leva à adoção de práticas gerenciais do setor privado para serem aplicadas no setor público. Por austeridade fiscal temos a implementação de políticas fiscais rigorosas, como cortes de gastos públicos, visando equilibrar as contas do governo e reduzir déficits orçamentários.

E a transferência de responsabilidades significa a redefinição do papel do Estado, diminuindo sua participação em áreas como saúde, educação e assistência social, incentivando a participação do setor privado e organizações da sociedade civil.

Essas mudanças nas políticas e funções estatais têm impactos significativos na dinâmica laboral e nas relações de trabalho, influenciando as condições de emprego, a segurança no trabalho, a formação profissional e a competitividade econômica em diferentes contextos nacionais, haja vista que o capitalista adotou estratégias como:

o acirramento da exploração da formação de trabalho, ampliando até as formas de extração de mais-valia absoluta; outra forma é a fuga de capitais

para outras fronteiras nacionais, em países sem excesso de mercadorias em relação à demanda; outra forma é a diminuição do investimento na atividade produtivo-comercial e o reinvestimento na atividade financeira. (Montaño e Duriguetto, 2011, p. 184).

Ou seja, a mesma crise que impõe a necessidade de reestruturação ao capital, reduzindo os custos de produção, também instiga uma postura defensiva por parte da força de trabalho.

De forma alarmante, o desemprego cresce junto com a flexibilização e informalidade das relações de trabalho no Brasil, com altas taxas de rotatividade da mão de obra, subemprego e baixos salários.

Reformas trabalhistas passaram a flexibilizar as condições de contratação, reduzindo a proteção ao emprego e facilitando as relações laborais em razão da competitividade. Devido à abertura econômica e globalização, empresas pressionam por maior eficiência e flexibilidade.

Privatizações e terceirizações se tornaram comuns como parte dos esforços para reduzir o tamanho do setor público, transferindo funções e serviços antes desempenhados pelo Estado para o setor privado, afetando diretamente o emprego no setor público e as condições de trabalho.

Entretanto, Nogueira sinaliza um ganho diante dessa conjuntura toda, que foi a desconstrução do próprio Estado, que propiciou uma maior percepção de uma faceta particularmente prejudicial da herança político-administrativa advinda do processo nacional da revolução burguesa, que tomou um rumo passivo e conservador.

Refiro-me às faces integradas e justapostas do Estado provedor, do Estado interventor, do Estado autoritário e do Estado “irresponsável” – em suma, de um Estado hipertrofiado, funcional àquela modalidade de revolução burguesa, mas oneroso demais para a sociedade, que não só se submeteu a ele como teve de suportar seu custo e os efeitos de sua ineficiência (Nogueira, 2003, p. 12)

Também nos anos 1990 ganharam espaço os movimentos sociais em protesto ao reformismo, buscando resistir, negociar e reivindicar direitos frente às transformações. Entretanto, embora com uma sociedade modificada estruturalmente e com a soberania neoliberal, os cidadãos passaram a ficar despolitizados, desfortalecidos e fragmentados, abrindo “um fosso entre a movimentação social e as forças políticas, entre a inquietação e a institucionalização política”. (Nogueira, 2003, p. 14).

Montaño e Duriguetto (2011, p. 195) sinalizam que “eliminar qualquer tipo de resistência ao processo de (contra)reformas neoliberais” é mais uma estratégia do capital e do neoliberalismo contra o trabalho, e as três medidas adotadas foram: enfraquecimento das forças sindicais e trabalhistas, desprestígio das lutas e das organizações dos trabalhadores perante a opinião pública, e a desregulamentação do mercado de trabalho e precarização do emprego.

Seja no contexto de lutas por serviços públicos de qualidade, na resistência contra privatizações ou na defesa de direitos sociais, os movimentos sociais refletem a mobilização da sociedade civil diante das mudanças nas políticas estatais, buscando garantir a inclusão social e a participação democrática em meio à dinâmica da contrarreforma do Estado.

Diante desse quadro social, em “não aumentar o gasto público para não produzir déficit fiscal e para gerar superavit primário” (Montaño e Duriguetto, 2011, p. 209), Pereira avalia que:

[...] os direitos de cidadania deixaram de possuir um garantidor; a justiça social não mais constitui a referência-mestra das políticas sociais; e as necessidades sociais, em função das quais as políticas públicas existem, passaram a confundir-se com preferências e méritos individuais, passíveis de satisfação no mercado. (Pereira, 2003, p. 87).

Na perspectiva da política de assistência social, nesse cenário de contrarreforma do Estado e do neoliberalismo, houve redução de custos impactando a oferta e qualidade dos serviços e a transformação do direito em uma assistência marginal e limitada, refletindo em um acentuado aumento da pobreza.

O que se quer dizer com isso, nas palavras críticas de Schons (1995), é que a pobreza deixa de ser vista como um problema estrutural e passa a ser concebida como um problema individual, daqueles que “não deram certo na vida”.

Há uma propensão à privatização de serviços sociais e uma ênfase na responsabilidade individual, alterando a dinâmica tradicional da assistência social como uma rede de proteção coletiva. Verifica-se também a transferência de responsabilidades do Estado para organizações da sociedade civil e iniciativa privada, o que por vezes pode resultar em descontinuidade e fragmentação nos serviços.

Em ambos os casos, a assistência social fica impactada por uma visão mais seletiva (recursos para os mais pobres dos pobres) e focalizada (que o recurso seja direcionado para quem for selecionado) nos "mais necessitados", muitas vezes atrelada a critérios rigorosos de elegibilidade.

Conforme Schons (1995), a assistência social se move numa tensão entre inclusão e exclusão, ora mais abrangente e generosa, ora mais controlada e enxuta – porém componentes de uma mesma lógica, influenciadas pelas condições conjunturais que, por vezes, favorecem as demandas da "ordem" capitalista e, em outros momentos, fortalecem as perspectivas ligadas às questões do trabalho:

A Assistência pode então oscilar, de acordo com a hegemonia e a pressão das diferentes forças, entre apresentar-se como um direito ou voltar a ser apenas um benefício com todas as caracterizações e diferentes roupagens já apresentadas (Schons, 1995, p. 17).

Ainda sobre esse movimento inclusão-exclusão, de critérios que justificam a inclusão e de seleção e triagem para escolha de quem atender:

descola o incluído dos seus pares, do seu universal, da sua situação de classe, tratando-o como um particular. Torna-se presente, ainda, quando se atribuiu como mediador da inclusão o poder burocrático instituível, que concede ou não o serviço, como se fosse propriedade particular do profissional. (Schons, 1995, p. 75).

Nesse contexto reformista, a assistência social “pensada de modo residual, apenas para complementar o que não se conseguiu via mercado ou ainda por intermédio de recursos familiares e/ou comunidade” (Schons, 1995, p. 09), enfrenta desafios relacionados à restrição de recursos, reconfiguração institucional e mudanças ideológicas que impactam diretamente a implementação e o alcance das políticas sociais.

Assim temos que a Assistência Social, pautada nas contradições básicas entre o capital e o trabalho, é, na verdade, sua versão refilantropizada, a nova fórmula de se fazer política pública, significando:

mais um incentivo à preguiça, à dependência, e a um consequente aumento de pobreza, do que sua eliminação ou seu atenuamento. Livra-se, dessa

forma, de qualquer compromisso tanto o Estado quanto a sociedade civil em relação à pobreza. (Schons, 1995, p. 09)

A solidariedade na sociedade torna-se uma prerrogativa para fazer frente ao cenário proposto, por meio de ações filantrópicas e iniciativas da sociedade civil, associando-a a sistemas de bem-estar social. No entanto, a solidariedade baseada apenas na voluntariedade tende a reforçar respostas fragmentadas e insuficientes, especialmente quando se omite o papel do Estado na formulação de políticas públicas capazes de enfrentar as desigualdades de forma estrutural.

Em suma, a contrarreforma do Estado foi influenciada por ideias neoliberais e teve impactos significativos em várias áreas da sociedade. No entanto, as críticas a esse modelo destacam preocupações sobre a desigualdade social, a redução do acesso a serviços públicos e o enfraquecimento das redes de proteção social.

Pode-se afirmar que a interseção entre a contrarreforma do Estado e o mercado de trabalho evidencia a complexidade das dinâmicas socioeconômicas contemporâneas e as implicações que as decisões políticas têm na vida e nas perspectivas dos trabalhadores, aprofundando-se as desigualdades sociais e conduzindo a condição de vida da classe trabalhadora para os limites da pobreza.

A política de assistência social nesse cenário complexo e dinâmico, de redução do papel do Estado, da busca por eficiência e ênfase no mercado, redefine seus contornos e limites, nos pontuando que as políticas econômicas têm implicações significativas nas condições de vida dos cidadãos mais vulneráveis.

Contudo, a despeito de configurar uma resposta à questão social, e evitando o imperativo das armadilhas do assistencialismo, cabe lembrarmos que, embora as práticas de assistência social nasçam:

[...] das necessidades da população e articuladas como estratégias de controle do Estado sobre as classes subalternizadas, a fim de configurar a face humanitária do capitalismo sob a aparência de assistência ou benefício, [...] soa, também, espaços de conquista de direitos sociais e de reconhecimento da cidadania das classes subalternizadas. (Schons, 1995, p. 77).

Nesse sentido, a reflexão crítica sobre as transformações na política de assistência social, dentro do contexto da contrarreforma do Estado, é fundamental para garantir a

manutenção dos princípios de justiça social, solidariedade e equidade, que são pilares essenciais para o desenvolvimento de uma sociedade mais inclusiva e justa.

3.2 QUESTÃO SOCIAL E VIOLAÇÕES DE DIREITOS

A questão social e a violação de direitos estão estreitamente ligadas às contradições do modo de produção capitalista, cujos sistemas geram desigualdades econômicas, políticas e sociais.

Esses sistemas obstaculizam direitos fundamentais, como o acesso à saúde, à educação, à moradia e a condições dignas de trabalho, afetando principalmente as classes populares e grupos vulnerabilizados. Segundo Sposati (2009), a violação de direitos é parte integrante das desigualdades estruturais, sendo agravada pela ineficiência ou ausência de políticas públicas que promovam a inclusão e a equidade.

Embora distintas, violência e violação de direitos podem estar interligadas, haja vista que refletem injustiças e desigualdades sociais, entretanto, manifestam-se de formas distintas. A violência é uma manifestação concreta da violação de direitos. Segundo Fernandes (1987), a violência no Brasil não é apenas um fenômeno social, mas uma estrutura que reproduz as desigualdades geradas pelo capitalismo. Fernandes (1987) argumenta que a violência está intimamente ligada à forma como o Estado lida com a questão social, permitindo que a pobreza e a marginalização se consolidem e promovendo uma forma de "guerra civil não declarada", como descrito por autores mais contemporâneos (Behring, 2003 e Boschetti, 2006).

Como dito, a violência se manifesta de diferentes formas de violação de direitos. Por exemplo, a violência doméstica representa uma forma de violência privada, enquanto a violência policial exemplifica uma forma institucionalizada de violência praticada pelo Estado. Ambas violam direitos fundamentais, como segurança, igualdade e dignidade. Por outro lado, a negação de acesso à saúde ou educação pode iniciar um ciclo de exclusão e vulnerabilidade, contribuindo, assim, para a perpetuação da violência.

Nesse sentido, a violação de direitos não se restringe a atos isolados de violência ou discriminação. Ela também envolve a falta de acesso a serviços essenciais e a negação sistemática de oportunidades. Por exemplo, a falta de políticas habitacionais adequadas e o

descaso com a saúde pública configuram formas de violação dos direitos à moradia e à saúde, garantidos pela Constituição Federal de 1988.

Portanto, a violência é uma forma de ação que causa danos diretos, enquanto a violação de direitos está ligada à negação ou omissão de direitos fundamentais que, negados, perpetua um ciclo de exclusão que gera mais desigualdade e pobreza.

Inúmeros impactos aconteceram com as mudanças econômicas e políticas em curso no Brasil, principalmente a partir dos anos 90, devido à redefinição do papel regulador do Estado que alterou as formas de organização e estratégias de reprodução social dos trabalhadores e suas famílias.

O pretendido nesse período de ajuste era poupar recursos em favor do mercado (por isso o neoliberalismo) “ao invés de resolver ou pelo menos confrontar-se com a questão social” (Demo, 2003, p.101), problemática esta agravada pelo fato de sermos uma sociedade dividida em classes – quem detém os meios de produção e aqueles que vendem sua força de trabalho, no contexto da lógica da mais-valia.

Redefinindo sua relação com os mercados e a sociedade civil, o Estado passou a delegar suas responsabilidades para a família, centralizando-a enquanto “empreendimento coletivo” (Alencar, 2010, p. 62), como o meio de sobrevivência material dos indivíduos.

Na verdade, as condições sociais e econômicas do Brasil na atualidade refundam a tendência já historicamente predominante na sociedade brasileira, qual seja, a de resolver na esfera privada questões de ordem pública. (Alencar, 2010, p. 63).

Dessa forma, o Estado exime-se da responsabilidade pela reprodução social e transfere essa lacuna na proteção social para a família, “em nome da solidariedade, da descentralização ou parceria” (Alencar, 2010, p. 64). Nesse viés neoliberal, o Estado favorece a desproteção social, causando violações de direitos aos cidadãos.

O Estado tem um papel central na mediação da questão social e na garantia ou violação dos direitos. Iamamoto (2007) e Behring (2003) destacam que, no capitalismo, o Estado é um agente ambíguo: ao mesmo tempo em que possui a função de regular o acesso a direitos e promover políticas públicas, ele também atua como defensor dos interesses do capital. Isso se manifesta na forma de políticas públicas insuficientes ou na adoção de

medidas que privilegiam setores economicamente poderosos em detrimento das classes trabalhadoras.

Sendo a representação das contradições e desigualdades geradas pelo modo de produção capitalista, a violação de direitos constitui uma das formas mais visíveis de expressão da questão social, uma vez que frequentemente resulta dessas desigualdades econômicas e sociais.

Acrescenta Iamamoto (2001, p. 11) que a dinâmica do regime capitalista “produz e reproduz seus expoentes: suas condições materiais de existência, as relações sociais contraditórias e formas sociais através das quais se expressam”.

Quando há negação de direitos, como a falta de acesso à moradia adequada, à educação de qualidade, à saúde e ao trabalho decente, ocorre uma violação que reflete e potencializa as desigualdades sociais.

A violação de direitos representa uma manifestação concreta das tensões sociais, do abandono por parte do Estado e da falta de oportunidades, atingindo, sobretudo, as populações mais vulnerabilizadas.

Essas tensões sociais, por meio da ascensão do operariado, romperam com a questão social do domínio privado nas relações entre capital e trabalho para o público que, segundo Iamamoto:

É fato conhecido que historicamente a questão social tem a ver com a emergência da classe operária e seu ingresso no cenário político por meio das lutas desencadeadas em prol dos direitos atinentes ao trabalho exigindo o seu reconhecimento como classe pelo bloco do poder e em especial pelo Estado. (Iamamoto, 2001, p. 17).

No Brasil, por exemplo, a violação de direitos frequentemente atinge grupos sociais já marginalizados, como populações periféricas, indígenas, quilombolas, mulheres e a população negra, perpetuando um ciclo de opressão e exploração.

Entre essas expressões da questão social, como a falta de emprego, a pobreza, as discriminações de gênero, raça, etnia e de orientação sexual, o trabalho precário, a dificuldade de acesso à saúde, à educação e ao trabalho, a falta de moradia, a violação dos direitos das crianças e idosos, a violência, requisitam interferência sistemática do governo na forma de políticas sociais.

Behring e Santos, em “*Questão social e direitos*”, argumentam que, embora o Brasil tenha tido um crescimento econômico significativo entre os anos 1930 e 1980, com destaque para o período do “Milagre Brasileiro” na ditadura militar, esse crescimento escondeu profundas desigualdades e impactos negativos na sociedade.

A política de desenvolvimento focada em “crescer o bolo para depois dividir” (Behring e Santos, 2009, p. 274) priorizou a acumulação de riqueza para poucos, resultando em uma das maiores concentrações de renda do mundo, e agravando problemas sociais como a desigualdade, a violência e a exclusão.

Além dos aspectos econômicos, essa hegemonia foi sustentada por um projeto político autoritário, apoiado pela burguesia, que evitou reformas democráticas e consolidou o poder de elites por meio de mecanismos como o populismo e o clientelismo.

O grande desafio, segundo as autoras, é entender as muitas faces da questão social no Brasil, especialmente a desigualdade, e as implicações disso na luta por direitos e justiça social.

Netto (2001, p. 33), é categórico ao dizer que a expressão “questão social” não tem significação única, ao contrário:

registram-se em torno dela compreensões diferenciadas e atribuições de sentido muito diversas. Qualquer esforço de precisão, neste domínio, deve ser saudado - muito particularmente porque favorece o esclarecimento das referências maiores a partir das quais ela é utilizada.

Entretanto, trazemos a semântica de questão social por Behring e Santos (2009, p. 274), como:

um eixo central capaz de articular a gênese das expressões inerentes ao modo de produzir-se e reproduzir-se do capitalismo contemporâneo, o que envolve as mudanças no mundo do trabalho; suas manifestações e expressões concretas na realidade social; as estratégias de seu enfrentamento articuladas pelas classes sociais e o papel do Estado nesse processo, em que se destaca a política social e os direitos sociais;

A ideia trazida pelas autoras é que a questão social é central para entender as contradições do capitalismo contemporâneo. É vista como uma consequência direta do modo

de funcionamento do capitalismo, pois articula como o capitalismo produz e reproduz suas relações, especialmente por meio das mudanças no mundo do trabalho.

O capitalismo contemporâneo passa por transformações no mundo do trabalho (automação, flexibilização, globalização) que impactam profundamente as condições de vida da classe trabalhadora, resultando em novas formas de precarização e insegurança social.

As classes sociais reagem e se organizam em torno dessas contradições. Os trabalhadores, os movimentos sociais e outras forças buscam resistir e enfrentar as injustiças, enquanto as elites e o Estado frequentemente implementam políticas que preservam ou aprofundam essas desigualdades.

As expressões da questão social incluem as condições concretas de desigualdade, exploração e exclusão presentes na sociedade. Essas manifestações são o resultado do modo como as classes sociais enfrentam essas condições, com o papel do Estado sendo crucial nesse processo, principalmente por meio da política social e da garantia ou negação de direitos sociais.

Para Iamamoto, é nessa dinâmica tensa da vida social que:

se ancoram a esperança e a possibilidade de defender, efetivar e aprofundar os preceitos democráticos e os direitos de cidadania preservando inclusive a cidadania social cada vez mais desqualificada na construção de uma forma histórica de sociabilidade que se oriente no sentido de ultrapassar a esfera da necessidade para o universo presidido pela liberdade possibilitando o desenvolvimento de todos e de cada um dos indivíduos sociais. (2001, p. 30).

A violação de direitos é um fenômeno de causas multifatoriais e não pode ser compreendido apenas como resultados da desigualdade social e da pobreza. No entanto, o risco de que tais situações ocorram é maior entre as pessoas que vivenciam mais diretamente situações de desigualdade e risco social. É um problema amplo e complexo que exige a atuação de profissionais de diversas áreas, demandando, portanto, uma mobilização eficaz de vários setores governamentais e da sociedade civil.

As violações de direitos, conforme o estudo de Luzia e Liporini (2023) geram debilidades que exigem uma postura profissional ética e acolhedora, pautada no respeito à dignidade, à diversidade e na promoção da não discriminação. Dessa forma, é essencial que os profissionais do CREAS ofereçam um atendimento de qualidade, em um espaço que assegure apoio à família e escuta especializada dos usuários.

No entanto, a mera existência do CREAS não é suficiente para garantir a proteção social fornecida pelo Estado, tampouco para prevenir o agravamento das violações de direitos, ou impedir que milhares delas ocorram, demandando, portanto, a interlocução com as demais políticas públicas.

Assim como não se pode esperar que os profissionais e as famílias, por si só, lidem com as adversidades da vida, é fundamental reconhecer que a responsabilidade pela garantia dos direitos sociais recai sobre o Estado.

Diante das injustiças sociais, o CREAS deve ser visto como o espaço em que, de forma dialética, se constroem as resistências e lutas coletivas em defesa dos direitos sociais da classe trabalhadora.

3.2.1 Tipos de violações de direitos e seus conceitos

Famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social, com violação de direitos, podem encontrar atendimento em todo o país, nos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), por meio de oferta de atendimento psicossocial, orientação jurídica e social, voltados ao enfrentamento de violências e violações de direitos.

O Programa de Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), ofertado nos CREAS, por meio da oferta de apoio psicossocial, orientação jurídica e social, destina-se ao atendimento de crianças, adolescentes, mulheres, idosos e pessoas com deficiência que vivenciam violações de direitos por ocorrência de (Brasil, 2014, p. 31):

- Violência física, psicológica e negligência;
- Violência sexual: abuso e/ou exploração sexual;
- Afastamento do convívio familiar devido à aplicação de medida socioeducativa ou medida de proteção;
- Tráfico de pessoas;
- Situação de rua e mendicância;
- Abandono;
- Vivência de trabalho infantil;
- Discriminação em decorrência da orientação sexual e/ou raça/etnia;

- Outras formas de violação de direitos decorrentes de discriminações/submissões a situações que provocam danos e agravos a sua condição de vida e os impedem de usufruir autonomia e bem estar;
- Descumprimento de condicionalidades do Programa Bolsa Família (PBF) e do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) em decorrência de violação de direitos.

Inicia-se, a seguir, a exposição teórica de alguns conceitos relacionados aos tipos de violações de direitos atendidos pelos CREAS, sem exigir um tratamento exaustivo do tema.

O objetivo deste tópico da dissertação é fornecer uma visão geral de determinados conceitos, sem a pretensão de esgotar o tema ou de abordar todas as suas nuances e possíveis interpretações.

A intenção é apresentar algumas referências relevantes, de maneira clara e concisa, para uma compreensão inicial, sem entrar em aprofundamentos teóricos acerca do contexto e as consequências de cada violação de direitos ou explorar todas as abordagens disponíveis.

- Violência física:

De modo geral, a violência pode ser definida como qualquer ato ou omissão intencional que cause dano, sofrimento, coação ou morte a outra pessoa, violando seus direitos fundamentais. Suas diversas formas de ocorrência se dão de forma: física, psicológica e sexual.

A violência física é comumente considerada o tipo mais facilmente identificável entre os demais tipos de violência, porque costuma deixar marcas visíveis no corpo. Logo, por meio de observações diretas, podemos identificar hematomas, fraturas, lesões, arranhados, entre outros.

Todavia, por nem sempre ser denunciada ou enfrentada, essa forma de violência torna-se extremamente relevante, já que, em alguns casos, pode ser discreta ou sutil, sem deixar marcas evidentes, e porque pode ser cometida em ambientes que fragilizam a percepção de terceiros.

Segundo Azevedo (2008), algumas definições trazidas pela literatura científica dos anos 80 defendem que a violência física só pode se dar a esse rótulo quando apresenta dano para a vítima. Outros, a classificam apenas quando o ato causa dor física, e não apenas dano.

De qualquer forma, Azevedo, que coordenou por anos cursos e programas no Laboratório de Estudos da Criança do Instituto de Psicologia da USP, classifica a violência física, dos pais ou responsáveis em relação aos seus filhos, como atos de:

socos, pontapés, beliscão, empurrão, imersão em água quente, imersão da cabeça na privada, uso de cinta, de chicote/vara de marmelo, palmatória, correia de máquina de costura, fio de ferro, de chinelo/tamanco, de cabo de vassoura/guarda-chuva, pôr a mão em chapa quente de fogão, bofetadas, puxão de cabelo, puxão de orelha e o famoso tapinha no bumbum (2008, p. 5).

Os detalhamentos dos atos de violência física assinalados pela autora possuem um caráter mais visual e prático, sendo bastantes úteis em contextos educativos e de conscientização pública, por facilitarem seu reconhecimento imediato.

Em contraponto, a definição formal e generalista abordada pela Organização Mundial de Saúde, ao classificar o abuso físico como “atos de acometimento, por parte da pessoa responsável pelos cuidados com a criança, que causam real dano físico ou apresentam a possibilidade de um dano” (OMS, 2002, p. 60), permite uma interpretação mais abrangente, sem depender de exemplos específicos.

Assim também o faz o Código Penal brasileiro, de forma direta e concisa, ao classificar a violência física, conforme o Art. 129: “ofender a integridade corporal ou a saúde de outrem”. Ela é tipificada como lesão corporal, podendo ser caracterizada como leve, grave ou gravíssima.

No capítulo II, inciso I do Art. 7º da Lei Maria da Penha, que visa criar mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, temos em seu escopo o conceito de violência física como “qualquer conduta que ofenda sua integridade ou saúde corporal”.

No que tange o universo da população infantojuvenil, a Lei nº 13.431/2017 que versa sobre o Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência e altera o Estatuto da Criança e do Adolescente, conceitua a “violência física”, em seu inciso I do Art. 4º como toda “ação infligida à criança ou ao adolescente que ofenda sua integridade ou saúde corporal ou que lhe cause sofrimento físico”.

Para Silva, em sua obra intitulada “Violência doméstica contra a criança e o adolescente”, a violência física é definida como:

atos de agressão praticados pelos pais e/ ou responsáveis que podem ir de uma palmada até ao espancamento ou outros atos cruéis que podem ou não deixar marcas físicas evidentes, mas as marcas psíquicas e afetivas existirão. Tais agressões podem provocar: fraturas, hematomas, queimaduras, esganaduras, hemorragias internas etc. e, inclusive, causar até a morte. (2002, p.25)

Porém, reforça a autora que devemos expandir a abordagem da violência física para além daquela que somente encontramos em estatísticas policiais ou hospitalares, a fim de evitar que as agressões “menos severas” passem despercebidas aos olhos da sociedade.

- Violência psicológica:

Não obstante à violência física, a dor somática se destaca de forma estrita, “é sempre a dor psíquica que vigora como fator traumático e desestruturante da personalidade” (Silva, 2002, p.48).

Em contraste com a violência física, embora igualmente prejudiciais, a violência psicológica é mais difícil de identificar, pois não deixa evidências físicas claras e muitas vezes se manifesta de forma mais insidiosa e prolongada.

Apesar de apresentar uma condição de invisibilidade devido à sua “natureza subjetiva e gradual” (Silva, 2002, p. 35), a violência psicológica se manifesta:

na depreciação da criança ou do adolescente pelo adulto, por humilhações, ameaças, impedimentos, ridicularizações, que minam a sua autoestima, fazendo com que acredite ser inferior aos demais, sem valor, causando-lhe grande sofrimento mental e afetivo, gerando profundos sentimentos de culpa e mágoa, insegurança, além de uma representação negativa de si mesmo, que podem acompanhá-lo por toda a vida. A violência psicológica pode se apresentar ainda como atitude de rejeição ou de abandono afetivo; de uma maneira ou de outra, provoca um grande e profundo sofrimento afetivo às suas vítimas, dominando-as pelo sentimento de menos valia, de não-merecimento, dificultando o seu processo de construção de identificação-identidade.

Por utilizarem uma linguagem altamente expressiva e descritiva, essa definição possibilita compreender como o abuso afeta a percepção da vítima e como esses impactos podem se perpetuar ao longo da vida.

Azevedo e Guerra (2015), também classificam a violência psicológica como uma modalidade de “tortura psicológica”, enfatizando as “ameaças de abandono”:

um adulto constantemente deprecia a criança, bloqueia seus esforços de autoaceitação, causando-lhe grande sofrimento mental. Ameaças de abandono também podem tornar uma criança medrosa e ansiosa, representando formas de sofrimento psicológico. (p. 416)

Na literatura “*Violência Doméstica Contra Crianças e Adolescentes (VDCA)? Boa Pergunta!*”, Azevedo torna mais elucidativo o entendimento sobre o abuso psicológico ao exemplificá-lo por meio de condutas como:

rejeição (ignorar, demonstrar que vale menos que os outros), humilhação (ridicularizar, insultar), isolamento (trancar, impedir de namorar e/ou ter amizades), indiferença (privar de afeto e atenção) e terror (ameaçar de abandono, punições graves, morte, inspirando medo extremo). (Azevedo, 2008, p. 3-4).

Trata-se de uma definição que detalha exemplos e que oferece uma variedade de categorias claras (rejeição, humilhação, etc.) de atos abusivos, facilitando a identificação de diferentes tipos de violência.

Em contraste, a definição abaixo ofertada pela Organização Mundial da Saúde pontua a violência psicológica de forma generalista, o qual o não provimento de um ambiente adequado já configura violência psicológica, mesmo sem a necessidade de atos específicos:

O abuso emocional inclui a falha, de um responsável pelos cuidados com a criança, em proporcionar um ambiente apropriado e de amparo, e inclui atos que têm um efeito adverso sobre a saúde e o desenvolvimento emocional de uma criança. Dentre esses, destacam-se: restrição dos movimentos de uma criança, atos denegridores, exposição ao ridículo, ameaças e intimidações, discriminação, rejeição e outras formas não físicas de tratamento hostil. (OMS, 2002, p. 60)

Embora as quatro últimas citações diretas apresentem formas distintas de conceituar a violência psicológica, elas compartilham elementos em comum e se complementam, ao

ênfatar vocábulos como “depreciação”, “ameaças” e ao relatar os impactos no desenvolvimento emocional da vítima

Percorrendo a temática no campo legislativo, verificamos que a violência psicológica foi incorporada ao Código Penal brasileiro por meio da Lei nº 14.188/2021, que alterou o Código Penal e incluiu o crime de violência psicológica contra a mulher no contexto da Lei Maria da Penha.

São definições que reconhecem o impacto grave que o abuso psicológico pode ter especialmente nas relações de poder e vulnerabilidade, como nas situações de violência doméstica.

O Art. 147-B foi inserido no Código Penal, e legisla a violência psicológica como dano emocional à mulher que:

prejudique e perturbe seu pleno desenvolvimento ou que vise a degradar ou controlar suas ações, comportamentos, crenças e decisões, mediante ameaça, constrangimento, humilhação, manipulação, isolamento, chantagem, ridicularização, limitação do direito de ir e vir ou qualquer outro meio que lhe cause prejuízo à saúde psicológica e à autodeterminação.

Já na Lei Maria da Penha, em seu inciso II do Art. 7º, temos caracterizada a violência psicológica como:

qualquer conduta que lhe cause dano emocional e diminuição da autoestima ou que lhe prejudique e perturbe o pleno desenvolvimento ou que vise degradar ou controlar suas ações, comportamentos, crenças e decisões, mediante ameaça, constrangimento, humilhação, manipulação, isolamento, vigilância constante, perseguição contumaz, insulto, chantagem, violação de sua intimidade, ridicularização, exploração e limitação do direito de ir e vir ou qualquer outro meio que lhe cause prejuízo à saúde psicológica e à autodeterminação.

Em análise, a definição trazida pelo Código Penal é mais concisa e foca diretamente nas ações que causam dano emocional e afetam o controle sobre as decisões da vítima. Ela é mais centrada nas consequências psicológicas e no prejuízo ao desenvolvimento.

Por conseguinte, a Lei Maria da Penha detalha mais sobre a violência psicológica ao fornecer uma lista mais extensa de comportamentos abusivos, com ênfase no impacto na autoestima, na vigilância constante, e na exploração. Também a descreve de maneira mais

ampla ao incluir formas indiretas de controle que podem não ser imediatamente percebidas, a exemplo da invasão de privacidade.

Todavia, ambas as definições compartilham a essência da violência psicológica, com foco no controle, humilhação e manipulação como mecanismos de abuso.

No campo da criança e do adolescente, a Lei nº 13.431/2017 que versa sobre o Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência e altera o Estatuto da Criança e do Adolescente, conceitua, em seu inciso II do Art. 4º, a violência psicológica como:

- a) qualquer conduta de discriminação, depreciação ou desrespeito em relação à criança ou ao adolescente mediante ameaça, constrangimento, humilhação, manipulação, isolamento, agressão verbal e xingamento, ridicularização, indiferença, exploração ou intimidação sistemática (bullying) que possa comprometer seu desenvolvimento psíquico ou emocional;
- b) o ato de alienação parental, assim entendido como a interferência na formação psicológica da criança ou do adolescente, promovida ou induzida por um dos genitores, pelos avós ou por quem os tenha sob sua autoridade, guarda ou vigilância, que leve ao repúdio de genitor ou que cause prejuízo ao estabelecimento ou à manutenção de vínculo com este;
- c) qualquer conduta que exponha a criança ou o adolescente, direta ou indiretamente, a crime violento contra membro de sua família ou de sua rede de apoio, independentemente do ambiente em que cometido, particularmente quando isto a torna testemunha;

As três legislações citadas têm muitos elementos em comum, ao trazer exemplos de métodos de violência como a ameaça, humilhação, manipulação e isolamento. No entanto, a Lei Maria da Penha amplia o entendimento ao incluir comportamentos como vigilância constante e perseguição, e o ECA acrescenta a intimidação sistemática (bullying), a exposição a crimes familiares e a alienação parental.

Embora o ECA exista desde 1990, apenas em 2017 sua redação foi alterada para incluir conceitos necessários à conscientização da sociedade e tornar mais elucidativo a questão da violência no âmbito da infância e juventude.

Diante do exposto, a violência psicológica é uma forma de abuso que afeta o bem-estar emocional e psicológico da pessoa, podendo acarretar danos profundos à autoestima, à confiança e à estabilidade emocional. Sintomas como ansiedade, transtornos de estresse e depressão estão entre os diversos efeitos vivenciados em vítimas de violência psicológica.

- Violência sexual:

Caminhando para mais uma modalidade de violência, passamos agora ao universo da violência sexual, distinguindo-a do abuso sexual e da exploração sexual.

Embora ambos os termos estejam relacionados a ações que envolvem a violação da liberdade sexual de uma pessoa, há diferenças principalmente no alcance e na contextualização. A violência sexual inclui uma variedade de crimes, como estupro, assédio sexual, exploração sexual, importunação sexual, e até tráfico de pessoas para exploração sexual. Já o abuso sexual é uma subcategoria de violência sexual, na qual o agressor geralmente se aproveita de uma relação de confiança, autoridade ou poder para explorar sexualmente a vítima.

Desse modo, Azevedo e Guerra (2015, p. 415), ao classificarem a violência sexual, acabam por mesclá-la ao conceito de abuso sexual, conforme segue:

é todo ato ou jogo sexual, relação hetero ou homossexual, entre um ou mais adultos (com relação de parentesco e/ou responsabilidade legal) e uma criança ou adolescente tendo por finalidade estimular sexualmente esta criança ou adolescente ou utilizá-los para obter uma estimulação sexual sobre sua pessoa ou de outra pessoa.

Azevedo (2008, p. 4-5) acrescenta alguns métodos de violência no campo da violência doméstica contra crianças e adolescentes, no texto “*Violência Doméstica Contra Crianças e Adolescentes (VDCA)? Boa Pergunta!*”, sendo eles: voyeurismo, cantadas obscenas, beijos, carícias nos órgãos sexuais até cópulas oral, anal e vaginal.

A definição da Organização Mundial de Saúde (2002, p. 60) é assertiva com relação ao termo abuso sexual, definindo-o como “atos em que esse responsável usa a criança para obter gratificação sexual”. Ou seja, ao tratar de relação entre infante e responsável, implicitamente existe uma relação de poder em jogo.

A OMS também define a violência sexual como:

todo ato sexual, tentativa de consumir um ato sexual ou insinuações sexuais indesejadas; ou ações para comercializar ou usar de qualquer outro modo a sexualidade de uma pessoa por meio da coerção por outra pessoa, independentemente da relação desta com a vítima, em qualquer âmbito, incluindo o lar e o local de trabalho. (Brasil, 2022, p. 88)

Embora semelhantes em alguns aspectos, a primeira definição retrata o contexto de abuso infantil por responsáveis diretos, tornando implícito a relação de poder entre infantes e responsáveis, enquanto que a segunda definição detalha mais a violência sexual em geral, abrangendo tanto o abuso sexual não consentido quanto formas de exploração sexual em diferentes relações e contextos.

Vários dispositivos legais configuram a violência sexual. No Código Penal Brasileiro, a violência sexual é tratada em diversos artigos, especialmente no Capítulo VI - “Dos Crimes Contra a Dignidade Sexual”, que abarca os crimes de estupro, importunação sexual, assédio sexual e exploração sexual, como se segue:

- Art. 213: define o crime de estupro como o ato de “constranger alguém, mediante violência ou grave ameaça, a ter conjunção carnal ou a praticar ou permitir que com ele se pratique outro ato libidinoso”;

- Art. 215-A: classifica a importunação sexual como um crime contra a liberdade sexual, consistente na “prática de atos libidinosos sem a anuência da vítima.”;

- Art. 217-A: define o estupro de vulnerável como “conjunção carnal ou ato libidinoso com menor de 14 anos ou pessoa que, por enfermidade ou deficiência mental, não tem o necessário discernimento”;

- Art. 216-A: define o assédio sexual como o ato de “constranger alguém com o intuito de obter vantagem ou favorecimento sexual, prevalecendo-se o agente de sua condição de superior hierárquico ou ascendência inerente ao exercício de emprego, cargo ou função”; e

- Art. 218-B: criminaliza a exploração sexual como o ato de “submeter, induzir ou atrair à prostituição ou outra forma de exploração sexual de vulnerável (menores de 18 anos ou pessoa com deficiência mental).”

Esses são os principais pontos do Código Penal em que a violência sexual é tratada. Além disso, as Leis Maria da Penha (Lei 11.340/2006) e Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA - Lei 8.069/1990) também abordam a violência sexual de forma mais específica em relação às mulheres e menores de idade.

A Lei Maria da Penha, em seu inciso III do Art. 7º, classifica a violência sexual como sendo:

qualquer conduta que a constranja a presenciar, a manter ou a participar de relação sexual não desejada, mediante intimidação, ameaça, coação ou uso da

força; que a induza a comercializar ou a utilizar, de qualquer modo, a sua sexualidade, que a impeça de usar qualquer método contraceptivo ou que a force ao matrimônio, à gravidez, ao aborto ou à prostituição, mediante coação, chantagem, suborno ou manipulação; ou que limite ou anule o exercício de seus direitos sexuais e reprodutivos.

Já o ECA, após sofrer algumas alterações com a Lei nº 13.431/2017, que versa sobre o Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência, define em seu inciso III do Art. 4º a violência e o abuso sexual, respectivamente como:

violência sexual, entendida como qualquer conduta que constranja a criança ou o adolescente a praticar ou presenciar conjunção carnal ou qualquer outro ato libidinoso, inclusive exposição do corpo em foto ou vídeo por meio eletrônico ou não, que compreenda: a) abuso sexual, entendido como toda ação que se utiliza da criança ou do adolescente para fins sexuais, seja conjunção carnal ou outro ato libidinoso, realizado de modo presencial ou por meio eletrônico, para estimulação sexual do agente ou de terceiro;

Em análise, a definição colocada pelo ECA é bastante abrangente e reflete uma compreensão atualizada da problemática, ao incluir tanto o abuso físico quanto o abuso sexual mediado por tecnologias. Ela reconhece o amplo leque de ações que podem constituir violência sexual, protegendo as crianças e adolescentes não apenas de contatos físicos diretos, mas também de práticas virtuais e exposições não consensuais, que também violam sua integridade e bem-estar.

Por exploração sexual, além do Código Penal que já citamos, encontramos o conceito em documento governamental intitulado *“Perguntas e Respostas: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV)”*:

a exploração sexual comercial é o uso da pessoa em atividade sexual em troca de remuneração ou qualquer outra forma de compensação, de forma independente ou sob patrocínio, apoio ou incentivo de terceiro, seja de modo presencial ou por meio eletrônico. Conforme o Decreto nº 6.481/2008, a exploração sexual comercial é uma das piores formas de trabalho infantil. (Brasil, 2022, p. 89).

Pode-se analisar nesse último conceito trazido que a exploração sexual comercial, quando associada ao trabalho infantil, agrava a vulnerabilidade desses jovens, expondo-os a danos psicológicos, físicos e sociais, além de perpetuar ciclos de violência e exclusão. Essa

prática viola o direito ao desenvolvimento saudável e seguro, configurando uma forma de opressão que exige intervenção rigorosa do Estado e da sociedade para sua erradicação.

- Negligência:

A negligência é um vocábulo frequentemente utilizado em documentos, discussões de casos, pareceres e laudos técnicos. Entretanto, sua utilização nos diagnósticos profissionais tem sido delicada, o que evidencia a dificuldade em encontrar sua classificação teórica metodológica.

Embora a terminologia seja muito utilizada, a negligência, na ótica de Silva, é tida na maioria das vezes como menos importante pois, “o adulto negligente não pode ser “culpado” pelo que não fez, entretanto, a falta de ação em prover as necessidades da criança, o classifica como “culpado””. (2002, p. 66)

Segundo Batista e Volic (2005), a necessidade de aprofundamento junto ao termo negligência tem como intuito a não utilização de interpretações subjetivas, frequentemente empregadas ao usar a palavra, evitando dúvidas ou imprecisão.

Para as autoras, a negligência pode ser identificada em relações nas quais uns dependem de cuidados e de proteção em relação a outros, e é caracterizada:

quando não acidental e quando expressa uma ação negativa ou uma ausência voluntária de exercício desses cuidados pelos seus responsáveis, a qual tem repercussões graves na vida daquele que é cuidado. A ausência de cuidados, que configura a negligência, é também caracterizada pela dor ou pelo prejuízo que ela proporciona quando não supre necessidades fundamentais do outro. (Batista e Volic, 2005, p. 150)

Na realidade institucional dos CREAS, recebemos muitos encaminhamentos de outros equipamentos e ou políticas públicas, apontando a negligência como o direito violado na situação que requer o atendimento.

Porém, ao se aprofundar no estudo da realidade familiar percebe-se que o responsável, o cuidador não deixou de prover os cuidados por falta de recursos ou de condições objetivas, mas sim por falta de disposição ou de recursos subjetivos.

Nessa ótica, podemos concluir que “as pessoas só são passíveis de serem responsabilizadas por negligência quando possuírem as condições para atender às

necessidades daqueles que estão aos seus cuidados e voluntariamente se omitirem” (Batista e Volic, 2005, p. 151).

Ou seja, consideraremos que a negligência não se manifesta em função do contexto de desassistência de que a família é vítima. Ela é a “expressão de um desleixo propositadamente infligido” (Silva, 2002, p. 35).

Essa ausência de condições objetivas ou de assistência à família é, também, considerada nas análises da Organização Mundial da Saúde, quando distingue de forma crítica a negligência da pobreza, conforme se segue:

A negligência diz respeito às falhas dos pais em proporcionar - onde os pais estão na posição de fazer isto - o desenvolvimento da criança em uma ou mais das seguintes áreas: saúde, educação, desenvolvimento emocional, nutrição, abrigo e condições de vida seguras. A negligência distingue-se, portanto, das circunstâncias de pobreza, visto que a primeira pode ocorrer apenas em casos onde recursos razoáveis estejam disponíveis para a família ou o responsável. (OMS, 2002, p. 60)

Claramente a citação supra reforça que a pobreza, muitas vezes, pode limitar o acesso a recursos básicos, mas não implica automaticamente negligência. E que a diferença crucial é que a negligência ocorre quando os pais têm condições razoáveis para proporcionar esses cuidados, mas falham em fazê-lo.

Em concordância a esse viés, também caminham as autoras Azevedo e Guerra (1989) em seu livro "A Violência Doméstica na Infância e na Adolescência", e adicionam ao termo negligência como uma forma de violência passiva, caracterizada pela falha, pela omissão dos cuidadores em prover as necessidades básicas da criança ou adolescente, cuidados estes no campo da alimentação, higiene, saúde, educação e afeto.

No conceito elaborado por Azevedo e Guerra (1989, p. 36), ao sinalizarem a criança e o adolescente como sujeitos de cuidados, temos que:

Todo ato ou omissão praticado contra crianças e/ou adolescentes implica numa transgressão do poder/dever de proteção do adulto responsável pelos cuidados, e também numa negação do direito que crianças e adolescentes têm de ser tratados como sujeitos e pessoas em condição peculiar de desenvolvimento.

Em obra mais recente à supracitada, as autoras trazem, no capítulo em que abordam a necessidade de organização de redes de combate à violência, a representação de negligência como:

uma omissão em termos de prover as necessidades físicas e emocionais de uma criança ou adolescente. Configura-se quando os pais (ou responsáveis) falham em termos e/ou de supervisionar suas atividades de modo a prevenir riscos e quando tal falha não é o resultado das condições de vida além do seu controle. A negligência pode ser moderada e severa. (2015, p. 416).

Também encontramos a concepção do termo negligência, como uma das modalidades de culpa, no inciso II do Art. 18 do Decreto Lei nº 2.848 de 07 de dezembro de 1940, mais conhecido como Código Penal - “II - culposo, quando o agente deu causa ao resultado por imprudência, negligência ou imperícia”.

Diferente da imprudência e da imperícia, a negligência é caracterizada pela falta de ação, inércia ou atitude omissiva, quando alguém não adota as cautelas exigíveis por displicência, descuido ou desatenção.

Como podemos ver na letra da lei, embora seja considerada uma modalidade de culpa do direito penal, e propriamente distinta, a negligência é tratada de maneira conjunta com a imprudência e a imperícia que também acarretam responsabilidade, seja esta civil ou penal.

Em síntese, conclui-se que a negligência envolve tanto a ausência de cuidados quanto a omissão de ações que garantiriam o bem-estar daquele dependente de cuidados e de proteção, resultando em prejuízos ao desenvolvimento físico, emocional e social da vítima.

É considerada uma das formas mais comuns e graves de violência doméstica e, para avaliá-la, é imprescindível um olhar crítico diante das condições sociais do responsável, obtendo clareza ao diferenciar a negligência da violência estrutural, pois esta não é intencional, mas implica carência de recursos socioeconômicos.

Apesar de não existir um consenso sobre a definição do termo, fica aqui um alerta de que uma avaliação superficial pode levar à conclusão equivocada de que se trata de negligência.

- Afastamento do convívio familiar devido à aplicação de medida socioeducativa ou medida de proteção:

Este item centra-se exclusivamente no universo de crianças e adolescentes.

A diferença entre medida de proteção e medida socioeducativa está no público a que se destinam e nos objetivos de cada uma dentro do sistema jurídico brasileiro, especialmente no que diz respeito à proteção e responsabilização de crianças e adolescentes.

No Art. 112 do ECA estão estabelecidas quais medidas socioeducativas são plausíveis de serem aplicadas, mas, para isso, é necessário que o adolescente tenha que ter praticado ato infracional. Uma vez comprovada tal prática, a autoridade competente poderá aplicar ao adolescente as seguintes medidas:

- I - advertência;
- II - obrigação de reparar o dano;
- III - prestação de serviços à comunidade;
- IV - liberdade assistida;
- V - inserção em regime de semi-liberdade;
- VI - internação em estabelecimento educacional;
- VII - qualquer uma das previstas no art. 101, I a VI.

O público-alvo das medidas socioeducativas são adolescentes (12 a 18 anos) que cometeram atos infracionais, equivalentes a crimes ou contravenções penais cometidos por adultos. Objetiva responsabilizar o adolescente pelo ato infracional cometido e promover a reintegração social desse jovem, educando-o para que ele entenda a gravidade de suas ações e possa se reintegrar à sociedade. As medidas socioeducativas têm caráter punitivo e reeducativo, ou seja, são aplicadas para corrigir o comportamento infracional do adolescente, possibilitando a sua reabilitação social.

Por sua vez, as medidas de proteção são aplicadas por autoridade competente (juiz, promotor, conselheiro tutelar) a crianças e adolescentes que tiveram seus direitos fundamentais violados ou ameaçados.

É sob os termos do Art. 101 do Estatuto da Criança e do Adolescente, que a autoridade competente vai determinar qual ou quais medidas protetivas aplicar:

- 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 programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao 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.

O público-alvo das medidas protetivas são crianças (até 12 anos incompletos) e adolescentes (12 a 18 anos) que se encontram em situação de vulnerabilidade ou risco, mas que não cometeram atos infracionais. Visa proteger a integridade física, emocional e moral, promovendo direitos e assegurando o bem-estar a crianças e adolescentes que são vítimas de abandono, maus-tratos, negligência, violência ou que estão em situação de risco social (como abandono, exploração e abusos).

As medidas de proteção têm por finalidade restabelecer os direitos das crianças e adolescentes que foram ameaçados ou violados, fornecendo apoio, orientação e encaminhamento para serviços sociais e judiciais. Enquanto as medidas de proteção têm um caráter preventivo e protetivo, focadas em cuidar e amparar crianças e adolescentes em risco, as medidas socioeducativas têm um caráter responsabilizador e reeducativo, voltadas para adolescentes que infringiram a lei. Em resumo, as medidas de proteção focam no bem-estar e na proteção de crianças e adolescentes em situação de risco, enquanto as medidas socioeducativas se concentram em adolescentes infratores, promovendo sua responsabilização e reintegração social.

- Tráfico de pessoas:

Em conformidade com o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças, nas disposições gerais, o Art. 3º define a expressão “tráfico de pessoas” como:

o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou uso de força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou à situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra, para fins de exploração. (Castilho, [s.d], p. 5)

Ainda neste documento, eles incluem a exploração, associada ao tráfico de pessoas, como “a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, escravidão ou práticas similares à escravidão, a servidão ou a remoção de órgãos” (Castilho, [s.d], p. 5).

Importa destacar que o Protocolo de Palermo (Protocolo para Prevenir, Suprimir e Punir o Tráfico de Pessoas, Especialmente Mulheres e Crianças, suplementar à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional) é um dos documentos mais importantes da Organização das Nações Unidas para a definição e combate ao tráfico de seres humanos em nível internacional.

Na literatura “*Perguntas e Respostas: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV)*”, é apresentada a seguinte definição:

O tráfico de pessoas, por sua vez, é o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento da pessoa, dentro do território nacional ou para o estrangeiro, com o fim de exploração sexual, mediante ameaça, uso de força ou outra forma de coação, rapto, fraude, engano, abuso de autoridade, aproveitamento de situação de vulnerabilidade ou entrega ou aceitação de pagamento, entre os casos previstos na legislação. (Brasil, 2020, p. 89)

Já no ECA, com as alterações trazidas pela Lei nº 13.431/2017, que versa sobre o Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência, temos em seu inciso III do Art. 4º o conceito de tráfico de pessoas como:

c) tráfico de pessoas, entendido como o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento da criança ou do adolescente, dentro do território nacional ou para o estrangeiro, com o fim de exploração sexual, mediante ameaça, uso de força ou outra forma de coação, rapto, fraude, engano, abuso de autoridade, aproveitamento de situação de vulnerabilidade ou entrega ou aceitação de pagamento, entre os casos previstos na legislação;

No Código Penal Brasileiro, a definição e a tipificação do tráfico de pessoas estão previstas no Art. 149-A, que foi incluído pela Lei nº 13.344/2016. Este artigo trata especificamente do crime de tráfico de pessoas e estabelece as condutas que configuram o crime, além das penas aplicáveis:

Promover, intermediar, aliciar, recrutar, transportar, transferir, comprar, alojar ou acolher pessoa, mediante grave ameaça, violência, coação, fraude ou abuso, com a finalidade de:

- I - remover-lhe órgãos, tecidos ou partes do corpo;
- II - submetê-la a trabalho em condições análogas à de escravo;
- III - submetê-la a qualquer tipo de servidão;
- IV - adoção ilegal;
- V - exploração sexual.

As quatro definições das citações diretas sobre tráfico humano apresentam semelhanças e diferenças que revelam aspectos comuns e específicos do fenômeno. Em comum, todas abordam os atos de recrutamento, transporte, alojamento e acolhimento como estágios essenciais do tráfico humano. Mencionam a utilização de ameaça, coação, fraude ou abuso de autoridade, demonstrando que a obtenção do controle sobre a vítima é central para caracterizar o tráfico. E outro ponto comum é a referência ao aproveitamento de situações de vulnerabilidade. Diferem pelo fato de que a definição trazida pelo Protocolo de Palermo é mais genérica, enquanto as outras são mais detalhadas em relação à exploração sexual ou outras formas de abuso, como trabalho forçado ou adoção ilegal. O Código Penal cobre um espectro maior de práticas e fornece uma visão mais completa do fenômeno do tráfico humano.

- Situação de rua e mendicância:

No decorrer da história, a pessoa em situação de rua recebia várias outras terminologias, como, por exemplo, mendigo, vagabundo, andarilho, morador de rua, sendo este, ainda nos dias de hoje, comumente utilizado. O termo é complexo e há dificuldade em se estabelecer um consenso sobre sua definição porque este universo está atrelado à condição de pobreza. Para fins de conceituação do termo “situação de rua”, nada mais apropriado do que utilizar da Política Nacional para a População em Situação de Rua, cuja letra de lei encontramos no Decreto nº 7,053 de 23 de dezembro de 2009.

Neste Decreto, em parágrafo único do Art. 1º, temos o seguinte texto:

considera-se população em situação de rua o grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional

regular, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória.

Nesta realidade de pessoas em situação de rua é muito usual realizarem o ato de mendicância que consiste no ato de mendigar, pedir esmolas, dinheiro ou auxílio de qualquer natureza, a pretexto de pobreza ou necessidade. Considerando que, até 2009, mendigar era considerado uma infração penal, é inimaginável pensar como estaríamos nos dias de hoje diante da grande parcela da população brasileira que ocupa os espaços públicos de forma provisória. A mendicância é um ato que permeia também o trabalho infantil. Em Ribeirão Preto/SP, local de realização desta pesquisa, há registros contínuos de crianças e adolescentes pedindo lanches ou dinheiro em semáforos ou nas ruas da cidade.

- Abandono:

O abandono é considerado o tipo mais severo de negligência. Por abandono, o dicionário Michaelis define como:

1. ação ou efeito de abandonar(-se);
2. ato ou efeito de desistir, renunciar, deixar para trás; afastamento, desistência, renúncia;
3. Estado ou condição do que é ou se encontra abandonado; desleixo; negligência;
4. Estilo de quem vive ou se mostra como se fosse abandonado; desmazelo;
5. Sensação ou estado de relaxamento físico e/ou mental; estado de relaxamento de tensão.

Para a finalidade do tema desta pesquisa, concluímos que as definições 4 e 5 não se encaixam na demanda de CREAS, pois se referem a um estilo de vida ou a uma sensação de relaxamento, que não correspondem ao conceito de abandono de uma pessoa.

A definição 1, trata da ação de deixar alguém sem cuidado ou suporte, enquanto que a 2 reflete o ato de desistir ou deixar para trás uma pessoa, o que pode ser caracterizado como abandono. E a definição 3 escreve o estado de abandono em si.

Em “Perguntas e Respostas: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV)”, o abandono é definido como parcial ou total:

Pode ser parcial, por exemplo, quando os pais ou responsáveis se ausentam, por tempo ilimitado, deixando a pessoa (criança ou adolescente, pessoa idosa ou com deficiência, por exemplo) em situação de risco; ou total, que se caracteriza pelo afastamento completo do convívio daqueles responsáveis pelo seu sustento, apoio, amparo e proteção. (Brasil, 2022, p. 82).

Entretanto, para Santos (2010, p. 51):

o conceito de abandono somente se configura como tal, a partir do momento em que o mesmo ganha conotação jurídica e passa a ser resultado de um não-cumprimento da lei, de um não-cumprimento de direitos. Desse modo, abandonar significa ignorar e não atender alguém que tenha direitos.

Tal defesa da autora se deve ao fato de que a autora pontua que a maioria das crianças e adolescentes tem família, o que torna injustificável denominá-las “abandonadas”. Ademais, acrescenta ao fato de que se a criança foi abandonada é porque alguém a abandonou.

No campo jurídico muito se fala sobre o “abandono afetivo”, inclusive há muitas investidas processuais contra a figura paterna, a que mais comumente abandona um filho. É um tema controverso, pois, embora não se possa obrigar um pai a amar seu filho, a legislação brasileira garante à criança o direito de cuidado e atenção. Os responsáveis que negligenciam ou se omitem diante do dever de cuidado, por meio do abandono, podem ser judicialmente responsabilizados por causarem danos morais aos próprios filhos. No Brasil, ainda não há uma lei específica que defina diretamente o abandono afetivo.

Todavia, como estabelece o Código Civil Brasileiro estabelece que o poder familiar inclui o dever de cuidado e proteção dos pais em relação aos filhos, muitas decisões judiciais recentes têm reconhecido que a falta de atenção, afeto ou acompanhamento emocional pode gerar dano moral passível de indenização, com base no princípio da dignidade da pessoa humana (artigo 1º, inciso III da Constituição Federal) e no ECA, que prioriza o direito à convivência familiar e ao desenvolvimento pleno e saudável da criança e do adolescente.

- Vivência de trabalho infantil:

Ao abordar o universo do trabalho infantil, temos que se trata de qualquer atividade realizada por crianças e adolescentes abaixo da idade mínima permitida pela legislação de cada país. No Brasil, é considerado trabalho infantil qualquer atividade realizada por pessoas

com menos de 16 anos, exceto na condição de aprendiz, quando a idade mínima é de 14 anos. A Convenção 182 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), por meio do Decreto nº 6.481, de 12 de junho de 2008, regulamenta a proibição das piores formas de trabalho infantil, atividades estas que oferecem riscos à saúde, desenvolvimento mental, físico, social e moral de crianças e adolescentes.

Em seu Art. 4º, temos por definição o trabalho infantil como sendo:

- I - todas as formas de escravidão ou práticas análogas, tais como venda ou tráfico, cativoiro ou sujeição por dívida, servidão, trabalho forçado ou obrigatório;
- II - a utilização, demanda, oferta, tráfico ou aliciamento para fins de exploração sexual comercial, produção de pornografia ou atuações pornográficas;
- III - a utilização, recrutamento e oferta de adolescente para outras atividades ilícitas, particularmente para a produção e tráfico de drogas; e
- IV - o recrutamento forçado ou compulsório de adolescente para ser utilizado em conflitos armados.

A Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) também aborda o trabalho infantil, no Capítulo IV, Título III, regulamentando as condições e possibilidades de trabalho para menores de 18 anos. O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) também proíbe o trabalho infantil, estabelecendo que é proibido qualquer trabalho a menores de 14 anos, o trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de 18 anos e o trabalho a menores de 16 anos, exceto na condição de aprendiz, a partir dos 14 anos. Também considera crime a exploração da prostituição infantil, a pornografia infantil e o tráfico de menores.

Segundo o Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção do Adolescente Trabalhador, o conceito de trabalho infantil refere-se:

às atividades econômicas e/ou atividades de sobrevivência, com ou sem finalidade de lucro, remuneradas ou não, realizadas por crianças ou adolescentes em idade inferior a 16 (dezesesseis) anos, ressalvada a condição de aprendiz a partir dos 14 (quatorze) anos, independentemente da sua condição ocupacional. (Brasil, 2018, p.14).

Os tipos de trabalho infantil elucidados no “*Caderno de Orientações Técnicas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI*” (2018) são: trabalho realizado nas ruas, trabalho infantil doméstico, o trabalho em atividades ilícitas, o trabalho informal, o

trabalho eventual/sazonal, o trabalho noturno, o trabalho perigoso e insalubre, o trabalho prejudicial à moralidade e trabalhos virtuais.

As fragilidades institucionais em responder a esta crescente demanda favorecem as chamadas situações de risco pessoal e social, configuradas pela privação de necessidades básicas e violação de direitos especiais de que são destinatários a infância e juventude.

O cenário, mesmo que aqui delineando de forma breve, aponta para o fato de que o processo de vulnerabilização social tem oportunizado a construção de estratégias de sobrevivência do contingente por ele atingido, mormente impulsionando crianças e adolescentes a práticas laborais ilegais, perigosas e degradantes para compor o orçamento familiar.

- Discriminação em decorrência da orientação sexual e/ou raça/etnia:

Considerar esse item como uma forma de risco social e pessoal vinculado à violação de direitos reflete o fato de que a violação dos direitos humanos ocorre com maior frequência entre pessoas socialmente excluídas ou que fazem parte de minorias étnicas, religiosas ou sexuais. A discriminação ocorre quando uma pessoa ou grupo de pessoas é tratado de forma diferente ou desfavorável devido à sua orientação sexual e/ou raça/etnia.

A Constituição Brasileira não menciona explicitamente a discriminação por orientação sexual, mas o Art. 3º, que trata dos objetivos fundamentais da República, e o Art. 5º, que aborda os direitos e garantias fundamentais, são interpretados para incluir a proibição de discriminação por orientação sexual. Está em análise na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei Estatuto da Diversidade Sexual e de Gênero – P.L 2046/24, e nele encontramos a definição de orientação sexual como: “uma referência à capacidade de cada pessoa de ter uma profunda atração emocional, afetiva ou sexual por indivíduos de gênero diferente, do mesmo gênero ou de mais de um gênero, assim como ter relações íntimas e sexuais com essas pessoas”.

Cabe salientar que orientação sexual é diferente de identidade sexual. A primeira diz respeito ao que a pessoa busca em relacionamentos afetivos e sexuais, enquanto que a segunda se refere a como a pessoa se identifica, sendo homem ou mulher, como nos mostra o PL em seu inciso II do Art. 1º:

identidade de gênero como a profundamente sentida experiência interna e individual do gênero de cada pessoa, que pode ou não corresponder ao sexo atribuído no nascimento, incluindo o senso pessoal do corpo (que pode envolver, por livre escolha, modificação da aparência ou função corporal por meios médicos, cirúrgicos ou outros) e outras expressões de gênero, inclusive vestimenta, modo de falar e maneirismos.

A Lei que institui o Estatuto da Igualdade Racial, nº 12.288 de 20 de julho de 2010, em seu parágrafo primeiro do Art. 1º, traz definições de discriminação racial ou étnico-racial como:

I - toda distinção, exclusão, restrição ou preferência baseada em raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica que tenha por objeto anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício, em igualdade de condições, de direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural ou em qualquer outro campo da vida pública ou privada.

Ainda no Estatuto, por desigualdade racial temos “toda situação injustificada de diferenciação de acesso e fruição de bens, serviços e oportunidades, nas esferas pública e privada, em virtude de raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica” e por desigualdade de gênero e raça a “assimetria existente no âmbito da sociedade que acentua a distância social entre mulheres negras e os demais segmentos sociais”.

Incluir a discriminação com base na orientação sexual e/ou raça/etnia na lista de violações de direitos é crucial para garantir a proteção de grupos historicamente marginalizados e vulneráveis. A discriminação afeta profundamente a dignidade, a igualdade e o acesso a oportunidades, perpetuando a exclusão social e econômica. Reconhecer essa forma de violação, possibilita promover políticas públicas que assegurem a justiça, a inclusão e a equidade, combatendo preconceitos e desigualdades estruturais, além de fortalecer a proteção dos direitos humanos de todos os indivíduos, independentemente de sua identidade racial, étnica ou sexual.

- Outras formas de violação de direitos decorrentes de discriminações/submissões a situações que provocam danos e agravos a sua condição de vida e os impedem de usufruir autonomia e bem estar:

Não encontramos na literatura conteúdo referente a esse item em específico. Entretanto, essa expressão versa sobre práticas ou situações que afetam negativamente a vida e o bem-estar de indivíduos, especialmente por meio de discriminação, exploração ou situações que os colocam em posições de vulnerabilidade. Podemos citar exemplos em torno da discriminação, quando tratam uma pessoa de forma desigual por conta da cor da pele, etnia, orientação sexual, idade, gênero, deficiência ou condição econômica.

Também cabe mencionarmos situações em que alguém é forçado a aceitar ou viver em condições que impactam sua saúde mental ou física, conjunturas que afetam sua qualidade de vida, a exemplo de moradia insalubre, trabalho exploratório, etc.

Em suma, trata-se de condições e experiências que limitam a autonomia do indivíduo de tomar decisões sobre a própria vida, impedindo sua autonomia e bem-estar.

Essas violações são amplamente combatidas por políticas de direitos humanos e legislações que buscam promover a igualdade e proteger indivíduos em situação de vulnerabilidade.

- Descumprimento de condicionalidades do PBF e do PETI em decorrência de violação de direitos:

O Programa Bolsa Família (PBF) configura-se como o maior programa de transferência de renda do Brasil e é reconhecido mundialmente por retirar inúmeras famílias da situação de fome. Visa combater a fome, interromper o ciclo de reprodução da pobreza e promover o desenvolvimento e a proteção social das famílias. Também integra as políticas públicas de Assistência Social, Saúde e Educação, exigindo da família o cumprimento de condicionalidades para que se mantenham beneficiárias.

Sendo assim, as exigências que o programa requer da família são: realização do pré-natal; atualização vacinal de crianças e adolescentes; acompanhamento nutricional de crianças menores de 7 anos; e frequência escolar de no mínimo 60% (sessenta por cento) para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos e 75% (setenta e cinco por cento) para os de 6 (seis) anos a 18 (dezoito) anos incompletos que não tenham concluído a educação básica.

Por fim, a família que descumpre as condições previstas pelo programa, inclusive com relação ao trabalho infantil (PETI) em decorrência de violação de direitos, constituem público-alvo de atendimento nos CREAS.

4. A PERSPECTIVA DOS TÉCNICOS QUANTO AO AUMENTO DA DEMANDA DOS CREAS

Os primeiros capítulos desta dissertação serviram como substrato histórico e conceitual para a discussão do tema principal, necessários para compreender a estrutura e o funcionamento das políticas públicas voltadas à assistência social, bem como ao papel dos CREAS na proteção e garantia de direitos da população em situação de risco.

Neste terceiro capítulo, adentraremos a dimensão empírica do estudo, apresentando a trajetória metodológica e a análise dos dados coletados a partir da percepção dos técnicos acerca do aumento da demanda nos CREAS de Ribeirão Preto/SP.

Sabe-se que a ciência política tem se voltado cada vez mais ao estudo das instituições governamentais e suas atividades políticas, destacando a importância de entender como as políticas públicas são formuladas e implementadas no contexto dessas estruturas (Dye, 2009). Dessa forma, este estudo possibilita uma investigação crítica e aprofundada do problema levantado, com base na observação empírica do cotidiano de trabalho dos profissionais que atuam diretamente no atendimento à população.

A análise crítica das instituições governamentais, como os CREAS, permite explorar as inter-relações entre suas estruturas organizacionais e a efetividade das políticas públicas que executam. Como destaca Dye (2009), os estudos institucionais frequentemente se limitam a descrever a organização e as funções dessas instituições, sem aprofundar a relação entre seus arranjos institucionais e os resultados das políticas implementadas.

[...] os estudos institucionais descrevem geralmente instituições governamentais específicas – suas estruturas, sua organização, suas atribuições, e suas funções – sem indagar que impacto as características institucionais têm nos resultados das políticas. [...] a relação entre arranjos institucionais e políticas praticamente não tem sido examinada. (Dye, 2009, p. 102).

Nesse sentido, investigar o aumento da demanda nos CREAS sob a ótica dos técnicos permite não apenas compreender as transformações no volume de atendimentos, mas também identificar lacunas e desafios enfrentados no cotidiano profissional. Esses trabalhadores estão na linha de frente da execução das políticas socioassistenciais e possuem uma visão

privilegiada sobre as dificuldades institucionais, os impactos das mudanças na demanda e as necessidades de aprimoramento do serviço.

Ao analisar as percepções dos técnicos sobre o crescimento da demanda nos CREAS de Ribeirão Preto/SP, este capítulo visa contribuir para uma compreensão mais abrangente das relações entre políticas públicas, arranjos institucionais e a realidade prática dos serviços socioassistenciais. Dessa forma, espera-se fornecer subsídios para reflexões que possam orientar o aprimoramento das políticas e estratégias voltadas à assistência social no município.

4.1 ESCOLHA DO TEMA, INSTITUIÇÃO E SUJEITOS PESQUISADOS

A escolha do tema, da instituição e dos sujeitos pesquisados nesta dissertação partiu de uma experiência profissional consolidada na área da Assistência Social, especificamente no âmbito dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) de Ribeirão Preto. A percepção empírica da pesquisadora, adquirida ao longo de mais de uma década de atuação, despertou a necessidade de investigar a demanda que vem aumentando nesse serviço, com base na perspectiva dos técnicos que vivenciam cotidianamente os desafios da política socioassistencial.

Assim, este item apresenta os critérios que nortearam a definição do tema, o contexto institucional e a seleção dos participantes da pesquisa, ressaltando a relevância do estudo para compreender as transformações nos serviços prestados pelos CREAS e suas implicações para a gestão das políticas públicas.

A pesquisadora deste estudo científico é assistente social do CREAS em Ribeirão Preto/SP há 11 (onze) anos. Desde 2013 vem percebendo no decurso dessa trajetória profissional, na prestação de atendimento especializado, que o volume da demanda de casos que chegam para avaliação e/ou acompanhamento nestes equipamentos tem se elevado ao longo dos anos.

É graduada em Serviço Social pela UNESP/Franca em 2005, especialista em “Serviço Social, Direitos Sociais e Competências Profissionais”, pela UNB em 2011, e em “Gestão de Projetos Sociais” pela Anhanguera em 2019.

Enquanto assistente social, iniciou suas atividades laborativas no ano de 2008, durante o qual permaneceu por nove anos atuando na política pública de Saúde. Foram três anos na

atenção primária do município de Morro Agudo/SP (Secretaria de Saúde e Centro de Atenção Psicossocial I) e os demais anos na atenção terciária, especificamente no Hospital Psiquiátrico Santa Tereza de Ribeirão Preto/SP.

Já em 2013, também por meio de concurso público, ingressou na Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto/SP como assistente social lotada em CREAS, estando há quase de 12 anos. Alternou suas funções entre o CREAS I e o CREAS II, e fixou-se ao CREAS I em 2019, onde permanece até hoje.

Concomitantemente ao seu trabalho desenvolvido no CREAS, entre os anos de 2017 a 2021, coordenou por mais de 03 (três) anos o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI.

O tema a ser pesquisado foi escolhido com base em observações no decorrer da vida profissional da pesquisadora. Ademais, considerou-se a preferência pelo ramo do saber, o domínio do assunto e a formação acadêmica.

A partir dessa percepção empírica dos processos de trabalho ali postos, buscou-se consultar os dados estatísticos acerca do quantitativo de demanda nos CREAS e que, validou, por assim dizer, a percepção construída pela experiência e observação da pesquisadora.

Logo, consciente acerca da existência de um problema, a pesquisadora buscou respostas para esse fenômeno e, na possibilidade de alcançar o objetivo da pesquisa, elegeu o olhar dos técnicos dos serviços como foco da pesquisa de campo.

Enquanto pesquisadora e analista de políticas públicas, a escolha em examinar junto aos técnicos com nível superior, assistentes sociais e/ou psicólogos, foi pautada pelo fato de serem esses profissionais que estão na linha de frente da execução e, por isso, estão em uma posição única para identificar entraves e oportunidades de melhoria diante da problemática.

Dito isso, o tema “análise do aumento da demanda nos CREAS” se correlaciona à familiaridade da pesquisadora com seu universo de trabalho, ou seja, o assunto já é conhecido, contudo, precisa ser aprofundado e enfatizado, por meio dos dados coletados, resguardando a imparcialidade da pesquisadora na condução do estudo.

Em relação ao local da pesquisa, realizou-se no município de Ribeirão Preto/SP, cidade localizada a aproximadamente 315 km de distância de São Paulo, capital do Estado de São Paulo. Conforme último censo populacional, de 2022, produzido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, Ribeirão Preto/SP possui quase 700 mil habitantes.

A instituição de política pública de Ribeirão Preto/SP escolhida para a pesquisa é o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), considerado como uma unidade pública da política de Assistência Social em que são atendidas famílias e pessoas que estão em situação de risco social ou tiveram seus direitos violados.

Com base em Dye (2009), as instituições governamentais não são apenas entidades neutras. O modo como estão organizadas e estruturadas impacta a formulação, implementação e avaliação das políticas públicas.

Dye enfatiza que compreender a política pública requer uma análise aprofundada das instituições, levando em consideração não apenas sua estrutura formal, mas também as relações informais e as redes de influência que permeiam o ambiente político.

As instituições podem ser configuradas para facilitarem certas consequências políticas e obstruírem outras. Podem favorecer certos interesses na sociedade e desfavorecer outros. Certos indivíduos ou grupos podem ter maior acesso ao poder governamental em um conjunto de características estruturais do que em outro. Em resumo, a estrutura das instituições governamentais pode ter importantes consequências políticas. (Dye, 2009, p. 103).

Logo, são as instituições que oferecem insights valiosos sobre como as políticas públicas são moldadas e como mudanças nas instituições podem ter efeitos significativos nas decisões políticas e nos resultados para a sociedade.

Dito isto, considerando o porte do município como critério para o número de CREAS a ser implantado, Ribeirão Preto/SP se enquadra no quesito cidade “de grande porte” (a partir de 100.001 mil habitantes). Assim, o parâmetro de referência é a existência de 01 (um) CREAS a cada 200 mil habitantes.

O município de Ribeirão Preto/SP conta atualmente com cinco CREAS, o que podemos concluir, conforme estabelece o “*Caderno de Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS*”, que o município está com unidades acima das determinações previstas.

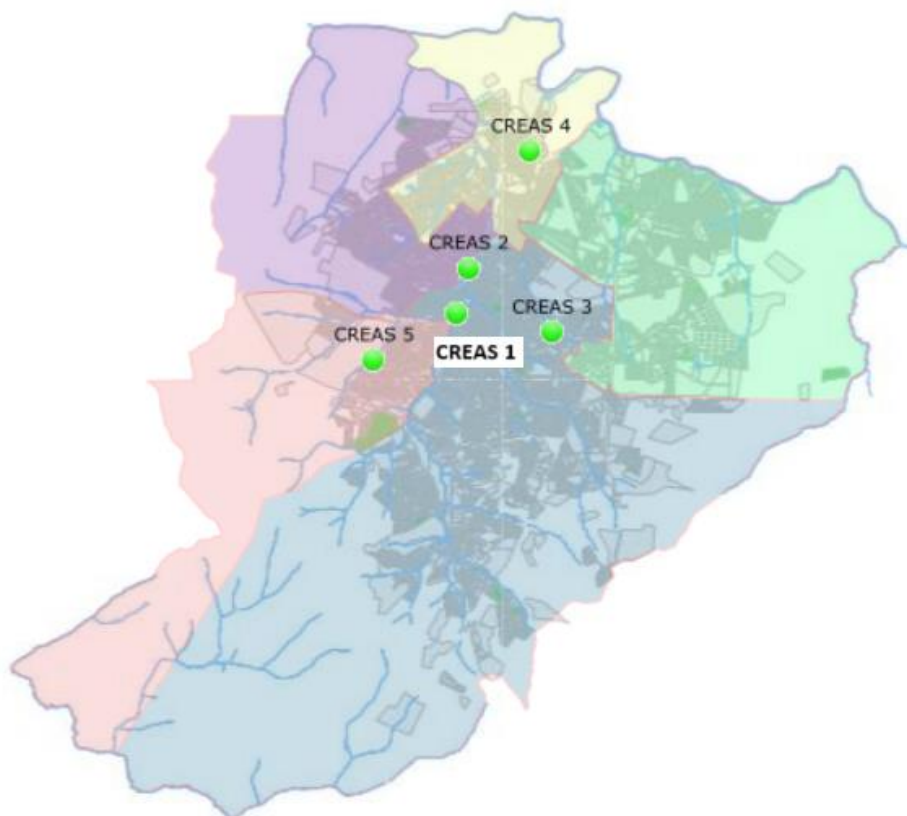
Embora o município esteja com cinco CREAS, à época da elaboração do projeto de pesquisa (em 2022), em que precisávamos levantar os dados estatísticos do período de 2018 a 2022, havia somente três: CREAS I, CREAS II e CREAS III. Logo, os dados quantitativos acerca do aumento da demanda nos CREAS referem-se às três primeiras unidades do CREAS de Ribeirão Preto/SP.

Com relação à pesquisa qualitativa, realizada após o deferimento da Comissão de Ética da UNESP, selecionamos técnicos dos quatro CREAS. O CREAS V ainda não havia sido inaugurado, sendo assim, os técnicos dos equipamentos públicos elegíveis para esse tipo de pesquisa foram o CREAS I, II, III e IV, localizados, respectivamente em: Rua Goiás, 1064 – Campos Elíseos; Rua Antônio Ventura Araújo, 120 – Vila Albertina; Rua Guido Borsaro, 594 – Jd. Bandeirantes; e Rua Virgílio Antônio Simionato, 315 – Jd. Avelino Alves Palma.

Cada CREAS conta com um coordenador, servidor efetivo formado em Serviço Social ou Psicologia, por uma equipe técnica com nível superior composta por assistente social e psicólogo, e um trabalhador com ensino médio que desempenha funções administrativas. Ocasionalmente, há também a presença de um educador social.

A partir da análise do território com maiores incidências de riscos e de vulnerabilidade social, os CREAS de Ribeirão Preto/SP estão georreferenciados da seguinte forma:

Figura 1 – Áreas de abrangência dos CREAS de Ribeirão Preto/SP



Fonte: <https://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/portal/principal/consulta-de-areas-de-abrangencia-ubs-cras-creas-conselho-tutelar>. Acessado em 28/08/24.

De acordo com a Figura 1, nota-se que a região de cor azul é georreferenciada ao CREAS I. Na cor verde, temos o CREAS III como referência, embora o equipamento esteja localizado dentro da região do CREAS I. Já o CREAS IV atende as demandas residentes da região amarela e o CREAS II abrange o território caracterizado pela cor roxa. Recentemente, com a implantação do CREAS V, houve uma redivisão de bairros e o que era atendido pelo CREAS I, de modo geral, foi direcionado para o CREAS V, ficando este com a região rosa do mapa.

A quantidade de trabalhadores do SUAS em cada equipamento varia conforme o momento político, a territorialização e/ou recursos humanos. Esse fator também leva em conta o volume de demanda que cada CREAS recebe.

A escolha dos técnicos submetidos à pesquisa de campo teve como critério estarem em exercício, na data da pesquisa qualitativa, em uma unidade de CREAS, e terem no mínimo 02 (dois) anos de experiência na referida instituição de Ribeirão Preto/SP.

Considerando a existência de quatro CREAS nessa fase, incluímos os técnicos do CREAS IV, embora este serviço não tenha sido incluído nos dados quantitativos à época da elaboração do projeto (2022), haja vista que ainda não existia.

Ainda à época da elaboração do projeto de pesquisa, contávamos com cinco técnicos dentro dos requisitos estabelecidos; porém, considerou-se a possibilidade de alteração dessa quantidade (para mais ou para menos), haja vista remanejamento intersetorial dos técnicos e novas contratações. Sendo assim, na fase em que a pesquisa de campo foi aplicada, contávamos com 08 (oito) sujeitos dentro dos critérios a serem pesquisados. A regra de ter dois anos de experiência profissional, critério temporal arbitrário, tem por finalidade o conhecimento de causa necessário ao profissional para responder ao objetivo da pesquisa.

É um tempo considerável que permite ao profissional observar e se apropriar dos processos de trabalho, da política de assistência social e do funcionamento da rede socioassistencial do município. Período este que possibilita ao técnico desenvolver uma visão crítica para construir hipóteses e ser capaz de propor mudanças no espaço em que vive.

Os técnicos, dentre assistentes sociais e psicólogos, são profissionais concursados que devem possuir uma gama de conhecimentos e habilidades que sejam compatíveis com a natureza e com os objetivos dos serviços no CREAS, o que caracteriza um perfil com as seguintes exigências:

conhecimento da rede socioassistencial, das políticas públicas e órgãos de defesa; conhecimentos teóricos, habilidades e domínio metodológico necessário ao desenvolvimento de trabalho social com famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social, por violação de direitos (atendimento individual, familiar e em grupo); conhecimentos e desejável experiência de trabalho em equipe interdisciplinar, trabalho em rede e atendimento a famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social, por violação de direitos; conhecimentos e habilidade para escuta qualificada das famílias/indivíduos. (Brasil, 2011, p.99)

Ademais, o trabalho social especializado nos CREAS, com as famílias e indivíduos em situação de risco social ou que tiveram seus direitos violados, exigem desses profissionais as seguintes atribuições:

- Acolhida, escuta qualificada, acompanhamento especializado e oferta de informações e orientações;
- Elaboração, junto com as famílias/indivíduos, do Plano de acompanhamento Individual e/ou Familiar, considerando as especificidades e particularidades de cada um;
- Realização de acompanhamento especializado, por meio de atendimentos familiar, individuais e em grupo;
- Realização de visitas domiciliares às famílias acompanhadas pelo CREAS, quando necessário;
- Realização de encaminhamentos monitorados para a rede socioassistencial, demais políticas públicas setoriais e órgãos de defesa de direito;
- Trabalho em equipe interdisciplinar;
- Orientação jurídico-social (advogado);
- Alimentação de registros e sistemas de informação sobre as ações desenvolvidas;
- Participação nas atividades de planejamento, monitoramento e avaliação dos processos de trabalho;
- Participação das atividades de capacitação e formação continuada da equipe do CREAS, reuniões de equipe, estudos de casos, e demais atividades correlatas;
- Participação de reuniões para avaliação das ações e resultados atingidos e para planejamento das ações a serem desenvolvidas; para a definição de fluxos; instituição de rotina de atendimento e acompanhamento dos usuários; organização dos encaminhamentos, fluxos de informações e procedimentos. (Brasil, 2011, p.99)

Dito isto, os técnicos possuem uma expertise prática inestimável. Detêm conhecimento de todo o processo do atendimento, possibilitando para a pesquisa sugestões e contribuições significativas na compreensão e reconstrução da problemática, tornando-a mais eficiente e satisfatória.

Dessa forma, a escolha do tema, da instituição e dos sujeitos pesquisados fundamenta-se na necessidade de compreender, sob a ótica dos profissionais que atuam nos CREAS, os fatores que contribuem para o aumento da demanda e os desafios enfrentados no cotidiano institucional.

Ao considerar a estrutura e o funcionamento dos CREAS de Ribeirão Preto/SP, bem como o perfil e as atribuições dos técnicos que operam nesses serviços, esta pesquisa busca contribuir para a reflexão sobre o aprimoramento das políticas públicas socioassistenciais. A experiência e o conhecimento prático desses profissionais oferecem uma base essencial para a análise crítica das condições de trabalho, das estratégias de atendimento e das necessidades de adaptação da rede socioassistencial diante das crescentes demandas da população.

4.1.1 Questões éticas

A questão ética é inegociável em qualquer trabalho científico, visto que garante a integridade e a confiabilidade da pesquisa, estabelece normas para a conduta responsável dos pesquisadores, e também protege os direitos e bem-estar dos participantes envolvidos em estudos.

Buscando fortalecer os instrumentos de proteção da sociedade contra possíveis abusos, este projeto de pesquisa foi submetido à avaliação da Plataforma Brasil e dos Comitês de Ética da UNESP e da Secretaria de Assistência Social de Ribeirão Preto/SP (SEMAS). Após deferimento dessas três esferas, deu-se início à pesquisa e os participantes foram contatados por telefone, durante o horário de trabalho, para receber informações referentes à pesquisa, possibilitando-os sanarem dúvidas. Aos que optaram por responder ao questionário, foi encaminhado, via e-mail, o link do questionário e o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) para autorizarem sua participação de forma livre e consciente.

Também foi protocolado, junto à secretária de Assistência Social Gláucia Berenice dos Santos Silva (à época), um pedido de autorização para o acesso ao Sistema de Autenticação e Autorização – SAA e aos dados do Relatório Mensal de Atendimento – RMA contidos nele, o qual foi devidamente concedido.

A integridade ética é essencial para preservar a credibilidade da comunidade científica como um todo, evitando fraudes, plágios e manipulações de dados.

4.2 OS DADOS QUANTITATIVOS

A utilização de dados quantitativos nesta pesquisa permitiu a mensuração precisa das informações à análise do aumento da demanda nos CREAS de Ribeirão Preto/SP. O método quantitativo possibilita a verificação de padrões e tendências ao longo do tempo, fornecendo uma base concreta para a compreensão do fenômeno investigado.

Essa abordagem oferece subsídios que permitem, inclusive, comparações futuras com outros períodos ou municípios.

Dessa forma, a coleta, sistematização e interpretação desses dados são fundamentais para validar empiricamente as percepções oriundas da experiência profissional da pesquisadora, contribuindo para um diagnóstico mais embasado sobre a evolução dos atendimentos nesses equipamentos socioassistenciais.

Segundo Barbetta (2002), a aplicação do método quantitativo permite objetividade e uma medição precisa na análise e interpretação dos dados, aumentando a confiabilidade dos resultados.

Desempenha um papel fundamental na investigação e na compreensão dos fenômenos sociais, por oferecer uma base sólida e objetiva para a investigação de fenômenos sociais complexos.

Para os autores Marconi e Lakatos, o método quantitativo:

facilita, ao leitor, a compreensão e a interpretação rápida da massa de dados, podendo, apenas com uma olhada, apreender importantes detalhes e relações. Todavia seu propósito mais importante é ajudar o investigador na distinção de diferenças, semelhanças e relações, por meio da clareza e destaque que a distribuição lógica e a apresentação gráfica oferecem às classificações. (2003, p. 169).

No que se refere aos dados quantitativos desta pesquisa, foram coletados por meio de pesquisa documental, ou seja, extraídos dos Relatórios Mensais de Atendimentos (RMA), preenchidos pelos CREAS I, CREAS II e CREAS III.

O acesso ao RMA pode ser realizado por meio físico ou digital, por meio do site <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/atendimento/auth/index.php>.

O RMA está inserido em um sistema sob responsabilidade do Ministério da Cidadania, no qual são registradas mensalmente informações referentes aos serviços ofertados e o volume de atendimentos, tanto dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS),

quanto dos CREAS e dos Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua (Centros POP).

Esse sistema tem como principal objetivo:

uniformizar essas informações e, dessa forma, proporcionar dados qualificados que contribuam para o desenvolvimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), conforme as determinações das Resoluções da Comissão Intergestores Tripartite (CIT) nº 4/2011 e nº 20/2013. Na medida em que tais informações são registradas mensalmente pelas unidades, é possível mapear tanto a oferta de determinados serviços, quanto o volume de atendimento. Assim, o RMA tem um papel essencial no planejamento e na tomada de decisões no campo das políticas públicas de Assistência Social. (Brasil, 2023, s/p.).

Técnicos municipais e estaduais têm acesso ao Sistema de Autenticação e Autorização (SAA), desde que possuam login registrado e senha vinculada ao CPF, conforme a política de senhas do Ministério da Cidadania.

Para tanto, foi protocolado formalmente junto à secretária de Assistência Social, Gláucia Berenice dos Santos Silva, um pedido de autorização para acesso ao Sistema e aos dados, o qual foi devidamente concedido.

O período analisado sobre o volume de atendimentos nos CREAS abrange o quinquênio de 2018 a 2022, com frequência anual. A escolha dos cinco anos considerou o intervalo anterior à elaboração do projeto de pesquisa (2022) e permite evidenciar o crescimento da demanda. A seleção da frequência anual teve critério aleatório, optando-se pelo mês de junho, por ser o mês anterior à formulação do projeto, realizada em agosto.

De posse dos dados quantitativos, a próxima fase foi planejada com atenção, pois, “é no planejamento da obtenção dos dados que devemos planejar, também, o que fazer com eles” (Barbetta, 2002, p. 14). Os números extraídos foram representados graficamente, por meio de tabela, com distribuição de frequências e construção de indicadores sociais objetivos, descritivos, simples e compostos. Na perspectiva prática, o indicador social é definido por Carley e Miles como “um instrumento operacional para monitoramento da realidade social, para fins de formulação e reformulação de políticas públicas” (Jannuzzi, 2002, p. 02).

Assim, os dados quantitativos, por meio da mensuração objetiva e da análise estatística, não validam isoladamente a realidade empírica, mas dialogam com ela, oferecendo pistas e parâmetros para uma compreensão mais ampla e fundamentada do fenômeno estudado. Os números ajudam a dimensionar o aumento da demanda, mas sua explicação

depende da mediação crítica da pesquisadora, do contexto social e da articulação com elementos qualitativos que emergem da prática profissional e da escuta dos sujeitos envolvidos.

4.2.1 Análise dos dados quantitativos

Conforme já detalhado, os dados quantitativos foram extraídos dos Relatórios Mensais de Atendimentos (RMA), alimentados mensalmente pelos coordenadores dos CREAS, com informações referentes aos serviços ofertados e ao volume de atendimentos. O CREAS IV não participou dessa fase, pois, à época da coleta de dados quantitativos (2022), o equipamento ainda não havia sido implantado.

O acesso ao RMA foi realizado de forma digital, por meio do site <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/atendimento/auth/index.php>. As informações foram coletadas dos cinco anos anteriores à elaboração do projeto de pesquisa, de 2018 até 2022. O levantamento foi realizado em agosto de 2022, tendo como o mês de junho como referência, conforme apresentado a seguir:

Tabela 1 – Quantitativo da demanda nos CREAS de Ribeirão Preto/SP entre 2018 e 2022

N ° DE CASOS / ANO	JUNHO 2018	JUNHO 2019	JUNHO 2020	JUNHO 2021	JUNHO 2022
CREAS I	130	105	178	277	330
CREAS II	171	153	305	209	342
CREAS III	165	171	173	141	172
TOTAL	466	429	656	627	844

Fonte: Elaborado pela autora (2022)

Com base nos dados apresentados na Tabela 1, é possível analisar o comportamento da demanda total dos três CREAS de Ribeirão Preto/SP ao longo do quinquênio, assim como avaliar a contribuição individual de cada unidade para o total de casos atendidos.

O número total de casos aumentou de 466 em 2018 para 844 em 2022, o que representa um crescimento absoluto de 378 casos, ou 81,1% (indicador objetivo, descritivo, simples), configurando um aumento muito próximo de dobrar.

Considerando apenas os anos mais recentes do período em questão (variação anual de 2021 para 2022), constata-se um incremento de 34,6% (indicador objetivo, descritivo, simples) na demanda pelos CREAS (217 casos a mais).

Ao confrontar esse número (34,6%) com a média geométrica de crescimento anual de 16,1% (indicador objetivo, descritivo, composto) no quinquênio (2018-2022), observa-se que a variação entre os dois últimos anos superou mais do que o dobro da média anual, reforçando a ideia de um aumento acentuado no período mais recente.

O aumento percentual mais expressivo ocorreu entre os anos de 2019 e 2020, embora, em números absolutos, os valores sejam praticamente equivalentes: 52,9% de aumento (indicador objetivo, descritivo, simples), ou seja, 227 casos a mais. Essa maior variação anual coincide com o início da pandemia de COVID-19. O salto entre 2021 e 2022 reforça uma tendência de crescimento consolidada no período pós-pandemia.

A participação percentual de cada CREAS no total de casos variou ao longo dos anos, conforme demonstra a tabela a seguir:

Tabela 2 – Percentual de contribuição de cada CREAS no total da demanda

	2018	2019	2020	2021	2022
CREAS I	27,9%	24,5%	27,1%	44,2%	39,1%
CREAS II	36,7%	35,7%	46,5%	33,3%	40,5%
CREAS III	35,4%	39,8%	26,4%	22,5%	20,4%

Fonte: Elaborado pela autora (2024)

Ao observar a Tabela 2, verifica-se que o CREAS I apresentou uma contribuição crescente a partir de 2020, atingindo seus picos nos anos de 2021 e 2022. O CREAS II alcançou sua maior participação em 2020 (46,5%), mantendo, contudo, representatividade significativa no total de atendimentos até 2022.

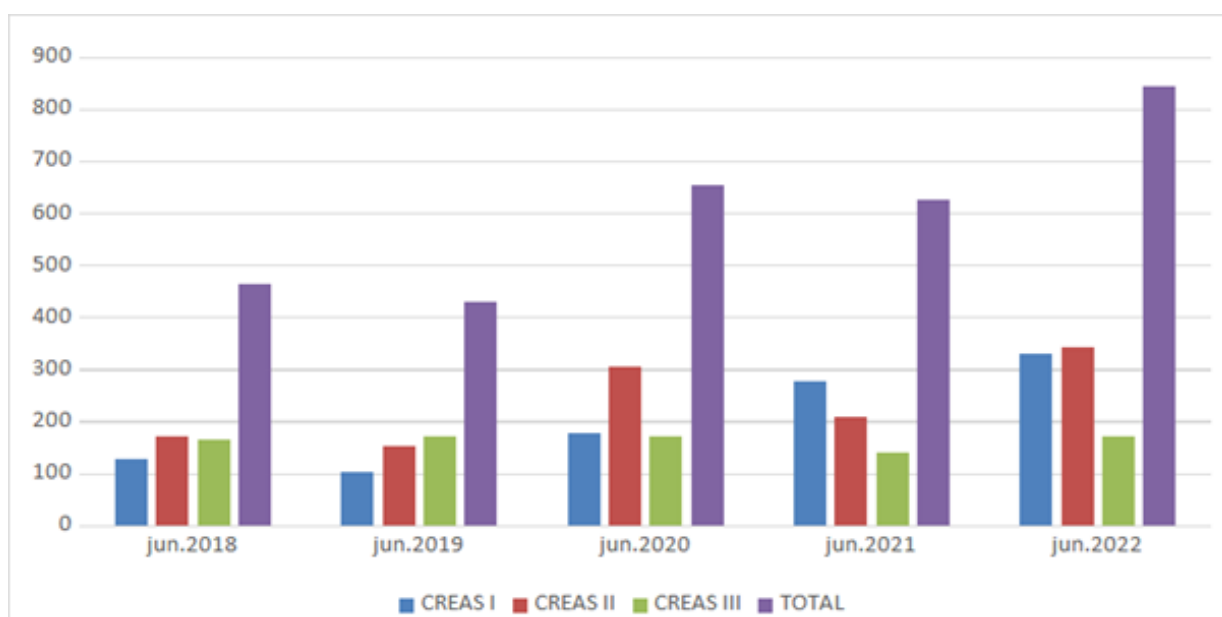
Já o CREAS III apresentou uma redução na participação percentual ao longo dos anos, acompanhada de flutuações nos números absolutos de atendimentos, com destaque para a queda registrada em 2021 e uma leve recuperação em 2022. Esse comportamento contrasta com o crescimento contínuo dos demais CREAS e pode indicar limitações na capacidade de atendimento, perfil menos vulnerável da população atendida ou maior recursos humanos na equipe.

A evolução diferenciada entre os CREAS sugere a influência de fatores específicos, como as características sociodemográficas das áreas de abrangência e a capacidade de resposta das equipes técnicas, no volume de casos atendidos. Nota-se que os CREAS I e II registraram aumento expressivo da demanda, especialmente após 2020, o que pode estar relacionado tanto a uma maior vulnerabilidade das áreas atendidas quanto a uma maior capacidade de absorção e acolhimento das demandas.

O crescimento mais acentuado foi observado no CREAS I, com aumento de 153% no número absoluto de casos entre 2018 e 2022, seguido pelo CREAS II, com crescimento de 100%. Por outro lado, o CREAS III manteve estabilidade nos números absolutos de atendimentos, o que pode indicar uma possível saturação da capacidade de resposta, diferenças no perfil da população atendida ou subnotificação das demandas.

A partir da Tabela 1, foram elaborados gráficos que funcionam como recursos visuais facilitadores da leitura e compreensão das informações coletadas, conforme se segue:

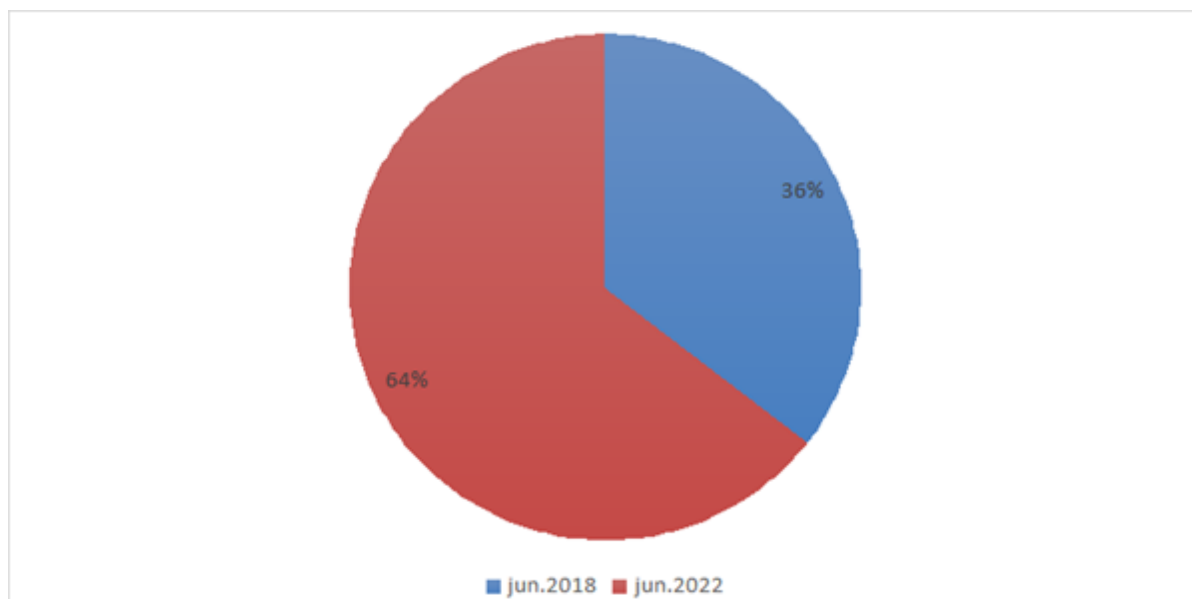
Gráfico 1 – Distribuição de frequências da demanda nos CREAS de Ribeirão Preto/SP



Fonte: Elaborado pela autora (2024)

O Gráfico 1 representa a distribuição das frequências, com base nos dados da Tabela 1, por meio de gráfico de barras, em que os CREAS I, II e III estão representados por barras verticais nas cores azul, vermelha e verde, respectivamente, e o total pela cor roxa. O volume da demanda encontra-se representado no eixo horizontal.

O Gráfico 2, por sua vez, apresenta os percentuais de casos referente aos anos de 2018 e 2022 (ano inicial e ano final do período pesquisado). O gráfico evidencia a variação quantitativa ocorrida ao longo do quinquênio analisado. Ou seja, em 2018, os casos novos para atendimento representaram 36% do total, enquanto em 2022 esse percentual foi de 64%.

Gráfico 2 – Quantidade de demanda para atendimento nos CREAS

Fonte: Elaborado pela autora (2024)

Em suma, os dados evidenciam uma tendência de crescimento na demanda total dos CREAS de Ribeirão Preto/SP, com impactos significativos sobre as políticas e práticas da assistência social no município. Embora o aumento não ocorra de forma uniforme entre as unidades, é fato que o número de casos que chegam aos CREAS para atendimento tem crescido ao longo dos anos. Trata-se de números relevantes (quase dobrando), inquietantes (em constante crescimento) e preocupantes (com tendência de aumento contínuo). Esses dados reforçam a relevância desta pesquisa científica, ao lançar luz sobre os desafios enfrentados pelos CREAS em um contexto de vulnerabilidades crescentes.

A partir desse aumento, a pesquisa de campo qualitativa tem como objetivo analisar os motivos desse fenômeno, segundo a ótica dos técnicos que atuam nas instituições governamentais CREAS I, II, III e IV.

Tornar visíveis os motivos dessa crescente estatística ao longo dos anos será essencial para, além da compreensão dessa ocorrência, reafirmar a notabilidade da Assistência Social e a imprescindibilidade do papel do CREAS.

Além disso, a análise auxiliará os gestores na (re)estruturação dos CREAS no âmbito da rede de serviços socioassistenciais com a qual dialogam, com base nos preceitos legais da

Proteção Social Especial de Média Complexidade, inserida na política pública de Assistência Social.

4.3 A PESQUISA QUALITATIVA

A abordagem qualitativa desempenha um papel crucial nesta pesquisa, destacando-se por sua capacidade de explorar a complexidade e as nuances do fenômeno investigado – os motivos do aumento da demanda nos CREAS de Ribeirão Preto/SP. Esse método tem a capacidade de fornecer insights ricos e detalhados, contribuindo para a compreensão aprofundada de fenômenos sociais complexos, explorando perspectivas, aspectos subjetivos e interpretativos dos participantes. Dessa forma, segundo Fachin (1993, p. 75), ao descrever uma situação, a pesquisa qualitativa deve ter uma capacidade inseparável de assumir distintos valores.

O instrumento metodológico adotado para esta pesquisa foi o questionário, elaborado com base nos pressupostos da abordagem qualitativa. A opção por esse recurso, em vez da entrevista, levou em conta a necessidade de garantir o anonimato dos participantes, assegurar maior liberdade na elaboração das respostas e facilitar a participação de um número mais amplo de técnicos, respeitando seus diferentes horários de trabalho. Ao contrário da entrevista, que na pesquisa qualitativa pressupõe um processo dialógico entre pesquisador e entrevistado — seja por meio de fala livre ou de perguntas norteadoras —, o questionário autoaplicável se limita às respostas escritas pelo próprio participante, sem mediação direta do pesquisador. Essa característica reduz a possibilidade de interferências externas e permite captar percepções mais espontâneas e subjetivas dos respondentes (FACHIN, 1993, p. 121).

O questionário foi elaborado via Google Forms (aplicativo de gerenciamento de pesquisas lançado pelo Google), contendo em sua introdução o objetivo da pesquisa a fim de situar os pesquisados, seguido por perguntas abertas e seu respectivo campo de respostas, sem limitação de caracteres.

Os técnicos pesquisados, com ciência da chefia imediata (coordenadores de CREAS), foram contatados por telefone e receberam esclarecimentos acerca do objetivo da pesquisa e dos quesitos a serem respondidos, bem como a confirmação de seu consentimento ou recusa de participação – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE). Os participantes

tiveram autonomia quanto ao horário e local para responder ao questionário, no prazo de um mês.

O referido questionário é composto por quatro perguntas abertas e diretas, sendo duas perguntas relativas à caracterização dos sujeitos, uma sobre se há a percepção do aumento e, por fim, quais os motivos que consideram para a ocorrência desse aumento, conforme segue:

- 1) Há quanto tempo você trabalha no CREAS de Ribeirão Preto/SP?
- 2) Você já trabalhou em CREAS de outro município? Por quanto tempo?
- 3) Você acha que o volume de atendimento nos CREAS de Ribeirão Preto/SP vem aumentando ao longo dos anos? Se não, por quê?
- 4) Se sim, na sua opinião, qual(is) seria(m) o(s) motivo(s) desse aumento da demanda de atendimento que chegam para os CREAS?

As respostas, enviadas pelos participantes por meio da plataforma Google Forms, foram transferidas para o corpo da dissertação para que o conteúdo referente à opinião de cada técnico fosse analisado.

E a respeito das perguntas referentes à caracterização dos sujeitos, foram organizadas e apresentadas por meio de tabelas.

4.3.1 Análise dos dados qualitativos

À época da pesquisa, realizada no primeiro semestre de 2024, e com base nos critérios de seleção dos técnicos previamente explicitados, foram entregues os questionários a oito profissionais concursados, sendo estes compostos por cinco assistentes sociais e três psicólogos.

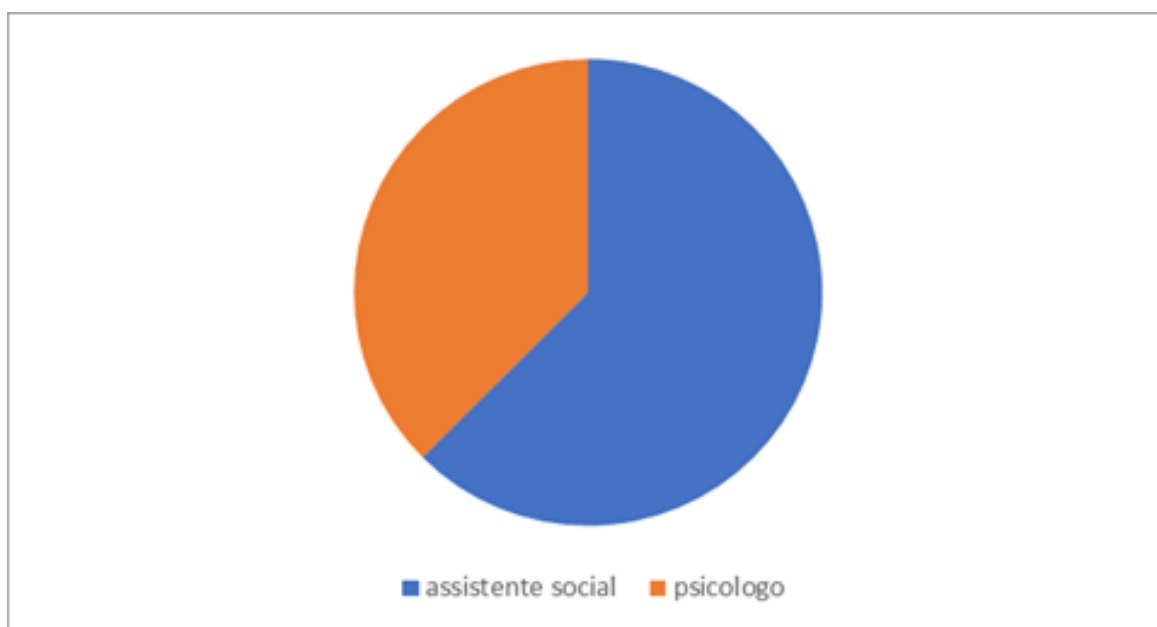
Embora haja provisão de contratação temporária de profissionais externos, a Política de Assistência Social se profissionalizou com o advento da NOB-RH/SUAS ao exigir servidores públicos concursados, assegurando vínculo entre profissional e população e rompendo com a cultura do voluntariado.

Cabe ressaltar que a composição da equipe técnica dos CREAS é um fator que influencia diretamente a organização do trabalho social, a divisão das demandas e a escuta qualificada dos usuários. Além disso, a estabilidade do vínculo empregatício pode refletir na continuidade das ações e no acúmulo de experiências institucionais.

Por esse motivo, considera-se relevante destacar a composição atual da equipe técnica permanente, a fim de contextualizar os dados analisados adiante.

O Gráfico 3, abaixo, apresenta a distribuição das categorias profissionais selecionadas para a pesquisa.

Gráfico 3 – Percentual das categorias profissionais entrevistadas



Fonte: Elaborado pela autora (2024)

Como esperado, há uma predominância de assistentes sociais entre os participantes da pesquisa, totalizando 62,5% dos técnicos entrevistados. Trata-se da categoria profissional que, historicamente, compõe em maior número as equipes dos CREAS. Os psicólogos representaram os demais 37,5% da pesquisa.

É característica histórica dos CREAS de Ribeirão Preto/SP, e também é possível observar nos demais serviços da Assistência Social, que o assistente social é o profissional que predomina nos equipamentos públicos de Assistência Social.

Nesses equipamentos, durante meus 11 anos de atuação no CREAS, sempre houve mais de um assistente social na equipe, mas nunca mais de um psicólogo. Já ocorreu também, por período de tempo considerável, a ausência de psicólogo em algum CREAS.

Mediante a NOB-RH/SUAS, as categorias profissionais que devem constituir uma equipe de CREAS do porte de Ribeirão Preto/SP, município em gestão plena², são: um coordenador, dois assistentes sociais, dois psicólogos, um advogado, quatro profissionais de nível superior ou médio para abordagem de usuários e dois auxiliares administrativos.

Nota-se que essa composição de recursos humanos em uma equipe de referência de CREAS enfatiza a interdisciplinaridade nos processos de trabalho como preceito para o trabalho social com famílias.

O trabalho social especializado ofertado pelo CREAS exige que a equipe profissional seja interdisciplinar, contando com profissionais de nível superior e médio, habilitados e com capacidade técnica para o desenvolvimento de suas funções. (Brasil, 2011, p. 28)

O SUAS traz o termo interdisciplinaridade como diretriz para toda metodologia de trabalho elegida, ao “integrar os profissionais e contribuir para qualificar e dinamizar as ações e as rotinas de trabalho da Unidade.” (Brasil, 2011, p. 55)

Esse atendimento interdisciplinar visa à ressignificação das histórias dos sujeitos, ampliando a compreensão de mundo, de sociedade e das relações. Alcança melhores resultados na defesa dos direitos dos usuários, “facilita o encaminhamento das demandas para os órgãos de defesa de direitos e avança na superação das vulnerabilidades e riscos sociais” (Luiza & Liporini, 2023, p.15-16)

o trabalho interdisciplinar, base da atuação do CREAS, requer a adoção de estratégias que possibilitem a participação e o compartilhamento de concepções por todos os componentes da equipe. Ao compartilhar diretrizes e princípios, o trabalho interdisciplinar não dilui as competências e atribuições de cada profissional. Nesse sentido, é fundamental considerar os distintos olhares e contribuições das diferentes áreas de formação, além da experiência profissional de cada integrante e sua função no CREAS. (Brasil, 2011, p.54)

Ou seja, o fato de a interdisciplinaridade “não diluir as competências e atribuições de cada profissional” dentro de um esforço conjunto de troca de conhecimentos, mantém cada profissional com suas competências claras e bem definidas.

² São aqueles que possuem a gestão total das ações da Assistência Social, sejam elas financiadas pelo FNAS, mediante repasse fundo a fundo, ou que cheguem diretamente aos usuários, ou, ainda, as que sejam provenientes de isenção de tributos, em razão do Certificado de Entidade Beneficente da Assistência Social. (Ferreira, 2011, p. 102).

Entretanto, considerando que situações de riscos sociais e pessoais por violações de direitos são multifacetadas, é imprescindível não subdividir as áreas de conhecimento e sim interconectá-las mediante a complexidade que a situação se constitui. É por meio dessa possibilidade de olhar ampliado para o sujeito que as especificidades de cada profissão se cruzam e se complementam para resolver problemas complexos da sociedade.

Para Minayo (2004), esses problemas sociais atendidos pelo sistema não podem ser resolvidos por um único campo do saber. Logo, a interdisciplinaridade, conforme Iamamoto (2007), é uma estratégia para compreender e enfrentar a totalidade das expressões da questão social, facilitando a construção de soluções mais integradas e efetivas.

4.3.1.1 A experiência profissional dos técnicos

A experiência profissional dos técnicos que atuam nos CREAS de Ribeirão Preto/SP constitui um fator determinante para a compreensão das dinâmicas institucionais e das transformações ocorridas ao longo dos anos. O tempo de atuação desses profissionais pode influenciar diretamente sua percepção sobre o aumento da demanda, permitindo a identificação de padrões, desafios e possíveis lacunas no atendimento. Assim, ao analisar há quanto tempo esses técnicos atuam nos CREAS do município, busca-se compreender em que medida a longevidade na função proporciona uma visão mais aprofundada sobre as mudanças na procura pelos serviços e suas implicações para a gestão e a qualidade do atendimento.

Com o intuito de reafirmar o compromisso ético, a partir desse item, os participantes serão identificados como “Técnico 1”, “Técnico 2”, “Técnico 3”, “Técnico 4”, “Técnico 5”, “Técnico 6”, “Técnico 7” e “Técnico 8”.

O critério temporal para se enquadrar no perfil da pesquisa, exigiu-se experiência profissional nos CREAS de Ribeirão Preto/SP de no mínimo dois anos, ou 24 meses, garantindo que os participantes tenham familiaridade com o funcionamento dos CREAS, fortalecendo a confiabilidade das respostas.

Esse recorte temporal também contribui para uma análise mais qualificada das percepções dos profissionais, uma vez que permite observar possíveis relações entre o tempo de atuação e o grau de envolvimento com as demandas atendidas.

Além disso, possibilita verificar em que medida a permanência no serviço influencia a leitura crítica sobre os processos institucionais.

É importante destacar que a experiência acumulada nos serviços potencializa não apenas a compreensão das rotinas e fluxos, mas também o reconhecimento das fragilidades estruturais e dos entraves no atendimento. Tais aspectos se revelam relevantes para a pesquisa, especialmente por incidirem diretamente na interpretação dos fatores que contribuem para o aumento da demanda e nas estratégias adotadas pelos técnicos frente às contradições do cotidiano profissional.

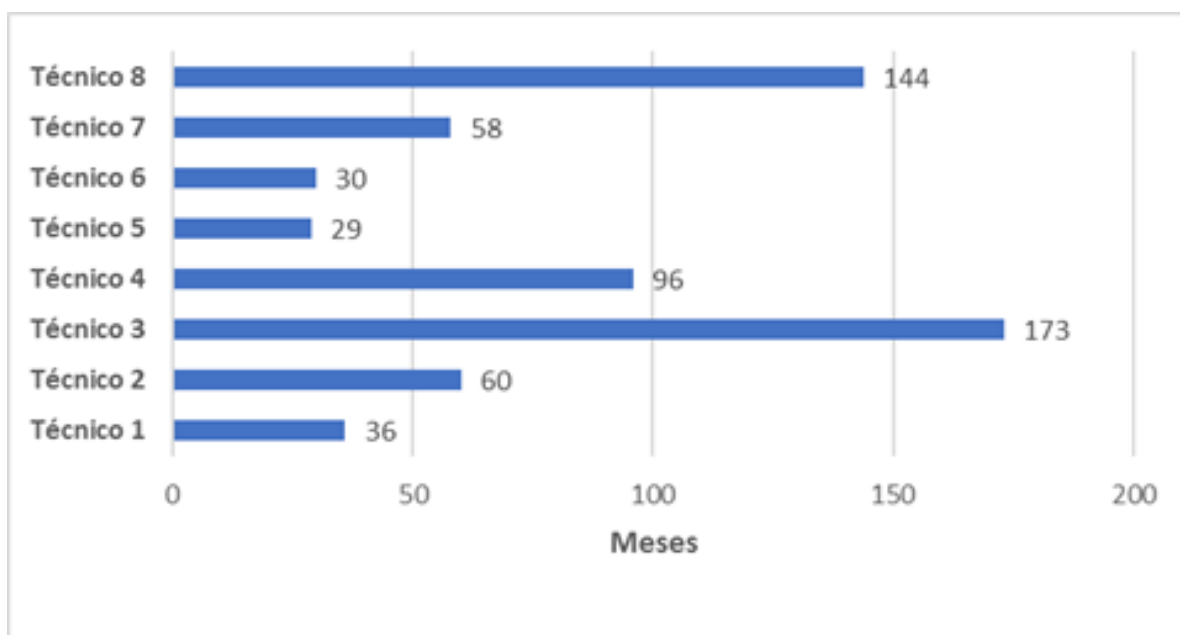
A Tabela 3, abaixo, demonstra o perfil de cada profissional com relação ao seu tempo de trabalho no CREAS, seguida por um gráfico ilustrativo:

Tabela 3 – Tempo de experiência dos técnicos no CREAS de Ribeirão Preto/SP

Profissional	Tempo de CREAS
Técnico 1	03 anos (36 meses)
Técnico 2	05 anos (60 meses)
Técnico 3	14 anos e 05 meses (173 meses)
Técnico 4	08 anos (96 meses)
Técnico 5	02 anos e 05 meses (29 meses)
Técnico 6	02 anos e 06 meses (30 meses)
Técnico 7	04 anos e 10 meses (58 meses)
Técnico 8	12 anos (144 meses)
TOTAL	52 anos e 02 meses (626 meses)

Fonte: Elaborado pela autora (2024)

Gráfico 4 - Tempo de experiência dos técnicos no CREAS de Ribeirão Preto/SP



Fonte: Elaborado pela autora (2024)

Ao analisar os dados estatisticamente, o tempo médio de trabalho dos técnicos dos CREAS de Ribeirão Preto/SP é de 78,25 meses (aproximadamente 6,5 anos). Essa média representa aproximadamente 12,5% do total de 626 meses, sugerindo que, em média, cada técnico contribuiu com uma fração significativa do tempo total de experiência.

O tempo mediano (média dos dois valores centrais, 58 e 60) é de 59 meses (aproximadamente 5 anos), indicando que metade dos técnicos possui menos tempo e a outra metade mais tempo de serviço. O predomínio de profissionais com mais de 60 meses de atuação (50%), evidencia um grupo de técnicos com perfil relativamente experiente. Técnicos com maior tempo de atuação (acima de 96 meses) possuem maior bagagem para refletir sobre as mudanças estruturais e os impactos da política de assistência social ao longo do tempo. Já os técnicos mais novos (até 60 meses) podem estar mais focados nas práticas imediatas e operacionais dos processos de trabalho.

O desvio-padrão amostral é de 54,64 meses, revelando elevada dispersão dos dados em torno da média, o que confirma a variabilidade no tempo de experiência dos técnicos.

Com relação ao intervalo (diferença entre o maior e menor valor), temos um resultado de 144 meses, evidenciando a diferença significativa entre o técnico com maior tempo de

serviço (173 meses) e o menor (29 meses). Essa variação no intervalo sugere diferenças significativas no nível de familiaridade com as práticas e rotinas do CREAS, o que pode influenciar a percepção sobre o aumento da demanda e a capacidade de propor soluções ou identificar tendências.

Considerando o tempo total acumulado pelo grupo, de 52 anos, pode-se afirmar que há uma experiência profissional significativa na atuação em CREAS. Essa soma representa uma base robusta de conhecimento técnico e prático que pode enriquecer a compreensão acerca do aumento da demanda ao longo do quinquênio e reflete a força do grupo como um todo, enquanto os tempos individuais destacam a variabilidade das experiências e das contribuições.

Além disso, a análise desses dados permite visualizar o quanto cada profissional representa dentro da totalidade da experiência coletiva, evidenciando o equilíbrio — ou desequilíbrio — entre os perfis mais experientes e aqueles com menor tempo de atuação. Esse tipo de mapeamento é útil não apenas para fins analíticos, mas também para subsidiar decisões futuras de gestão, capacitação e dimensionamento das equipes.

Distribuir percentualmente o total de 626 meses com a experiência de cada técnico ajuda a entender a contribuição de cada profissional para a experiência coletiva:

Tabela 4 – Percentual da soma do tempo de experiência profissional dos técnicos em CREAS de Ribeirão Preto/SP.

Técnico	Tempo (meses)	% do Total
Técnico 1	36 meses	5,75
Técnico 2	60 meses	9,58%
Técnico 3	173 meses	27,63%
Técnico 4	96 meses	15,33%
Técnico 5	29 meses	4,63%
Técnico 6	30 meses	4,79%
Técnico 7	58 meses	9,26%
Técnico 8	44 meses	22,99%

Fonte: Elaborado pela autora (2024)

Como demonstra a Tabela 4, os Técnicos 3 (173 meses) e 8 (144 meses) somam, juntos, 50,62% da experiência total do grupo, enquanto os demais contribuem com os 49,38% restantes. Essa concentração pode indicar uma dependência maior do grupo em relação à expertise desses profissionais mais experientes.

Técnicos com menor tempo de trabalho, como os Técnicos 5 e 6, representam, juntos, apenas 9,42% do total, indicando que há uma minoria de técnicos com menor bagagem acumulada, mas ainda contribuindo com perspectivas importantes.

Deve-se considerar que técnicos com maior tempo de exercício profissional podem fornecer uma perspectiva histórica mais rica sobre a percepção do aumento da demanda nos CREAS, enquanto profissionais com menor tempo de atuação podem oferecer uma visão mais recente e, possivelmente, menos influenciada por comparações passadas.

Em seguida, observa-se que, com exceção de três técnicos, mais da metade dos profissionais possui mais do que o dobro de tempo mínimo de experiência em CREAS de Ribeirão Preto/SP exigido para essa pesquisa, ou seja, 62,5% dos entrevistados.

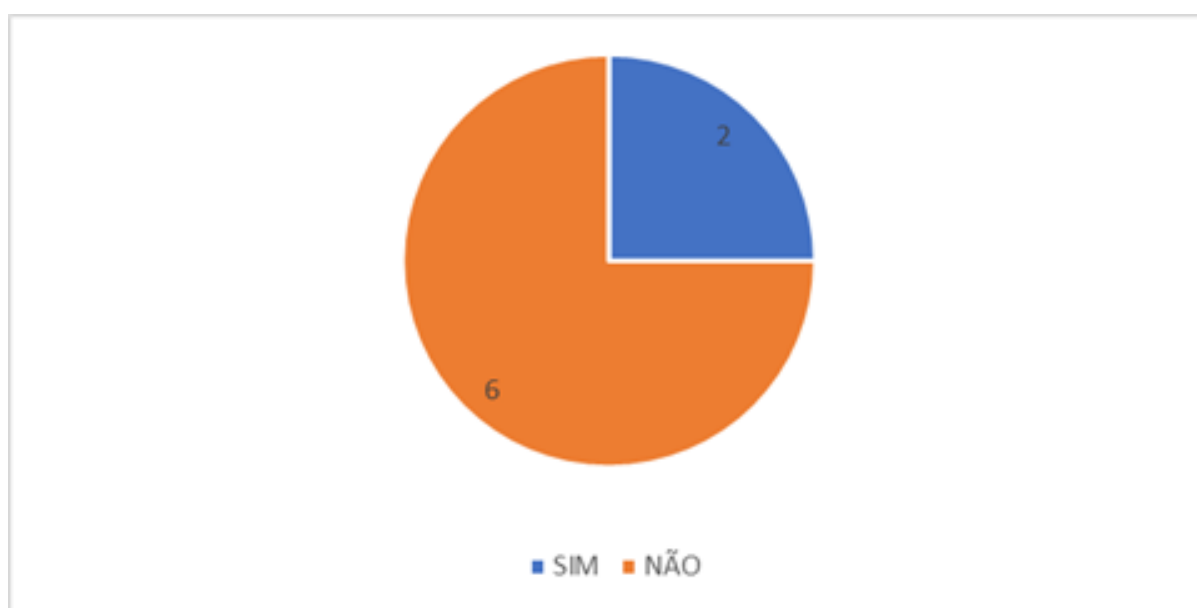
Esse dado reforça a profundidade e a solidez das contribuições desses técnicos na análise das demandas dos CREAS, uma vez que contam com uma vivência prática substancial no contexto pesquisado.

Os resultados indicam um grupo heterogêneo em termos de tempo de serviço e, embora a média indique um grupo experiente, a alta variabilidade e o grande intervalo destacam a necessidade de considerar individualmente as perspectivas dos técnicos ao analisar os resultados da pesquisa. Em suma, técnicos com diferentes níveis de experiência podem oferecer contribuições complementares, ampliando a compreensão das mudanças e desafios enfrentados pelos CREAS.

Por conseguinte, além do tempo de atuação no próprio município, é relevante considerar se esses profissionais possuem experiência anterior em CREAS de outras localidades. O contato com diferentes contextos pode oferecer uma perspectiva comparativa sobre o funcionamento do serviço socioassistencial, evidenciando semelhanças e diferenças nos desafios enfrentados por equipes de diferentes municípios. Dessa forma, a análise dessa variável permite verificar se a percepção sobre o aumento da demanda nos CREAS de Ribeirão Preto/SP está ancorada exclusivamente na realidade local ou se também reflete tendências observadas em outras regiões.

Das respostas obtidas, apenas 25%, ou seja, dois dos oito técnicos, possuem histórico de trabalho anterior em outro CREAS: o Técnico 1 e o Técnico 4. Os seis demais, representados em 75%, não apresentam experiência prévia em outro equipamento da Proteção Social Especial de Média Complexidade, conforme a ilustração do Gráfico 5:

Gráfico 5 – Tempo de experiência dos técnicos em outro CREAS



Fonte: Elaborado pela autora (2024)

Em continuidade, o Técnico 1 informou ter tido uma experiência de um ano e meio (18 meses) em outro CREAS e o Técnico 4 trabalhou previamente por dois anos (24 meses).

Ao combinar esses tempos com o período de trabalho em Ribeirão Preto/SP, obtêm-se os seguintes tempos totais de experiência em CREAS: Técnico 1 com 54 meses (4 anos e 6 meses), e Técnico 4 com 120 meses (10 anos).

Considerando que a soma do tempo total de experiência nos CREAS é de 626 meses (52 anos e 2 meses), os 42 meses (18+24) de experiência em outros municípios representam a aproximadamente 6,7% do total. Embora seja uma parcela pequena, ela contribui com uma perspectiva única que pode diferir da experiência local. Essa vivência amplia a bagagem profissional desses técnicos e permite que aportem uma visão mais abrangente sobre as demandas do sistema.

Além disso, ressalta-se que, além de atenderem ao critério mínimo de 24 meses exigido para a pesquisa, esses dois técnicos possuem vivências que combinam diferentes contextos institucionais, potencialmente enriquecendo suas perspectivas.

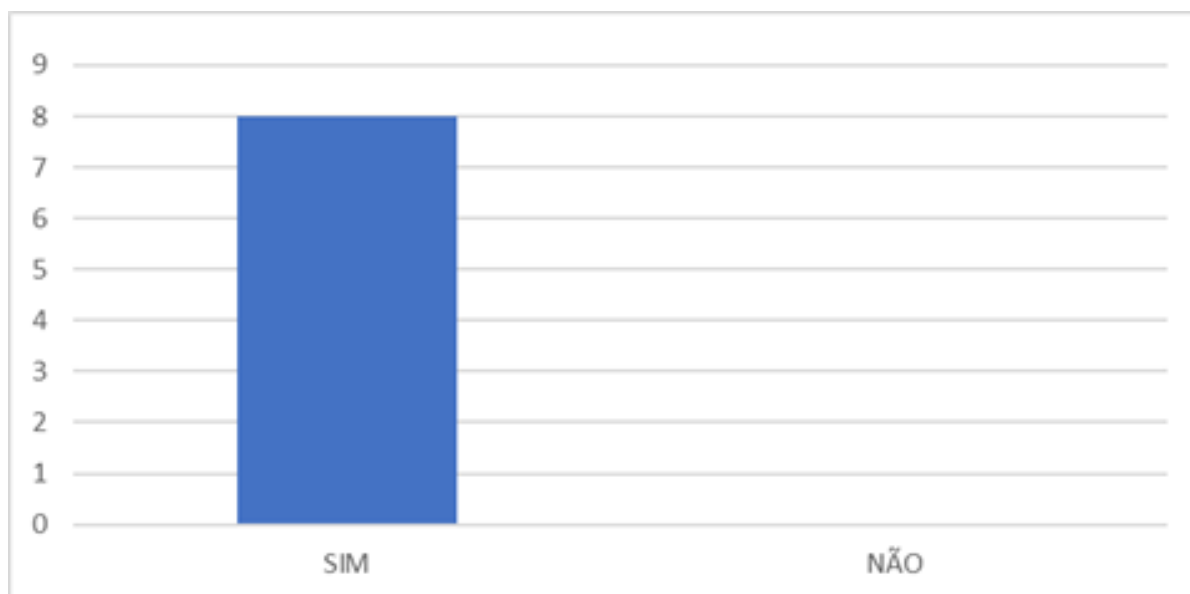
Diante do exposto, pode-se afirmar que os técnicos com vivência em mais de um município podem oferecer uma visão mais abrangente sobre a evolução das demandas, por exemplo, ao identificarem similaridades no crescimento das demandas em diferentes municípios, eles podem apontar tendências mais gerais, como efeitos do contexto econômico e social brasileiro no período. Já os técnicos com atuação exclusiva em Ribeirão Preto/SP podem interpretar o aumento da demanda com base em mudanças locais (gestão, recursos, ou políticas específicas do município).

4.3.1.2 O aumento da demanda

O aumento do volume de atendimentos nos CREAS de Ribeirão Preto/SP é um aspecto central para compreender as transformações na demanda pelos serviços socioassistenciais no município. A percepção dos técnicos que atuam diretamente no atendimento à população é fundamental para identificar tendências e possíveis fatores que influenciam esse crescimento.

Ao analisar as respostas dos profissionais sobre a evolução do número de atendimentos ao longo dos anos, busca-se compreender não apenas se há um consenso sobre esse aumento, mas também quais justificativas são apresentadas para embasar suas percepções. Essa análise pode revelar desafios institucionais, mudanças no perfil do público atendido e impactos nas condições de trabalho dos técnicos.

Com base nas respostas extraídas, constatamos unanimidade na percepção dos 08 (oito) técnicos: 100% das respostas afirmaram que teve um aumento no volume de atendimento nos CREAS ao longo do quinquênio, conforme ilustrado pelo Gráfico 6:

Gráfico 6 – Percepção dos técnicos sobre o aumento da demanda

Fonte: Elaborado pela autora (2024)

A unanimidade na percepção do aumento da demanda configura um indicador relevante. Isso sugere que, independentemente das diferenças no tempo de experiência, área de atuação (assistente social ou psicólogo), ou da unidade do CREAS em que atuam, os profissionais compartilham uma visão comum sobre essa mudança.

O consenso fortalece a credibilidade da afirmação de que houve um aumento, indicando que essa percepção não é isolada nem meramente subjetiva, mas sim compartilhada coletivamente pelos técnicos.

O aumento mencionado pelos técnicos é corroborado pelos dados quantitativos apresentados anteriormente, que mostram um crescimento significativo nos atendimentos ao longo do quinquênio (de 466 casos em 2018 para 844 casos em 2022, um aumento de 81,16%). Isso indica que os técnicos não apenas percebem o aumento de maneira subjetiva, mas também vivenciam esse aumento diretamente em seu cotidiano profissional, com base no volume de trabalho e na complexidade dos casos.

A unanimidade pode estar associada a um aumento da carga de trabalho, com implicações na saúde mental e no desempenho dos técnicos. Isso reforça a necessidade de investigar como a gestão dos CREAS tem respondido a esse aumento.

O crescimento da demanda pode impactar a capacidade dos técnicos oferecerem um atendimento integral e qualificado, um desafio especialmente relevante na política de assistência social.

A percepção dos técnicos pode estar associada a fatores externos, como o impacto da pandemia de COVID-19, o aumento da pobreza e da desigualdade social, e o fortalecimento ou o enfraquecimentos de políticas públicas no período.

Além do volume de casos, os técnicos podem perceber uma mudança na natureza e na complexidade das demandas, com aumento de casos de maior vulnerabilidade e risco social.

Por fim, a unanimidade em uma pesquisa qualitativa é raro e significativo, que serve como base para aprofundar questões relacionadas às razões desse aumento, as consequências para a rede de atendimento e os desafios enfrentados.

4.3.1.3 Os motivos do aumento da demanda

A análise das respostas obtidas por meio do questionário qualitativo permite não apenas identificar os principais motivos apontados pelos profissionais, mas também compreender como essas razões se interconectam em um cenário de crescente sobrecarga dos serviços socioassistenciais.

Essa seção se debruça sobre as narrativas dos técnicos, agrupando suas percepções em categorias temáticas e aprofundando a análise por meio de paralelos teóricos e reflexões sobre as políticas públicas envolvidas.

A percepção dos técnicos dos CREAS de Ribeirão Preto/SP sobre o aumento da demanda entre os anos de 2018 e 2022 revela um fenômeno multifatorial que envolve questões estruturais, econômicas, sociais e institucionais.

Realizou-se uma identificação inicial das palavras mais citadas pelos técnicos em suas respostas. Entretanto, palavras diretamente relacionadas ao enunciado da pergunta, como "CREAS", "famílias", "social", "aumento", "demanda", "violência", "direitos", etc, foram desconsideradas na etapa seguinte de categorização e análise.

Essa decisão justifica-se pelo fato de que essas palavras, embora recorrentes, não oferecem uma contribuição qualitativa relevante por estarem naturalmente presentes em função do contexto da pergunta e do objeto de estudo.

Dessa forma, a análise concentrou-se nas palavras e expressões que apresentam significados explicativos, descritivos ou interpretativos sobre os motivos apontados pelos técnicos para o aumento da demanda, com o intuito de identificar temas e padrões que emergem do discurso.

As palavras mais utilizadas no questionário foram: disparadamente os termos “educação/educacional/escola/r” (17 vezes), seguido por “pandemia/covid-19” (14 vezes), “saúde” (13 vezes), “política/s – políticas públicas” (12 vezes) empatada com “atendimento/s” (12 vezes), e “encaminhamento/s” (8 vezes).

As palavras voltadas à “educação” tiveram enorme relevância nas respostas e aparecem relacionadas à evasão escolar, ao desinteresse de crianças e adolescentes, e à falta de políticas que priorizem a inclusão e o suporte escolar. Também menciona falhas na realização de busca ativa por profissionais da área e, à época da pandemia, houve a suspensão das aulas presenciais. Também correlacionaram o termo à saúde, no contexto de diagnósticos médicos.

A relação entre a educação e o aumento da demanda nos CREAS de Ribeirão Preto/SP traz como um dos fatores centrais mencionados a evasão escolar e o desinteresse de crianças e adolescentes pelo ensino, muitas vezes relacionados a dificuldades de aprendizagem não diagnosticadas.

O Técnico 3 destaca que:

na intersecção entre saúde e educação, por exemplo, observa-se a demora para a realização de diagnósticos médicos que facilitariam a condução do ensino-aprendizagem da criança/adolescente, culminando no desinteresse destes pela escola e na consequente evasão escolar.

Esse problema é agravado pela insuficiência de políticas públicas eficazes que garantam suporte educacional adequado, como apontado pelo Técnico 2:

há questões que poderiam ser resolvidas de forma efetiva nessas políticas, como acesso aos tratamentos médicos adequados, acompanhamento psicológico quando necessário; questões práticas que deveriam ser resolvidas no que diz respeito à evasão escolar.

Outro ponto relevante é a falha na realização da busca ativa para alunos em situação de risco, impedindo a identificação precoce de problemas que poderiam ser tratados antes de

se agravarem. O Técnico 1 menciona diretamente essa questão ao afirmar que há “encaminhamentos da educação referentes à baixa frequência ou evasão escolar, em que muitas vezes não foi realizada a busca ativa por profissionais da referida política pública.” Além disso, esse técnico também ressalta que “grande parte dos casos são de adolescentes e crianças que não conseguem aprender, no entanto, conforme a Lei foram sendo aprovados, mas passam a ficar desestimulados. Perdem o interesse pela escola.” Esse cenário evidencia um problema estrutural no sistema educacional, em que a aprovação automática e a falta de suporte pedagógico adequado contribuem para o abandono escolar e, consequentemente, para situações de vulnerabilidade que acabam sendo absorvidas pelos CREAS.

Os técnicos também enfatizam que a falta de integração entre a educação e outras políticas públicas dificulta a proteção de crianças e adolescentes. O Técnico 1 menciona que “tivemos nas escolas aulas presenciais suspensas, focando no ensino remoto”, o que agravou as dificuldades de aprendizagem e aumentou a exposição de crianças e adolescentes a contextos familiares de violência e negligência. A ausência de uma abordagem preventiva eficaz é reforçada pelo Técnico 2, que observa que “as políticas preventivas ainda são insuficientes para atender a população, tanto na Saúde, Educação, Inclusão Produtiva, Habitação, e na proteção básica da Assistência Social”.

A “pandemia de COVID-19” foi um divisor de águas no campo da assistência social e, especialmente, nos CREAS. Todos os técnicos entrevistados mencionam a crise sanitária como um ponto de inflexão que potencializou desigualdades, aprofundou vulnerabilidades e provocou um aumento expressivo da demanda por atendimento. As consequências da pandemia extrapolaram o campo da saúde, afetando diretamente a economia, a convivência familiar e a dinâmica das políticas públicas.

O Técnico 6 relata que “durante a pandemia, muitas famílias perderam suas fontes de renda, o que gerou um aumento significativo na busca por benefícios sociais e assistência psicológica”. Esse dado encontra respaldo em estudos como o do IPEA (2021), que apontam o crescimento da pobreza e da extrema pobreza no Brasil no período pandêmico.

Além da questão econômica, houve o aumento de tensões dentro dos lares, uma vez que o isolamento social impôs uma convivência intensificada entre os membros da família, conforme menciona o Técnico 4 ao destacar o aumento da violência intrafamiliar, especialmente contra crianças, adolescentes e mulheres, provocado pela intensificação da

convivência em ambientes marcados por tensão, insegurança alimentar e falta de acesso a serviços - “Os casos ficaram mais visíveis, e a demanda por acompanhamento cresceu”. Esse fator evidencia uma relação entre o aumento da procura pelos CREAS e a ampliação da notificação de violações de direitos.

Contudo, cabe questionar: o crescimento da demanda reflete um aumento real das violações ou apenas maior visibilidade dos casos? Embora os técnicos apontem que os casos aumentaram, também é possível argumentar que a pandemia acelerou um processo de maior consciência social sobre direitos e proteção. Assim, o papel dos CREAS tornou-se ainda mais central na rede de atendimento.

A pandemia também revelou e acentuou as fragilidades das políticas públicas. O funcionamento das escolas, CRAS, postos de saúde e unidades de referência foi interrompido ou adaptado para formatos remotos, o que dificultou a identificação de situações de risco e a realização de atendimentos preventivos. O Técnico 1 destaca que houve uma “precarização das políticas públicas, que tiveram seu funcionamento alterado ou reduzido”, transferindo ainda mais responsabilidades para os CREAS.

Essa realidade se conecta com a crítica de Behring (2008) sobre a fragilidade dos direitos sociais diante das crises do capital. Em contextos de retração econômica e austeridade fiscal, os direitos tornam-se ainda mais vulneráveis à supressão, e as políticas sociais passam a operar em regime de exceção, priorizando respostas emergenciais em vez de estruturais. O auxílio emergencial, por exemplo, enquanto política de transferência de renda durante a pandemia, teve papel importante, mas foi insuficiente para compensar os múltiplos impactos da crise.

Em resumo, a pandemia é apontada como um marco significativo que agravou desigualdades sociais, vulnerabilidades e violações de direitos. Também gerou reflexos no desemprego, convivência familiar e aumento de situações de risco. Os técnicos destacaram que o isolamento social intensificou a convivência familiar, resultando no aumento de conflitos domésticos e violências intrafamiliares. Ademais, a crise econômica decorrente da pandemia agravou a desigualdade social, levando mais famílias à desproteção (Técnico 6). O impacto da pandemia também foi observado na precarização das políticas públicas, que tiveram seu funcionamento alterado ou reduzido (Técnico 1).

Do ponto de vista histórico-dialético, a pandemia não criou novas desigualdades, mas funcionou como catalisador de processos já em curso. O aumento da demanda nos CREAS deve ser entendido como expressão das contradições acumuladas de um modelo de Estado que combina a retórica da proteção com a prática do abandono. Ao intensificar a precarização da vida e desarticular ainda mais as redes de proteção, a pandemia escancarou os limites de um sistema socioassistencial já fragilizado.

O tema da “saúde” surge de maneira recorrente nas respostas dos técnicos, em referência à ausência ou insuficiência de políticas públicas adequadas, ao impacto da pandemia e à falta de acesso a serviços especializados. Muitas vezes, em associação direta com a saúde mental e a dependência química. Os profissionais apontam que a rede de saúde pública local, especialmente os CAPS e o Hospital das Clínicas, apresentam lacunas na capilaridade e na oferta de serviço, não atendendo de forma satisfatória às demandas da população, o que acarreta o transbordamento dessas necessidades para os CREAS.

O Técnico 3 associa o aumento da demanda nas unidades analisadas às falhas no atendimento em saúde mental, e o Técnico 1 complementa ao afirmar que muitas solicitações feitas pelo Sistema de Garantia de Direitos, envolvendo transtornos mentais e uso de substâncias psicoativas, acabam sendo direcionadas para a assistência social, em vez de serem absorvidas pela saúde. Essa dinâmica revela uma distorção no funcionamento das políticas intersetoriais e uma sobrecarga indevida da proteção especial.

Do ponto de vista estrutural, essa realidade se insere em um processo de subfinanciamento histórico do SUS, especialmente nas áreas de saúde mental e atenção psicossocial. Com a extinção de políticas específicas como o programa “De Volta Para Casa” e o desmonte da Rede de Atenção Psicossocial (RAPS), observou-se um retrocesso na lógica territorial, comunitária e humanizada de cuidado, retomando-se práticas de medicalização, hospitalização e exclusão dos sujeitos do convívio social. Essa política de desmonte reflete uma lógica neoliberal que prioriza o custo-benefício e a racionalização dos recursos, em detrimento da universalidade e integralidade do cuidado.

Iamamoto (2008) discute como o Estado, ao não cumprir sua função de garantidor de direitos, transfere às famílias – e, por extensão, à assistência social – a responsabilidade pelo cuidado de sujeitos com sofrimento psíquico ou em uso abusivo de substâncias. Assim, o CREAS se vê diante de situações de alta complexidade, sem os meios adequados para

oferecer respostas efetivas, operando muitas vezes como um espaço de acolhimento informal diante da ausência do Estado em outras esferas.

A frequente menção a “saúde mental” (2x), “transtornos mentais” (2x) e ao “uso de substâncias psicoativas” (2x) nas falas dos técnicos evidencia como essas expressões do sofrimento social vêm sendo medicalizadas e desresponsabilizadas pelas demais políticas públicas, sendo naturalizado que a assistência social – e, mais especificamente, os CREAS – assumam uma função que, em sua origem, é da saúde.

O uso problemático de substâncias e os agravos psíquicos, longe de serem fenômenos individuais, devem ser compreendidos como expressões da questão social, diretamente articuladas à precarização das condições de vida, à exclusão do mundo do trabalho e à falta de projetos coletivos de existência.

No entanto, sob a lógica neoliberal, a política de saúde mental se distancia de um cuidado territorializado, integral e intersetorial, para se tornar uma política de contenção de corpos considerados improdutivos. Como assinala Behring (2008), o desmonte das políticas sociais no capitalismo contemporâneo é um processo deliberado que visa restringir direitos e ampliar a responsabilização individual, convertendo sofrimento social em desvio, transtorno ou patologia.

Nessa dinâmica, o CREAS é capturado por uma demanda que não lhe pertence, tornando-se depósito institucional de sujeitos em profunda vulnerabilidade, cuja complexidade ultrapassa a capacidade material, bem como o escopo técnico e político da proteção social especial.

A recorrente transferência dessas demandas revela, portanto, não apenas a fragilidade da rede de saúde, mas também a adesão do Estado a um projeto de gestão da pobreza que individualiza a dor e invisibiliza as determinações sociais do sofrimento.

A crítica à ausência ou à precariedade das “políticas públicas” é transversal nas falas dos técnicos, e aparece como eixo estruturante das demais categorias analisadas. Para os profissionais dos CREAS de Ribeirão Preto/SP, a sobrecarga do equipamento não é um fenômeno isolado, mas o reflexo direto de um Estado que falha em garantir os direitos sociais historicamente conquistados. Os relatos evidenciam uma atuação estatal marcada por omissões, fragmentações e insuficiência de investimentos em áreas essenciais como saúde,

educação, habitação e trabalho, levando ao agravamento da vulnerabilidade social e à intensificação da procura pelos serviços da proteção especial.

Essas falhas estruturais nas políticas intersetoriais são mencionadas pelo Técnico 2 como “insuficiência de políticas preventivas”, enquanto o Técnico 7 menciona diretamente a “omissão do Estado em áreas como habitação, saúde e educação”. Já o Técnico 3 observa que as famílias atendidas apresentam dificuldades antigas, agravadas pela ausência de suporte contínuo - “as famílias atendidas pelos CREAS frequentemente apresentam um histórico de dificuldades que não são novas. [...] com o tempo, essas dificuldades se agravam porque não há suporte contínuo de outras políticas públicas”. Essa análise converge com o entendimento de que a assistência social tem assumido um papel de “compensadora das ausências do Estado”, sendo convocada a responder a demandas que extrapolam suas competências e recursos.

Do ponto de vista teórico, essa realidade encontra respaldo em autores como Behring (2008), que analisa as contrarreformas do Estado neoliberal como fator central para o desfinanciamento e a mercantilização dos direitos sociais. Na medida em que o Estado reduz sua presença no campo das políticas sociais universais, transfere para a assistência social – historicamente marginalizada e focalizada – a tarefa de responder às múltiplas expressões da questão social, muitas vezes de forma precarizada e emergencial. Como aponta Iamamoto (2008), a política de assistência social tende a ser acionada “a posteriori”, ou seja, apenas quando o processo de exclusão já está consolidado.

Nesse sentido, os CREAS acabam se tornando espaços de contenção da barbárie social cotidiana, lidando com famílias desassistidas por outras políticas públicas. Essa centralização das demandas na proteção especial, especialmente diante da ausência de políticas de base (como o CRAS, a escola e a atenção primária em saúde), revela uma inversão perversa do princípio da prevenção. Como observa o Técnico 7, “muitas famílias procuram o CREAS em situações de extrema precariedade que poderiam ser evitadas com uma atuação mais eficaz na base”. Essa observação reforça a necessidade de um fortalecimento das políticas de proteção básica para reduzir a pressão sobre a proteção especial.

Além disso, o crescimento populacional de Ribeirão Preto/SP, mencionado pelo Técnico 1, intensifica ainda mais essa sobrecarga. A cidade, sendo um polo regional em saúde e educação, atrai fluxos migratórios contínuos, mas sem que haja expansão proporcional dos

serviços públicos. Esse descompasso evidencia o que Behring (2008) chama de “exclusão estrutural”: o Estado assume a forma de presença-ausente, gerando demandas que não consegue ou não quer absorver plenamente.

Enfim, os técnicos argumentam que as deficiências nas políticas públicas de Saúde, Educação e Habitação levam à vulnerabilidade das famílias, desencadeando demandas que acabam chegando aos CREAS (Técnicos 2, 3, 6 e 7). A falta de acesso a tratamento psicológico, diagnósticos médicos tardios e a evasão escolar são fatores que poderiam ser mitigados por outras políticas, reduzindo o impacto sobre a Assistência Social (Técnico 3). Evidencia-se um problema crônico na intersectorialidade das políticas públicas: a assistência social acaba absorvendo demandas que deveriam ser resolvidas em outras esferas, como a educação, a saúde e a habitação.

O termo “atendimento” aparece de forma recorrente nas falas dos técnicos, carregando significados diversos que refletem tanto a prática cotidiana nos CREAS quanto as tensões estruturais das políticas públicas de proteção social.

Em primeiro lugar, o atendimento é mencionado como resultado do aumento da demanda nos CREAS, decorrente de fatores estruturais como a desigualdade social, o desemprego, a crise econômica agravada pela pandemia da COVID-19 e a sobreposição de encaminhamentos de outras políticas públicas e do Sistema de Garantia de Direitos (SGD). Os técnicos relatam um crescimento no número de famílias que buscam o serviço, muitas delas em situação de extrema vulnerabilidade e com múltiplas violações de direitos, o que exige atendimentos complexos, contínuos e intersectoriais.

Além disso, o termo também aparece vinculado à fragilidade da rede de proteção. Os profissionais apontam que o atendimento prestado nos CREAS frequentemente é solicitado por encaminhamentos oriundos da saúde, educação, conselhos tutelares e do judiciário, sem que esses setores tenham esgotado suas próprias possibilidades de intervenção. Nessa lógica, o atendimento no CREAS acaba sendo demandado de forma indevida, em casos que não se enquadram no seu público-alvo específico (situações de risco pessoal ou social decorrente de violação de direitos). Isso revela uma sobreposição de funções e uma espécie de “terceirização da responsabilidade” para a assistência social.

Outro ponto destacado nas falas é a ausência de um fluxo definido e protocolos institucionais claros, o que resulta em atendimentos desorganizados, fragmentados ou

sobrecarregados. Técnicos relatam o recebimento de denúncias ou encaminhamentos sem averiguação prévia ou sem que os serviços de origem tenham realizado sua parte no acompanhamento, como nos casos de evasão escolar ou não adesão a tratamentos de saúde.

O atendimento também é colocado como um lugar simbólico da ausência do Estado. Ao passo que outras políticas falham — como saúde, educação e habitação —, as famílias são empurradas para o atendimento da política de assistência social, que tenta responder a demandas para as quais muitas vezes não possui os meios institucionais, técnicos ou legais. Essa condição impõe aos trabalhadores do CREAS uma sobrecarga emocional e operacional, comprometendo a qualidade do atendimento prestado e desviando o foco da proteção especializada.

Por fim, o termo aparece relacionado à capacidade institucional de resposta. Os técnicos relatam a falta de recursos humanos, materiais e logísticos como fatores que limitam o atendimento adequado das famílias. Ainda que haja esforço técnico e compromisso ético dos trabalhadores, a precarização do trabalho e as falhas estruturais dificultam a construção de vínculos, o planejamento das ações e o monitoramento dos casos — elementos fundamentais para um atendimento qualificado.

Os termos “atendimento” e “encaminhamento” (analisado a seguir) são usados com frequência pelos(as) técnicos(as) e, ao mesmo tempo que estão correlacionados, especialmente no contexto das críticas às políticas públicas e às dinâmicas institucionais, carregam sentidos diferentes.

O tema dos “encaminhamentos” emerge nas falas dos técnicos como uma das maiores fragilidades do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em sua dimensão intersetorial. A recorrência de demandas que chegam aos CREAS sem o devido filtro, avaliação técnica ou articulação prévia entre os setores evidencia um problema institucional crônico: a falta de definição clara sobre atribuições e fluxos de atendimento entre os diversos órgãos que compõem a rede de proteção.

Os técnicos 1, 3, 4 e 5 relatam que o Conselho Tutelar, as Secretarias de Saúde e Educação, o Poder Judiciário e o Ministério Público frequentemente encaminham casos ao CREAS sem qualquer tentativa de resolução no âmbito de suas competências. O Técnico 4 menciona que “muitas vezes, casos que deveriam ser atendidos pela educação ou pela saúde são encaminhados para nós, porque essas áreas não conseguem dar conta.” Essa prática

transforma o CREAS em um espaço de absorção de demandas represadas por outras políticas públicas, uma espécie de "ponto de descarte", gerando sobrecarga institucional e frustração nas equipes técnicas.

Esse cenário denuncia uma fragmentação da política pública que contraria os princípios da intersetorialidade e da integralidade do atendimento. Segundo Behring (2008), a fragmentação institucional é uma das expressões da forma como o Estado burguês administra a questão social, reproduzindo uma lógica de gestão da pobreza e não de enfrentamento estrutural das desigualdades. Nesse contexto, os encaminhamentos malconduzidos não são meros erros operacionais, mas a expressão de um modelo de política social focalizada, precarizada e desarticulada.

Iamamoto (2008) também aponta os riscos da multifuncionalização dos serviços e dos profissionais, especialmente no âmbito da Assistência Social. Quando os CREAS passam a assumir demandas de outras políticas sem o respaldo técnico e material necessário, há uma distorção do seu papel e uma descaracterização das atribuições dos profissionais envolvidos, especialmente os assistentes sociais e psicólogos. O trabalho social torna-se, assim, tensionado por exigências institucionais que não dialogam com o projeto ético-político do serviço social, gerando desgaste, sobrecarga e perda da qualidade no atendimento.

Além disso, a ausência de protocolos institucionais claros evidencia uma precariedade nos processos de planejamento e gestão da rede. Essa lacuna impacta diretamente na efetividade do atendimento às famílias e indivíduos em situação de violação de direitos, que acabam sendo revitimizados por um sistema desarticulado e, muitas vezes, burocrático.

A crítica que se extrai das falas dos técnicos é contundente: o CREAS tem sido tratado como “ponto final” da rede, recebendo casos que são, na verdade, sintomas do colapso das demais políticas públicas. Essa inversão da lógica de proteção desafia os princípios do SUAS e requer um reposicionamento ético e político do Estado, com a construção de fluxos de atendimento mais efetivos, planejamento compartilhado e corresponsabilização intersetorial.

Apesar dos sentidos distintos, os termos “atendimento” e “encaminhamento” estão intimamente ligados na prática cotidiana dos CREAS. Essa relação pode ser lida como um efeito em cadeia, em que os encaminhamentos incorretos ou excessivos provocam o aumento quantitativo e qualitativo da carga de atendimentos — muitas vezes com casos complexos, sem suporte intersetorial adequado.

Embora “encaminhamento” sinalize problemas estruturais e comunicacionais entre políticas públicas e “atendimento” evidencie os efeitos desse problema dentro do CREAS, como a sobrecarga, a precariedade e o desvio de função, eles não são sinônimos, mas estão conectados por uma lógica de funcionamento institucional precária, que sobrecarrega a assistência social e fragiliza o atendimento real às famílias.

Embora os termos “judiciário” (6x) e “Tribunal de Justiça” (1x) apareçam de forma menos recorrente nas falas dos(as) técnicos(as), eles revelam contradições profundas no funcionamento da rede de proteção social, ao impor à assistência social, particularmente aos CREAS, responsabilidades que extrapolam suas competências institucionais. O Técnico 1 aponta para a constante terceirização de demandas do Judiciário para o CREAS, como requisições de estudos e informações técnicas sobre temas que seriam de responsabilidade das áreas de educação, saúde, habitação ou mesmo de profissionais vinculados ao sistema de justiça. O Técnico 3 reforça essa crítica, destacando a prática recorrente do Tribunal de Justiça em demandar que servidores municipais realizem estudos sociais para compor processos judiciais, num movimento que descaracteriza a função socioassistencial e a transforma em braço auxiliar do Judiciário, esvaziando sua função de proteção social.

Essa dinâmica evidencia uma inversão de funções e de responsabilidades, cuja gênese está no próprio desenho desigual do Estado brasileiro, que opera sob a lógica de um aparato jurídico-burocrático altamente formalista, distante da realidade concreta da população vulnerabilizada. Tal estruturação do sistema de justiça é compatível com os interesses da reprodução da ordem social vigente, mantendo as contradições de classe e as desigualdades estruturais sob controle, em vez de enfrentá-las. Como aponta Behring (2008), o Estado neoliberal se apresenta como garantidor da ordem e da legalidade, mas não da vida digna, transferindo às políticas sociais – sobretudo à assistência – a função de contenção dos conflitos sociais produzidos pela própria lógica capitalista.

No entanto, é na crítica ao Conselho Tutelar (3x) que emerge uma tensão ainda mais explícita nas respostas dos técnicos. O Técnico 1, por exemplo, relata que os conselheiros tutelares frequentemente encaminham casos ao CREAS sem sequer realizar um atendimento prévio, o que acarreta sobrecarga, encaminhamentos improcedentes e desvios do público-alvo da proteção especial. O mesmo técnico relata ainda encaminhamentos equivocados relacionados a evasão escolar ou questões de saúde, que não passaram sequer por tentativas de

busca ativa pelas políticas responsáveis. O Técnico 4 é ainda mais direto ao afirmar que o Conselho Tutelar “deixa a desejar em suas atribuições”, destacando a ausência de protocolos claros e a transferência indiscriminada de demandas à assistência social, sem mediações adequadas.

É possível compreender essa crise de articulação institucional como expressão de uma totalidade social marcada pela fragmentação das políticas públicas e pela desresponsabilização progressiva do Estado em sua função de garantidor dos direitos sociais. O Conselho Tutelar, concebido no marco do Estatuto da Criança e do Adolescente como órgão autônomo e fundamental no Sistema de Garantia de Direitos (SGD), tem sido esvaziado política e institucionalmente, operando de forma precária, sem formação continuada, sem infraestrutura e submetido a pressões locais e conjunturais.

Essa precarização compromete o potencial transformador do Conselho Tutelar e o rebaixa a um mero órgão de encaminhamento burocrático, deslocando para os CREAS o ônus de “resolver” situações que demandariam intervenções articuladas, intersetoriais e corresponsáveis. A relação entre CREAS e Conselho Tutelar, portanto, tem se dado sob tensão permanente, refletindo as disputas por hegemonia no interior da política de assistência e no próprio campo dos direitos sociais, em uma conjuntura marcada por retrocessos, desfinanciamento e corrosão ética das políticas públicas.

Dessa forma, evidenciar as falhas operacionais do Conselho Tutelar não é culpabilizar isoladamente um órgão ou seus profissionais, mas denunciar as condições objetivas de trabalho e as determinações estruturais que esvaziam o papel transformador que este deveria exercer.

Outro aspecto relevante, ainda que mencionado apenas pelo Técnico 1, refere-se ao crescimento populacional de Ribeirão Preto/SP e ao seu papel como centro regional. Ao longo das últimas décadas, a cidade consolidou-se como polo econômico, universitário e de serviços, atraindo fluxos migratórios contínuos de municípios do entorno e de outros estados. Contudo, esse processo de expansão urbana e demográfica se deu de forma profundamente desigual e excludente, sem o correspondente fortalecimento das políticas públicas e da infraestrutura social necessária para acolher a população recém-chegada.

O Técnico 1 observa que “Ribeirão Preto/SP recebe muitas famílias de cidades menores que vêm em busca de trabalho ou melhores condições de vida, mas que acabam em

situações de vulnerabilidade por falta de estrutura e oportunidades reais”. Tal afirmação revela uma contradição estrutural própria do modo de produção capitalista: enquanto a cidade é apresentada como vitrine de desenvolvimento, inovação e progresso, na realidade concreta ela reproduz e intensifica desigualdades sociais, precarizando a vida daqueles que, justamente por sua condição de classe, não acessam os frutos desse desenvolvimento.

Como analisa Raquel Rolnik (2015), o processo de urbanização brasileiro tem sido historicamente guiado por interesses do mercado imobiliário e por uma lógica privatista da produção do espaço urbano, resultando em cidades fragmentadas, segregadas e incapazes de garantir o direito à cidade para todas as pessoas. Dessa forma, o crescimento urbano não se traduz, necessariamente, em maior acesso a direitos, mas em maior disputa e desigualdade no usufruto da cidade.

Esse movimento migratório, portanto, não é fruto apenas da livre escolha dos sujeitos, mas da expulsão compulsória das populações de territórios interioranos empobrecidos, muitas vezes esvaziados por políticas de desmonte da agricultura familiar, da saúde e da educação. Ribeirão Preto/SP, assim como outros centros urbanos de médio porte, torna-se território de concentração do capital e de escassez do social, absorvendo as expressões mais agudas da questão social sem que haja, por parte do Estado, a devida ampliação dos equipamentos e do financiamento das políticas públicas.

Como aponta Iamamoto (2008), o Estado brasileiro historicamente se caracteriza por uma atuação seletiva e focalizada na área social, deixando à assistência social a tarefa de administrar as expressões da desigualdade e da exclusão provocadas pelo próprio modelo de desenvolvimento econômico vigente. E, como reforça Behring (2008), a precarização das políticas sociais e o seu distanciamento do princípio da universalidade favorecem a responsabilização das famílias e das redes locais de proteção, que se tornam fronteiras frágeis diante da ausência de um projeto político comprometido com a justiça social.

A Assistência Social, especialmente no âmbito da proteção especial, acaba sendo um dos principais pontos de chegada dessas demandas, ainda que careça de estrutura suficiente para respondê-las. O aumento da demanda, portanto, não é apenas um reflexo do crescimento populacional, mas da negligência do Estado diante dos impactos sociais desse crescimento urbano desordenado e orientado pela lógica do mercado, e não pela centralidade da vida humana e da garantia de direitos.

Outro interessante viés para desenvolver na análise crítica da pesquisa qualitativa é com relação aos paradoxos, pois ajudam a evidenciar contradições estruturais do modelo de proteção social brasileiro — principalmente sob uma ótica materialista histórico-dialética — e revelam como o CREAS tem sido tensionado entre a política pública e o imprevisto institucional.

A começar, entre o aumento da visibilidade do CREAS e a persistente incompreensão sobre suas atribuições, embora o Técnico 8 tenha mencionado um crescimento da visibilidade do CREAS ao longo do tempo, especialmente no que tange ao reconhecimento por parte de outros serviços públicos, essa visibilidade não se traduz, necessariamente, em compreensão adequada da finalidade e dos limites de atuação da unidade. O aumento dos encaminhamentos, em vez de refletir uma articulação intersetorial consolidada, tem, muitas vezes, expressado um movimento de transferência indevida de responsabilidades, conforme apontado por outros técnicos (1, 3, 4 e 5).

Essa contradição explicita uma realidade complexa: o CREAS é percebido como uma referência na rede de proteção social, mas sem que seus parceiros institucionais compreendam com clareza seu papel na política de Assistência Social, especialmente no âmbito da Proteção Social Especial de Média Complexidade. Em vez de acionarem os serviços em conformidade com suas competências, muitos órgãos encaminham demandas que não correspondem ao escopo do CREAS, como questões escolares ou de saúde mental, o que reforça o argumento de que a maior visibilidade não significa, por si só, integração qualificada na rede.

Esse cenário indica que a visibilidade alcançada está mais associada à saturação do serviço e à centralidade que ele ocupa por omissão das demais políticas públicas, do que a uma valorização de seu caráter técnico e especializado. Ou seja, o CREAS tem se tornado visível enquanto destino de demandas complexas, mas não necessariamente como equipamento estratégico com funções específicas e normativamente delimitadas.

Portanto, é preciso problematizar o que se entende por visibilidade: ela está sendo construída de forma distorcida, com base em uma lógica de sobrecarga e improvisação, e não em um reconhecimento efetivo da política de Assistência Social como direito. Isso reforça a necessidade de formações intersetoriais, construção de protocolos e fluxos integrados, bem como ações pedagógicas voltadas aos profissionais de outras áreas, a fim de fortalecer o papel

do CREAS como serviço de referência, sem que isso implique em sua captura pelas lacunas estruturais de outras políticas públicas.

Outra contradição encontramos ao abordarem a cidade como polo de oportunidades versus como polo de vulnerabilidades, citado pelo Técnico 1 ao destacar Ribeirão Preto/SP como uma cidade atrativa, com ampla oferta de serviços, infraestrutura e qualidade de vida. Essa atratividade, no entanto, está associada ao aumento da demanda por políticas públicas e ao crescimento de situações de vulnerabilidade e violação de direitos. Ou seja, a cidade que atrai pela promessa de proteção e oportunidades acaba expondo os sujeitos à precariedade e desproteção.

Um terceiro paradoxo é com relação ao aumento de equipamentos, como os CRAS, e a insuficiência e precarização das políticas públicas, citado pelo Técnico 5 quando menciona que o aumento do número de CRAS "torna mais evidente o atendimento em CREAS". Isso poderia sugerir um fortalecimento da rede, mas vários técnicos (2, 3, 4 e 7) denunciam a insuficiência das políticas públicas e a ausência de fluxos adequados, o que leva a uma sobrecarga dos CREAS. Ou seja, mesmo com maior cobertura territorial, a rede continua desarticulada e frágil.

Em continuidade, o crescimento de demandas legítimas em relação aos encaminhamentos indevidos configura a quarta ambivalência identificada, pois há um reconhecimento por parte de todos os técnicos do aumento real das situações de risco e vulnerabilidade (pandemia, empobrecimento, uso de substâncias, saúde mental). Mas ao mesmo tempo, muitos apontam que a maior parte das demandas que chegam ao CREAS não são adequadas ao seu escopo de atendimento (Técnicos 1, 2, 3, 4 e 5). Ou seja, mesmo diante de necessidades legítimas, o serviço acaba sendo desviado de sua função original.

Outra incongruência encontrada nas respostas dos técnicos em relação à realidade apresentada, está na parte em que citam diagnósticos e judicialização: busca por proteção versus a sobrecarga e desvio de função. O Técnico 3 critica a judicialização excessiva e a terceirização das demandas para a Assistência Social, como se o CREAS fosse um serviço pericial ou de execução judicial. Isso reflete uma busca por proteção social via sistema de Justiça, mas, ao mesmo tempo, compromete a função protetiva da assistência, sobrecarregando-a e descaracterizando sua lógica socioassistencial.

O quinto e último paradoxo entre as respostas dos técnicos é sobre políticas públicas como direito e políticas como ausência e improviso, enfatizada pelo Técnico 2 que cita que o acesso a políticas públicas adequadas (saúde, educação, habitação) evitaria muitas violações. Entretanto, a realidade descrita pela maioria dos técnicos é de ausência crônica dessas políticas, o que desloca a resolução das violações para a Assistência Social, que deveria atuar na proteção especial, e não como retaguarda de todas as outras políticas.

É importante situar que o período analisado neste estudo — correspondente aos anos de 2018 a 2022 — coincide com a continuidade e aprofundamento de um projeto político ultraliberal no Brasil, iniciado no governo de Michel Temer e intensificado sob Jair Bolsonaro. A gestão Temer, que assumiu após o impeachment de Dilma Rousseff, já implementava medidas severas de ajuste fiscal e contenção dos gastos sociais, sendo a Emenda Constitucional nº 95/2016 — que instituiu o teto de gastos — uma das expressões mais contundentes dessa agenda regressiva. Esse marco legal inaugurou uma trajetória de desfinanciamento crônico das políticas públicas, comprometendo gravemente a capacidade do Estado em garantir direitos sociais básicos.

Sob Bolsonaro, esse projeto neoliberal não apenas se consolidou, mas adquiriu contornos ainda mais radicais, com a corrosão deliberada da institucionalidade democrática e dos mecanismos de controle e participação social. Ainda que os técnicos entrevistados não tenham mencionado explicitamente o contexto governamental, é impossível dissociar a intensificação das vulnerabilidades sociais e o aumento da demanda nos CREAS das escolhas políticas e econômicas adotadas nesse ciclo. A asfixia orçamentária das áreas sociais, o esvaziamento do SUAS e o desprezo pela dimensão pública das políticas sociais marcaram profundamente o cenário da assistência social nesse intervalo de tempo.

A lógica neoliberal, tratada como senso comum nos discursos oficiais, passou a considerar a proteção social como privilégio ou gasto supérfluo, e não como direito. O processo de desresponsabilização do Estado ganhou força e respaldo político, sendo sustentado por uma narrativa antipolítica, anticientífica e antissocial. A assistência social, enquanto política de enfrentamento às expressões da questão social, teve sua materialidade fragilizada: houve redução nos repasses aos municípios, sucateamento dos serviços e precarização das condições de trabalho dos profissionais do SUAS.

Sob a hegemonia de um projeto de poder que negava a própria função pública do Estado, o trabalho nos CREAS foi tensionado por inúmeras contradições. De um lado, uma crescente demanda populacional, agravada pelas múltiplas crises (econômica, sanitária, política e ambiental); de outro, uma retração contínua dos meios institucionais para o enfrentamento dessas demandas. A ausência de uma coordenação nacional comprometida com os direitos sociais contribuiu para que as unidades socioassistenciais se tornassem sobrecarregadas, operando no limite da exaustão.

A partir da perspectiva do materialismo histórico-dialético, compreende-se que os fenômenos sociais não ocorrem ao acaso, mas como expressão de mediações históricas concretas. Nesse sentido, o aumento da demanda nos CREAS de Ribeirão Preto/SP durante o quinquênio pesquisado deve ser analisado também como reflexo de um contexto mais amplo de ofensiva burguesa contra os direitos sociais, em que as políticas públicas foram instrumentalizadas ou desmanteladas em nome de uma racionalidade neoliberal, voltada à valorização do capital em detrimento da vida.

Diante das análises das respostas dos técnicos dos serviços analisados, evidencia-se que o aumento da demanda entre os anos de 2018 e 2022 não se limita a um simples crescimento quantitativo de usuários, conforme os dados extraídos, mas reflete contradições estruturais mais profundas do modelo de proteção social vigente. As narrativas dos técnicos indicam um acúmulo de responsabilidades imposto à assistência social, que, ao invés de ser fortalecida, acaba absorvendo as falhas, ausências e descontinuidades das demais políticas públicas. Nesse contexto, o atendimento nos CREAS se transforma na linha de frente de um processo de precarização institucional, marcado por encaminhamentos desordenados, judicialização excessiva e fragilidade intersetorial, que criam um ambiente de improviso, sobrecarga e tensão constante.

Essa lógica de funcionamento, fundamentada na fragmentação e desresponsabilização do Estado, coloca os trabalhadores da assistência social em uma posição paradoxal. Enquanto atuam como última barreira de proteção frente às violações de direitos, enfrentam um cenário de escassez de recursos, indefinições institucionais e pressões externas, o que desvia o caráter técnico e ético do trabalho social. A sobrecarga dos profissionais, a ausência de encaminhamentos qualificados e a falta de articulação intersetorial são expressões de um

modelo de gestão social que se concentra mais no enfrentamento de emergências do que na construção de respostas estruturantes.

Ao mesmo tempo, essas falas evidenciam o esforço contínuo dos técnicos para garantir direitos em um cenário adverso, mas também denunciam o abandono de uma lógica preventiva e emancipadora nas políticas públicas. O que se observa, portanto, é a face concreta de um Estado que se desresponsabiliza progressivamente de seu papel como garantidor de direitos, transferindo para as políticas sociais – especialmente à assistência social – o ônus de responder às múltiplas manifestações da questão social.

Assim, os motivos do aumento da demanda nos CREAS transcendem a esfera administrativa e revelam uma dimensão política e estrutural da questão social. A precarização das políticas públicas, o desfinanciamento das ações intersetoriais, a transferência de responsabilidades e a falta de planejamento territorializado configuram um cenário de vulnerabilidade institucional que impacta diretamente a efetividade da proteção social especial. Esse quadro exige não apenas reorganizações pontuais, mas a construção de um projeto político comprometido com a universalização de direitos, o fortalecimento das políticas sociais e a valorização do trabalho realizado nos CREAS como um pilar essencial da luta por justiça social.

5. CONCLUSÃO

A política pública, enquanto expressão concreta das disputas e contradições da sociedade capitalista, deve ser compreendida como resultado de relações históricas de poder que atravessam o Estado e os interesses das classes sociais. No contexto da assistência social, como evidenciado pela análise dos técnicos dos CREAS de Ribeirão Preto/SP, longe de representar uma ação neutra e universal em prol do bem comum, ela reflete os interesses hegemônicos que muitas vezes ampliam direitos para alguns segmentos sociais enquanto os restringem para outros. Essa dinâmica, que é central na compreensão da assistência social, também se manifesta nas lacunas e limitações estruturais identificadas nos serviços, como as dificuldades no atendimento e a sobrecarga dos profissionais.

Desse modo, é necessário desnaturalizar a política pública como técnica ou consenso e compreendê-la como instrumento que tanto reproduz quanto pode contestar as desigualdades estruturais. A definição da agenda pública, por exemplo, revela não apenas quem participa das decisões, mas quem detém o poder de silenciar determinadas pautas, expressando assim uma omissão que é, em si, uma ação política intencional.

No Brasil, a trajetória da assistência social revela um processo histórico marcado por ambiguidades. De uma prática caritativa e moralizante, influenciada por instituições religiosas, ela foi sendo institucionalizada como política pública, embora ainda carregue resquícios de seu caráter disciplinador.

A Constituição de 1988 e a LOAS de 1993 representaram marcos importantes na institucionalização da assistência social como direito, culminando no Sistema Único de Assistência Social (SUAS). No entanto, a pesquisa empírica e análise qualitativa realizada nesta dissertação, focada nos CREAS de Ribeirão Preto/SP, mostrou que, mesmo com esses avanços, a efetividade dos serviços continua limitada pela fragilidade no financiamento e pela persistência de práticas clientelistas. Esses fatores expõem as contradições entre a promessa de universalização da assistência e a realidade de uma política que, muitas vezes, está subordinada à lógica neoliberal e às exigências de austeridade fiscal.

O CREAS, como unidade que compõe a proteção social especial, representa um esforço concreto para dar resposta às múltiplas expressões da questão social. Seu papel é atender indivíduos e famílias em situação de risco decorrente de violações de direitos,

promovendo acolhimento e acompanhamento qualificado. No entanto, sua atuação está imersa em um cenário de crescente demanda e de retração do Estado, que, ao invés de fortalecer o sistema de proteção, impõe cortes e sucateia os serviços. Essa realidade evidencia a contradição entre a função atribuída ao CREAS e as condições reais de sua operacionalização, demonstrando que a política de assistência social segue sendo tensionada pela lógica do capital, que prioriza a austeridade e a responsabilização individual pela pobreza e pela exclusão.

A partir da contrarreforma do Estado, orientada pela racionalidade neoliberal, houve uma reconfiguração das funções estatais, com a redução da intervenção pública nas áreas sociais e o fortalecimento da lógica de mercado. Essa transformação intensificou a precarização das condições de vida das classes trabalhadoras, relegando a assistência social a um papel residual, pautado na seletividade e na focalização.

Tal dinâmica foi radicalizada durante o desgoverno de Jair Bolsonaro (2019–2022), período marcado por ataques sistemáticos aos direitos sociais, sucateamento deliberado das políticas públicas, desfinanciamento do SUAS e desmonte dos mecanismos de controle social. Sob uma retórica antipolítica e ultraliberal, o governo contribuiu ativamente para o agravamento das vulnerabilidades sociais, ao negar a função redistributiva do Estado e priorizar os interesses do capital em detrimento das necessidades humanas mais elementares. O aumento da demanda nos CREAS, verificado no quinquênio analisado, deve ser compreendido também como resultado direto das escolhas políticas regressivas desse período, que aprofundaram a miséria, a exclusão e a desproteção social.

A partir da análise das respostas dos técnicos dos CREAS, fica evidente que a política assistencial, muitas vezes, oscila entre inclusão e exclusão, tentando conter os efeitos mais drásticos da desigualdade sem, contudo, enfrentar suas causas estruturais. Os profissionais relataram, por exemplo, que o acúmulo de funções e a ausência de suporte institucional dificultam o atendimento qualificado, o que evidencia um processo de precarização das condições de trabalho, marcado por sobrecarga de tarefas, desarticulação das políticas públicas e escassez de recursos — elementos que espelham os efeitos da racionalidade neoliberal sobre os serviços sociais.

Sem garantir as condições mínimas para que eles cumpram sua função com dignidade, a violação de direitos, tratada como um dos focos centrais do atendimento nos CREAS, é

reflexo direto das múltiplas formas de opressão e exploração estruturadas pelo capitalismo. Mais do que agressões físicas ou simbólicas, essas violações expressam a ausência de políticas públicas que garantam direitos básicos como saúde, moradia, educação e trabalho.

O Estado neoliberal, ao se esquivar de suas responsabilidades sociais, delega à esfera privada e à família o cuidado com os vulneráveis, acentuando as desigualdades e aprofundando a marginalização. Assim, a violência estrutural é compreendida como consequência da lógica de acumulação capitalista, que naturaliza a miséria e transforma direitos em mercadorias ou privilégios acessíveis a poucos.

Nesse contexto, o Programa de Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), oferecido pelos CREAS, constitui uma tentativa institucional de acolher e enfrentar essas violações, embora suas possibilidades de transformação estejam limitadas pela própria estrutura que as produz.

A multiplicidade das demandas, como violência sexual, doméstica, abandono, trabalho infantil, tráfico de pessoas e discriminações diversas, exige uma atuação intersetorial robusta, que dialogue com outras políticas públicas. No entanto, sem uma ruptura com a lógica que subordina a assistência social ao mercado, os CREAS correm o risco de se tornarem apenas uma estratégia paliativa diante de problemas que exigem soluções estruturais.

Portanto, mais do que atender às demandas imediatas, é preciso que esses serviços se articulem a uma agenda de enfrentamento das raízes da desigualdade, lutando pela afirmação da assistência como direito e por um projeto de sociedade que tenha a justiça social como horizonte.

Neste sentido, a análise empreendida ao longo desta dissertação buscou compreender como essas contradições estruturais se manifestam concretamente no cotidiano dos serviços socioassistenciais, tomando como foco empírico os CREAS de Ribeirão Preto/SP.

A presente dissertação analisou o aumento da demanda nos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) de Ribeirão Preto/SP entre os anos de 2018 e 2022, sob a perspectiva dos técnicos que atuam nesses espaços. Por meio de uma abordagem qualitativa, buscou-se compreender as razões que levaram a esse crescimento e identificar as principais lacunas e dificuldades institucionais enfrentadas no processo de atendimento à população em situação de risco social e pessoal por violação de direitos.

Os dados levantados não apenas revelaram a percepção sobre a ampliação quantitativa dos atendimentos, mas, sobretudo, a complexificação das situações vivenciadas pelas famílias e indivíduos atendidos. Essa complexidade, conforme apontado pelos técnicos, está intimamente ligada à desarticulação das políticas públicas, à precarização do trabalho e à ausência de respostas efetivas do Estado frente às múltiplas expressões da “questão social”.

Nesse cenário, evidenciou-se também a relevância da atuação dos profissionais que compõem os CREAS, cuja expertise e compromisso são fundamentais para a garantia de atendimento especializado. No entanto, a sobrecarga de trabalho e a ausência de suporte adequado demonstram a necessidade urgente de políticas que valorizem esses trabalhadores e proporcionem condições mais dignas e eficazes para o exercício de suas funções.

As respostas dos técnicos das unidades analisadas demonstram que o aumento da demanda nos últimos anos não decorre de uma suposta ampliação espontânea das necessidades sociais, mas da intensificação das contradições do modo de produção capitalista. Essas contradições se expressam localmente por meio da precarização das condições de vida, do esvaziamento das políticas públicas e da fragilização da rede de proteção social. As múltiplas dimensões apontadas – como os efeitos da pandemia, a crise habitacional, a precariedade no atendimento à saúde mental, a evasão escolar e o equívoco nos encaminhamentos – são manifestações concretas das desigualdades estruturais que o Estado, em sua forma atual, não apenas não combate, mas frequentemente reproduz.

Como consequência, a assistência social, na figura dos CREAS, tem sido atravessada por um processo de sobrecarga que reflete não apenas a complexificação das demandas, mas também a lógica de desresponsabilização estatal. O que se observa é a consolidação de um modelo de gestão pautado por uma racionalidade neoliberal, em que o Estado reduz sua atuação à regulação mínima, transferindo para os trabalhadores da linha de frente a tarefa de gerir os efeitos da barbárie social. Como demonstram os relatos dos técnicos, os CREAS se tornam o destino de uma parcela expressiva de violações que não encontram resposta nas demais políticas setoriais, sendo transformados, muitas vezes, em um “ponto de descarte” institucional.

Essa dinâmica revela não apenas o rebaixamento da assistência social a um papel compensatório e emergencial, mas também o esvaziamento de seu caráter protetivo e emancipador, como preconizado pela Política Nacional de Assistência Social. A

intersetorialidade, frequentemente invocada nos discursos oficiais, aparece nas falas dos profissionais como uma promessa não realizada, dificultada por um cenário de políticas fragmentadas, ausência de protocolos claros e insuficiência crônica de recursos.

Conforme afirma Behring (2008), "a política social na lógica neoliberal é focalizada, seletiva e residual, voltada para os mais pobres dentre os pobres, e não como direito de cidadania". Nesse contexto, o trabalho social cotidiano é tensionado entre o compromisso ético com os direitos e os limites impostos por uma estrutura que tende à mercantilização e à naturalização da desigualdade.

Ainda, reforça Iamamoto (2007), que o trabalho profissional no âmbito das políticas sociais "se realiza numa arena de conflitos, tensões e contradições, posto que lida com expressões da questão social que são historicamente produzidas e reproduzidas". A partir disso, evidencia-se que os CREAS, longe de serem apenas equipamentos técnicos-operacionais, tornam-se arenas de disputa em torno do sentido da política pública: se ela se orienta para a garantia de direitos ou se se limita à gestão da pobreza.

A análise também indica que a atuação do CREAS, como uma resposta estatal à questão social, não pode ser vista como uma solução isolada ou suficiente para a complexidade dos problemas enfrentados pelas classes trabalhadoras. Embora o CREAS desempenhe um papel crucial na proteção e promoção dos direitos das famílias com direitos violados, insere-se em um contexto de ausência de políticas públicas integradas e da fragilidade das redes de proteção social, que não garantem, por si só, a transformação das condições sociais e econômicas que produzem as violações de direitos. Assim, o atendimento especializado no CREAS, embora essencial, é insuficiente diante da magnitude da violação estrutural dos direitos humanos que aflige as classes populares.

Nesse sentido, constata-se que os CREAS têm assumido um papel que ultrapassa suas atribuições legais, acolhendo demandas decorrentes de omissões estruturais do Estado em outras áreas, como saúde, educação e habitação. A percepção dos técnicos expressa uma crítica contundente à ausência de políticas preventivas e à ineficiência dos encaminhamentos institucionais, evidenciando que a ampliação da demanda está menos relacionada à ineficácia dos serviços socioassistenciais e mais vinculada à falta de um projeto societário que assegure a proteção social como direito e não como favor ou emergência.

As disfuncionalidades evidenciadas nos CREAS não podem ser compreendidas apenas como falhas operacionais ou insuficiências técnicas. Elas apontam, sobretudo, para a forma como determinados problemas sociais deixam de ser reconhecidos como questões públicas e políticas pelos gestores e pelas instâncias decisórias. A ausência de respostas estruturadas a demandas recorrentes e complexas revela um déficit de reconhecimento que impacta diretamente na formulação e priorização de políticas públicas. Quando não há um olhar que reconheça a violência, a pobreza extrema ou a negligência institucional como expressões legítimas da “questão social”, essas situações são deslocadas para a invisibilidade ou tratadas como desvios individuais, fragilizando as possibilidades de intervenção estatal.

Nesse contexto, o próprio CREAS corre o risco de ser deslegitimado como política pública estruturante no campo da assistência social. Ao ser visto apenas como um equipamento técnico de atendimento a situações extremas, perde-se a compreensão de sua função estratégica na proteção social especial e na articulação com a rede de garantia de direitos. Esse rebaixamento simbólico e funcional do CREAS não é trivial: ele compromete o financiamento, a gestão, o reconhecimento institucional e o compromisso político com a assistência social enquanto direito. A fragilidade desse reconhecimento se expressa, inclusive, na ausência de investimentos, na rotatividade de profissionais e na descontinuidade de ações que deveriam estar garantidas de forma permanente pelo Estado.

A centralidade das políticas públicas, nesse cenário, precisa ser reafirmada não apenas como resposta pontual às emergências sociais, mas como instrumento de enfrentamento das desigualdades estruturais. Para tanto, é necessário que o poder público reconheça o CREAS como uma instância essencial da política de assistência social, atribuindo-lhe os recursos, o status e as condições institucionais compatíveis com sua função. Do contrário, continuará sendo tratado como um mecanismo compensatório, marginal no campo das políticas públicas, sem força para promover mudanças significativas na vida dos sujeitos em situação de vulnerabilidade e violação de direitos.

Diante desse cenário, faz-se necessário um aprimoramento dos protocolos de atendimento e encaminhamento, além de investimentos consistentes nas políticas públicas básicas, como forma de mitigar a vulnerabilidade social antes que ela se agrave ao ponto de demandar a intervenção dos CREAS. É fundamental que os gestores municipais compreendam que a resolução das questões apontadas requer não apenas a ampliação de

recursos para a Assistência Social, mas também um trabalho articulado entre as diversas políticas públicas.

A construção de fluxos de articulação e protocolos de atendimento para o trabalho em rede pode contribuir para o fortalecimento desse processo. A clarificação de competências do CREAS junto à rede é fundamental para prevenir que seja chamado a assumir funções que não lhe competem, como, por exemplo, as da Defensoria Pública, ou das equipes interprofissionais do Poder Judiciário, das Delegacias Especializadas ou da Saúde Mental.

Por fim, a luta pela efetivação dos direitos sociais e pela garantia de uma cidadania plena não deve se restringir às ações pontuais do CREAS ou de outras instituições. Ela precisa ser parte de uma mobilização coletiva permanente, com o objetivo de contestar as bases estruturais da desigualdade e restabelecer o papel do Estado como garantidor dos direitos sociais.

Somente por meio de um projeto político que promova uma transformação profunda das relações sociais e econômicas é que poderemos vislumbrar uma sociedade mais justa e equitativa, na qual a violação de direitos não seja apenas contida, mas combatida de forma sistemática e eficaz. Isso exige não apenas uma reorganização das prioridades do Estado, mas a construção de um novo projeto societário fundado na centralidade do trabalho, na justiça social e na emancipação das classes trabalhadoras.

REFERÊNCIAS

- ALENCAR, Mônica Maria Torres de. Transformações econômicas e sociais no Brasil dos anos 1990 e seu impacto no âmbito da família. In: SALES, Mione Apolinário (orgs.) **Política social, família e juventude: uma questão de direitos**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2010.
- AZEVEDO, Maria Amélia. **Violência Doméstica Contra Crianças e Adolescentes (VDCA)? Boa pergunta!** Telecurso/ Aperfeiçoamento. 2008.
- AZEVEDO, Maria Amélia e GUERRA, Viviane N. de A (orgs.). **Infância e Violência Doméstica: fronteiras do conhecimento**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2015.
- _____. **Violência doméstica na infância e na adolescência**. São Paulo, 1989.
- BARBETTA, Pedro Alberto. **Estatística aplicada às Ciências Sociais**. 5. ed. - Florianópolis: Ed. da UFSC, 2002.
- BAPTISTA, Myrian Veras; VOLIC, Catarina. Aproximações ao conceito de negligência. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano 26, n. 83, p. 147-156, set. 2005.
- BEHRING, Elaine Rossetti. Contrarreforma do Estado, seguridade social e o lugar da filantropia. In: **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo, ano 24, n. 73, p. 102-119, 2003.
- _____. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.
- BEHRING, Elaine Rossetti; SANTOS, Mara de Moraes dos. Questão social e direitos. In: **Serviço social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009, p. 267 – 283.
- BOSCHETTI, Ivanete. **Seguridade social e trabalho**. São Paulo: Cortez, 2016.
- BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 10. jan. 2024.
- _____. Ministério da Saúde. Secretaria de Políticas de Saúde. **Violência intrafamiliar: orientações para prática em serviço**. Brasília: MS, 2001. Disponível em https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/violencia_intrafamiliar_cab8.pdf. Acesso em 10. set. 2024.
- _____. Ministério da Saúde. Secretaria de Políticas de Saúde. *Violência intrafamiliar: orientações para prática em serviço*. Brasília: MS, 2001.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional da Assistência Social – PNAS**. Brasília, DF: MDS, 2004.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS**, Brasília, DF: MDS, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm . Acesso em 10. jan. 2024.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS Anotada**. Brasília, 2019. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/LoasAnotada.pdf . Acesso em 12 out. de 2023.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Sistema Único de Assistência Social**. Brasília, DF: MDS, 2009. Disponível em https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Consolidacao_Suas.pdf . Acesso em 25. ago. 2022.

_____. Ministério dos Direitos Humanos. Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa. **Estatuto do Idoso**. Brasília, DF: MDS, 2022. Disponível em <file:///C:/Users/raque/Downloads/Estatuto%20da%20Pessoa%20Idosa.pdf>. Acesso em 30. set. 2024.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS**. Brasília, 2011. Disponível em <https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/documentos/04-caderno-creas-final-dez..pdf> . Acesso em 11. jan. 2024.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS**. Brasília, 2012. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia_social/nob_suas.pdf . Acesso em 12 out. de 2018.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Brasília, 2014. Disponível em https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf . Acesso em 12. jan. 2024.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. **Caderno de orientações técnicas para o aperfeiçoamento da gestão do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI**. Brasília, 2018.

_____. Ministério da Cidadania. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Perguntas frequentes: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV)**. Brasília, 2018. Disponível em https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/suas/publicacoes/perguntas_frequentes_SCFV_2022.pdf. Acesso em 01. out. 2024.

_____. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Relatório Mensal de Atendimento – RMA**. 2023. Disponível em <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/suas/gestao-do-suas/vigilancia-socioassistencial-1/registro-mensal-de-atendimentos-2013-rma#:~:text=O%20Registro%20Mensal%20de%20Atendimentos,e%20Centro%20de%20Refer%C3%Aancia%20Especializado>. Acesso em 10. jan. 2024.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1996.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. Assistência social: reflexões sobre a política e sua regulação. In: **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano 26, n.87, p. 123-131, 2006. Edição Especial.

_____, Maria do Carmo Brant de. Famílias e políticas públicas. In: ACOSTA, Ana R. e VITALE, Maria Amália F. (orgs.). **Família: redes, laços e políticas**, São Paulo, p. 267-274, 2008.

CASTILHO, Ela Wiecko V. d. Tráfico de pessoas: da Convenção de Genebra ao Protocolo de Palermo. Disponível em <https://www.asbrad.org.br/wp-content/uploads/2019/08/Trafico-de-pessoas-da-Convencao-de-Genebra-ao-Protocolo-de-Palermo.pdf>. Acesso em 03. out. 2024.

DEMO, Pedro. “Focalização” de políticas sociais: debate perdido, mais perdido que a “agenda perdida”. In: **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano 24, n.76, p. 93-117, nov. 2003.

DYE, Thomas R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: **Políticas Públicas e Desenvolvimento**. Tradução: Francisco G. Heidemann. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009, p. 99 – 132.

FACHIN, Odília. **Fundamentos de metodologia**. São Paulo: Atlas, 1993. 153 p.

FALEIROS, Vicente de Paula. Assistência Social e Relações Sociais: aproximações e divergências da produção do Serviço Social. In SPOSATI, Aldaíza (orgs.). **Assistência social: polêmicas e perspectivas**. São Paulo: Núcleo de Seguridade e Assistência Social da PUC/SP, p.13-27, 1995.

FERREIRA, Stela da Silva. **NOB-RH anotada e comentada** – Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011. 144 p.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **A questão social no capitalismo**. Temporalis / Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. Ano. 2, n. 3 (jan./jul. 2001). Brasília: ABEPSS, Graflin, 2001, p. 41-49.

_____. **Serviço social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. São Paulo: Cortez, 2007.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas**. Rio de Janeiro, v.36 (1): 51-72, jan./fev. 2002. Disponível em <https://www.nescon.medicina.ufmg.br/biblioteca/imagem/2012.pdf>. Acesso em 11. jan. 2024.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÉS, Patrick. **A ação pública abordada pelos seus instrumentos**. R. Pós Ci. Soc. v.9, n.18, jul./dez. 2012. Disponível em [1331-Texto do artigo-4656-1-10-20130415 \(1\).pdf](#). Acesso em 27. ago. 2024.

LÖWY, Michael. **Ética católica e o espírito do capitalismo: o capítulo da sociologia da religião de Max Weber que não foi escrito**. Cultura Vozes. Petrópolis: Vozes, v.92, n.01, p.86-100, 1998.

LUZIA, Erika Leite Ramos de; LIPORINI, Andréia A. Reis de Carvalho. CREAS: concepções de violações de direitos e os caminhos do trabalho social. In: **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n.143, 2023. Disponível em <https://doi.org/10.1590/0101-6628.317>. Acesso em 11. out. 2024.

MARCONI, Marina de A.; LAKATOS, Eva M. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. 2003. Disponível em: [LAKATOS - MARCONI - FUNDAMENTOS DE METODOLOGIA CIENTIFICA.pdf](#). Acesso em 03. set. 2023.

MARTINELLI, Maria Lúcia. **Serviço social: identidade e alienação**. 7.ed. São Paulo: Cortez, 2001.

MARTINS, Valdete de Barros; PAIVA, Beatriz Augusto. A implantação da Lei Orgânica de Assistência Social: uma nova agenda para a cidadania do governo Lula. In: **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano 24, n. 73, p. 46-74, 2003.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 10ª ed. São Paulo: Hucitec, 2004.

MONTAÑO, Carlos; DURIGUETTO, Maria Lucia. **Estado, classe e movimento Social**. 2ª ed., São Paulo: Cortez, 2011, Biblioteca Básica de Serviço Social, vol. 5.

NETTO, José Paulo. **Cinco notas a propósito da “Questão Social”**. Temporalis / Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. Ano. 2, n. 3 (jan./jul. 2001). Brasília: ABEPSS, Grafile, 2001, p. 41-49.

NOGAROLI, Marisa Menezes Pinto. Dimensão da operacionalidade da LOAS no âmbito do município. In: **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano 16, n.47, p. 55-62, abr. 1995.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. A agenda cristalizada, o Estado e o governo Lula. In: **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano 24, n.76, p. 05-36, nov. 2003.

OMS. Organização Mundial de Saúde. **Relatório mundial de violência e saúde**. Genebra: OMS, 2002.

PAIVA, Beatriz Augusto. O SUAS e os direitos socioassistenciais: a universalização da seguridade social em debate. In: **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano 26, n.87, p. 05-24, 2006. Edição Especial.

PEREIRA, Potyara A. Assistência Social e Relações Sociais: aproximações e divergências da produção do Serviço Social. In SPOSATI, Aldaíza (Org.). **Assistência social: polêmicas e perspectivas**. São Paulo: Núcleo de Seguridade e Assistência Social da PUC/SP, p. 28-50. 1994.

_____. A nova divisão social do bem-estar e o retorno do voluntariado. In: **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano 24, n.73, p. 75-100, mar. 2003.

SANTOS, Sheila Daniela Medeiros dos. **Um novo olhar sobre o conceito de abandono de crianças**. In: Acta Scientiarum. Human and Social Sciences, Maringá, v. 32, n. 1 p. 63-72, 2010. Disponível em <file:///C:/Users/raque/Downloads/7210-Texto%20do%20artigo-33846-1-10-20100303.pdf>. Acesso em 04. out. 2024.

SCHONS, Selma Maria. Assistência social na perspectiva do neoliberalismo. In: **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano 16, n.49, p. 05-19, nov. 1995.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. In: **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro. v.43, n. 2, p. 347-369. 2009.

SOUZA, Kellcia Rezende; KERBAUY, Maria Teresa Miceli. **Abordagem quantiquantitativa: superação da dicotomia quantitativa-qualitativa na pesquisa em educação**. 2017. Disponível em [file:///C:/Users/raque/Downloads/admin,+Educacao-e-Filosofia-61\(31\)-Artigo1-21-44+\(4\).pdf](file:///C:/Users/raque/Downloads/admin,+Educacao-e-Filosofia-61(31)-Artigo1-21-44+(4).pdf). Acesso em 10. jan. 2024.

SPOSATI, Aldaíza. Especificidade e intersectorialidade da política de assistência social. In: **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano 25, n.77, p.30-53, mar. 2004.

_____. **A menina LOAS: um processo de construção da assistência social**. São Paulo: Cortez, 2005.

_____. Contribuição para a construção do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. In: **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo, ano 25, n. 78, jul. 2004.

SERAFIM, Milena Pavan.; DIAS, Rafael de. Análise Política: uma revisão da literatura. In: **Cadernos de Gestão Social**. V. 3, n. 1, p.121-134, jan./jun. 2012.

SILVA, Lygia M. P. da. **Violência doméstica contra a criança e o adolescente**. Recife:

EDUPE, 2002. Disponível em

https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/violencia_crianças_adolesc.pdf. Acesso em 30. set. 2024.

STEIN, Robert H. Capital social, desenvolvimento e políticas públicas. In: **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano 24, n.73, p. 157-197, mar. 2003.

VAITSMAN, Jeni; RIVIERES, Gabriela B. de A; FARIAS, Luis Otávio. **Proteção social no Brasil: o que mudou na assistência social após a Constituição de 1988**. Ciência & Saúde Coletiva, 14(3):731-741, 2009. Disponível em

<https://www.scielo.br/j/csc/a/kv7MJrxjLCWw7xkK5Z4nh5M/?format=pdf>. Acesso em 29. ago. 2024.

VIEIRA, Balbina Ottoni. **Serviço social: processos e técnicas**. 3. ed. Rio de Janeiro, Agir, 1975.

YAZBEK, Maria Carmelita. As ambiguidades da Assistência Social brasileira após dez anos de LOAS. In: **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano 25, n.77, p. 11-29, mar. 2004.

_____. **Classes subalternas e assistência social**. São Paulo: Cortez, 2009.

BIBLIOGRFIAS CONSULTADAS

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/ribeirao-preto/panorama>. Acesso em 11. jan. 2024.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: Editora 34; ENAP, 1998.

CERQUEIRA, Daniel; FERREIRA, Helder; BUENO, Samira; et al. **Atlas da Violência 2021**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública; Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2021. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/artigos/5141-atlasdaviolencia2021completo.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2025.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica**. São Paulo: Globo, 1987.

GALTUNG, Johan. **Violence, Peace, and Peace Research**. Journal of Peace Research, 1969.

KINGDON, John W. **Agendas, alternatives, and public policies**. 2. ed. New York: Longman, 2003. Tradução nossa.

NETTO, José Paulo. **O que é questão social?** São Paulo: Brasiliense, 1996.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.

RUIZ, João A. **Metodologia Científica: guia para eficiência nos estudos**. São Paulo: Atlas, 1995. 177 p.

SPOSATI, Aldaíza. **Assistência social e direitos sociais no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2009.

APÊNDICE – RESPOSTAS DOS QUESTIONÁRIOS

TÉCNICO 1

1- Primeiramente, acredito que não podemos deixar de levar em conta um possível aumento populacional na cidade de Ribeirão Preto nos últimos anos, consequentemente, aumento da demanda das políticas públicas sociais de saúde, educação e assistência social – algo histórico que gradativamente vem ocorrendo, levando ainda em consideração que, mais recentemente, Ribeirão Preto foi classificada como Capital Regional “A” no levantamento REGIC 2018 (Regiões de Influência das Cidades) do IBGE. Em 2016, Ribeirão Preto e municípios adjacentes foram classificados como Região Metropolitana de Ribeirão Preto, em razão da ligação entre eles, tanto física, política, cultural e econômica. Temos notícias de que as cidades vizinhas buscam Ribeirão Preto por sua infraestrutura, por seus serviços de saúde e educação, qualidade de vida e maiores ofertas de emprego ou geração de renda (no ramo da agricultura, construção civil, além do comércio e indústria). Tais pessoas que buscam a cidade por qualquer um desses motivos, muitas vezes ficam por aqui. 2- Destaco que a cidade é procurada, também, por pessoas de diferentes regiões do país pelos mesmos motivos acima, mas, arrisco, ainda, a apontar para os serviços de Saúde, como no caso do Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina de Ribeirão Preto que oferece atendimento em diversas especialidades clínicas ambulatoriais e em nível terciário de alta complexidade; além dos serviços de educação de nível superior, como no caso da USP. Dessa forma, com toda essa demanda acredito que muitos ficam em situação de desemprego ou subemprego, bem como a mercê de políticas públicas precárias, haja vista que a demanda é sempre maior que a capacidade de atendimento dos serviços públicos, devido à escassez de recursos humanos e materiais. 3- Cabe, ainda, destacar a pandemia da COVID-19 que atingiu o Brasil, no período de março de 2020 à maio de 2023, em especial em 2020 e 2021, quando vimos com maior ênfase o isolamento social com o intuito de extinguir a pandemia. Assim, presenciamos o aumento do desemprego e de famílias dentro de casa com um significativo aumento da convivência e dos problemas de relacionamentos. 4- Em consequência da pandemia, entendo que houve um aumento das famílias em situação de vulnerabilidade social e risco decorrentes ou não de violações de direitos. 5- tendo em vista o aumento do desemprego e da desigualdade social, associado ao aumento da convivência familiar no período da pandemia, entendo que houve um aumento da desproteção e da violência doméstica contra seguimentos mais vulneráveis da sociedade, como crianças e adolescentes, mulheres, pessoas com deficiência e/ou com transtorno mental e idosos. Violência esta que muitas vezes não estava sendo vistas pelas políticas públicas, uma vez que tivemos nas escolas aulas presenciais suspensas, focando no ensino remoto, bem como a suspensão de consultas médicas de rotina, focando nos atendimentos de urgência e emergência da COVID-19 e outras, além de atendimentos remotos na assistência social e no Sistema de Garantia de Direitos como um todo, sendo direcionado o olhar para situações emergenciais, na busca de suspender o contato físico para extinção da pandemia. Entendo que a pandemia foi algo novo para nossa sociedade e estratégias de intervenções foram sendo adotadas, mas nem sempre com êxito. Além disso, tivemos um Governo Federal que promoveu um desserviço no que se tratava desse tema. 6- ainda com a pandemia, vimos o aumento da taxa de mortalidade impactando as famílias. 7- entendo, ainda, que temos um aumento gradativo e significativo do uso problemático de substâncias psicoativas que contribuíram e contribuem com o aumento da violência nas

relações familiares, bem como com o surgimento de crianças e adolescentes com problemas de saúde mental, com prejuízos cognitivos, emocionais e comportamentais significativos. Crianças e adolescentes, muitas vezes, provenientes de pais usuários de substâncias psicoativas. 8- eu, como técnica do CREAS, senti o aumento da demanda em nosso serviço no período pós-pandemia pelos motivos acima elencados. 9- além disso, temos, há tempos, mesmo antes da pandemia, alguns relevantes problemas com o Sistema de Garantia de Direitos (incluindo Conselhos Tutelares, Judiciário e rede intersetorial), na cidade de Ribeirão Preto no que diz respeito a não compreensão do público-alvo dos CREAS, tais como: • o fato de o Conselho Tutelar receber denúncias de possíveis situações de risco decorrentes de violação de direitos envolvendo crianças e adolescentes e apenas repassar as denúncias aos CREAS sem uma averiguação e um atendimento prévio. Dessa forma, ao atendermos às famílias, nos deparamos com denúncias improcedentes e outras demandas que não são de CREAS; • encaminhamentos da educação referentes a baixa frequência ou evasão escolar, onde muitas vezes não foi realizada a busca ativa por profissionais da referida política pública. Inclusive, grande parte dos casos são de adolescentes e crianças que não conseguem aprender, no entanto, conforme a Lei foram sendo aprovados, mas passam a ficar desestimulados. Perdem o interesse pela escola. • Encaminhamentos da saúde de não adesão dos pacientes a tratamentos ou aplicação de vacinas, onde muitas vezes, também, não foi realizada a busca ativa por profissionais da própria saúde. • Encaminhamentos da Promotoria e Tribunal de Justiça, solicitando à assistência social informações ou procedimentos que dizem respeito às políticas públicas de educação, saúde, habitação ou até mesmo dos profissionais do âmbito judiciário. • Encaminhamentos do Sistema de Garantia de Direitos como um todo para providências quanto a casos de saúde mental, em sua maioria que recusam tratamento e se mostram agressivos. Sendo praticamente inviável o acompanhamento da assistência social se não há o acompanhamento da saúde.

TÉCNICO 2

Percebo as falhas e lacunas de outras políticas como Saúde, Educação e Habitação levam às violações de direitos das famílias de forma geral. Dessa forma, há questões que poderiam ser resolvidas de forma efetiva nessas políticas, como acesso aos tratamentos médicos adequados, acompanhamento psicológico quando necessário; questões práticas que deveriam ser resolvidas no que diz respeito à evasão escolar; ter mais empreendimentos de habitação social, que pudessem evitar as moradias precárias e com total falta de respeito e dignidade com as famílias. Todo esse contexto, além do empobrecimento das famílias, fruto de um contexto estrutural e societário, incluindo além do que foi explicado, a falta de acesso ao sistema educacional adequado e o estímulo para a importância da educação, falta de empregos e a informalidade do trabalho, todas essas situações levam a diversas violações de direitos em relação as famílias de forma geral, e consequentemente dentro das dinâmicas familiares. Dessa forma, contribuem para violações e até situações de risco e violência intrafamiliares. Deve-se ressaltar também que as políticas preventivas ainda são insuficientes para atender a população, tanto na Saúde, Educação, Inclusão Produtiva, Habitação, e na proteção básica da Assistência Social. Portanto, todas essas questões salientadas culminam em demandas direcionadas aos Creas, muitas vezes de forma equivocada.

TÉCNICO 3

Acredito que o principal motivo para o aumento da demanda dos CREAS seja a negligência estatal. Na intersecção entre saúde e educação, por exemplo, observa-se a demora para a realização de diagnósticos médicos que facilitariam a condução do ensino-aprendizagem da criança/adolescente, culminando no desinteresse destes pela escola e na consequente evasão escolar. No mesmo sentido, me parece que o município dispõe de parca capilaridade dos CAPS, que não estão presentes e acessíveis nos territórios mais vulneráveis e/ou faltam médicos especialistas, deixando, assim, famílias que possuem membros com transtorno mental ou uso de SPA suscetíveis a outras vulnerabilidades. Secundariamente, acredito que o aumento da demanda dos CREAS também esteja relacionado aos encaminhamentos errôneos, em desacordo com o tipo de atendimento e público-alvo preconizado pela política de Assistência, bem como pela terceirização de demandas judiciais, em que o Judiciário espera que servidores municipais realizem estudos técnicos a fim de compor os autos dos processos.

TÉCNICO 4

Falta de protocolo definido que implica em demandas no CREAS que deveriam passar por outros atendimentos, Conselho Tutelar que deixa a desejar em suas atribuições, repassando à SEMAS e consequentemente aos CREAS as demandas que poderiam ter outros encaminhamentos, ausência de política municipal de atendimento para pessoas idosas, ausência de política municipal de atendimento para pessoas com deficiência, demandas judiciais e do Ministério Público para a política de assistência social.

TÉCNICO 5

Os números aumentaram creio que por diferentes motivos, tais como aumento da população, aumento da população idosa, poder judiciário com maior número de demandas que nem sempre seriam para Creas e sim para o Setor Técnico do Fórum e demandas das Delegacias de Polícia por falta de pessoal técnico e capacitado para atender negligências e violências. Pós pandemia e dificuldades sócio econômicas, aumento do número de Cras que torna mais evidente o atendimento em Creas.

TÉCNICO 6

Creio que a desigualdade social sempre foi e continua sendo um dos motivos que impulsiona o aumento do número de famílias que procuram por atendimentos, e considerando o último quinquênio, não poderia deixar de citar os impactos sociais causados pela pandemia COVID-19 e seus reflexos econômicos, que contribuíram ainda mais para o aumento significativo do número de atendimentos nos CREAS.

TÉCNICO 7

ao meu ver, os motivos são: - ausência de fluxo de encaminhamento; - ausência/omissão do Estado na oferta de políticas públicas (saúde, educação, alimentação, renda, habitação,

segurança...) o que leva as famílias a situações de desproteção social, gerando condições vulneráveis e de risco social para as famílias que se agravam em violações de direitos.

TÉCNICO 8

Após a pandemia, acredito que houve aumento da vulnerabilidade e as violações de direitos ficaram mais expostas. Acho que, além disso, cada vez mais os serviços ganham conhecimento do trabalho do Creas e consequentemente fazem mais encaminhamentos.