



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL
MESTRADO ACADÊMICO**

MARIA DE LOURDES ZACARIAS DA SILVA

**CRIANÇAS E ADOLESCENTES: território, vulnerabilidade social,
violação de direitos e a rede de proteção social no município de Santana dos
Garrotes – PB**

JOÃO PESSOA – PB

2022

MARIA DE LOURDES ZACARIAS DA SILVA

**CRIANÇAS E ADOLESCENTES: território, vulnerabilidade social,
violação de direitos e a rede de proteção social no município de Santana
dos Garrotes - PB**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PPGSS) da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), como requisito à obtenção do título de mestra em Serviço Social.

Linha de Pesquisa: Estado, Direitos Sociais e Proteção Social.

Orientadora: Prof.^a. Dr.^a. Renata Monteiro Garcia.

JOÃO PESSOA – PB

2022

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

S586c Silva, Maria de Lourdes Zacarias da.

Crianças e adolescentes: território, vulnerabilidade social, violação de direitos e a rede de proteção social no município de Santana dos Garrotes - PB / Maria de Lourdes Zacarias da Silva. - João Pessoa, 2022.

292 f.

Orientação: Renata Monteiro Garcia.
Dissertação (Mestrado) - UFPB/CCHLA.

1. Serviço social. 2. Vulnerabilidade social - Crianças e adolescentes. 3. Violação de direitos. 4. Proteção social. I. Garcia, Renata Monteiro. II. Título.

UFPB/BC

CDU 36(043)

MARIA DE LOURDES ZACARIAS DA SILVA

**CRIANÇAS E ADOLESCENTES: território, vulnerabilidade social,
violação de direitos e a rede de proteção social no município de Santana
dos Garrotes – PB**

Banca Examinadora



Profª. Dra. **RENATA MONTEIRO GARCIA**
(Orientadora)



Profª. Drª **ANA LÚCIA BATISTA AURINO**
(Examinadora Externa)



Profª. Dra. **LUZIANA RAMALHO RIBEIRO**
(Examinadora Externa)



Profª. Dra. **MARIA DE FÁTIMA PEREIRA ALBERTO**
(Examinadora Externa)

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho
aos meus sempre tão queridos e amados pais: Otavio Zacarias e Maria do Socorro da Silva
Zacarias, por se constituírem em fontes inesgotáveis de resistência, amor, dedicação e
comprometimento de toda uma vida e por me ensinarem o essencial.

RECONHECENDO DÍVIDAS

Muitos seres têm participação na realização deste projeto. Vale frisar que ele não se inicia aqui na pós-graduação. Por muito tempo, ele foi sonhado, recebeu muitas inspirações, influências das mais diversas possíveis e, aos poucos, foi sendo planejado e gestado ao longo da minha caminhada na academia, no entanto, foi somente aqui, no mestrado, que ele tomou forma e materialidade. Desse modo, mencioná-los aqui é, neste momento, a forma que encontro para exprimir meus carinhosos agradecimentos. Agradecimentos estes muito aquém da dívida afetiva que guardo em relação a todos eles.

Certamente devo iniciar agradecendo a Deus, ao meu Anjo da Guarda, aos seres Mortais e Imortais e ao Universo pelo dom da vida, pela misericórdia e proteção comigo e com os meus nesta vida e nestes tempos tão difíceis e desafiadores que temos atravessado, pois já estamos somando quase três anos de uma pandemia carregada de muitos sofrimentos e inúmeras perdas. Deus, como um pai que cuida e sabe de todas as necessidades de uma filha, eu te entrego o meu coração e te peço que não me perca de vista e continue a me direcionar pelos melhores caminhos na trajetória desta vida tão (in)certa. E rogo que não me deixes desistir jamais de estar na tua presença e nos teus ensinamentos e que me permita ser sempre resiliente diante de toda a complexidade da vida e da existência humana. Gratidão pela vida, pela saúde, pela família que tenho, por todas as bênçãos e proteção e pela motivação para materializar e concluir com êxito este trabalho tão importante e que por tanto tempo constituiu-se numa meta para realização de um sonho em minha vida.

Agradeço aos meus pais Otavio Zacarias e Maria do Socorro da Silva Zacarias pelo amor, pelo carinho, por todo cuidado e por todas as lutas que travaram bravamente, almejando sempre o bem da nossa família e a constante construção da nossa melhor versão sempre e sempre. Por estarem sempre olhando e orando por mim a cada dia e a cada noite, por me permitirem sonhar e realizar voos fora do nosso ninho, por compreenderem a minha ausência nesse processo de estudo e por todos os ensinamentos e princípios fundamentais na minha construção pessoal. Muito obrigada por tudo e por tanto. Eu os amo incondicionalmente.

Aos meus irmãos e irmãs pela melhor infância do mundo, pelo amor, pela confiança e pelo companheirismo que nos une sempre e para sempre, superando até mesmo o tempo e a distância entre o Nordeste e o Sudeste, cada um(a) à sua maneira, mas com sua razão de ser,

estar e afetar positivamente os demais. Confesso que temos de ser concordes com Camões, pois o amor é mesmo “fogo que arde sem se ver”. Irmãos: Rosineide Zacarias da Silva, Francisco Zacarias da Silva, Judivan Zacarias da Silva, Manoel Zacarias da Silva Neto, Juliana Zacarias da Silva, Roseane Zacarias da Silva, Maria de Fátima Zacarias, Otávio Zacarias Júnior e Severina Zacarias da Silva. A vocês o meu muito abrigada por tudo que fomos, somos e representamos uns para com os outros e por, nesta vida, serem, juntamente com Seu Otavio (papai) e Dona Bia (mamãe), o meu melhor lar e abrigo. Sem vocês eu certamente não teria tantas histórias para contar... Eu os amo profundamente. É um amor que não se mede.

Aos meus príncipes e princesas: Sophie Victória Leite da Silva, Maria Valentina Rodrigues Zacarias, Nicolás Emanuel Zacarias Rodrigues, Maria Isabel Zacarias de Aragão, Victor Aleksandro Zacarias Fautino da Silva, Ana Beatriz da Silva Zacarias, Ana Liz da Silva Zacarias e Andryele, por se constituem em verdadeiras fontes de amor, ternura, refúgio, aprendizados e ensinamentos constantes. Além disso, também são responsáveis por muitos dos sentimentos mais lindos e puros que existem em meu ser. Titia os ama intensa e incessantemente.

Aos meus irmãos paternos: Antônio Zacarias (Corró), Lourdes Zacarias, Beta Zacarias, Rita Zacarias, Zé Manteiga, João Zacarias (João do Exú) e Heleno Zacarias. Gratidão a todos por tudo, especialmente a Corró, pois sempre o tivemos como um grande exemplo de filho e irmão.

Aos meus sobrinhos paternos: Andreza Zacarias, Érika Zacarias, Érik Zacarias, Anderson Zacarias, Júnior Zacarias, Daiane Zacarias, Crislândio Zacarias (carinhosamente – o Mudo), Cristiano Zacarias, Corrinha Zacarias, Zeilton Zacarias, Margarida Zacarias, Maria Helena Zacarias e demais sobrinhos, por todos os momentos partilhados e pelo elo que nos unem.

Aos meus avós, Luiz Pedro da Silva e Maria Petronila Socorro (carinhosamente Padim e vovó Licor – ambos In Memoriam), pelo exemplo de seres humanos que foram na vida da minha família. Dois grandes guerreiros e batalhadores. Muito obrigada por tudo! Profundas e eternas saudades.

Ao meu companheiro José Aderlan Clementino Leite pelo amor, apoio, companheirismo e ajuda mútua e por caminhar comigo nesta vida. Juntos realizamos alguns dos nossos maiores sonhos e projetos de vida, inclusive este de me tornar Mestre em Serviço Social. Sem sombras de dúvidas, tudo teria sido mais difícil sem você. Amo-te, Bebê!

Às tias mais especiais da minha vida: Soledade Custódio, Luzia Custódio e Ednalva Leite, sempre tão queridas e amadas. Agradeço por todas as orações dirigidas a mim, pelo amor e pelo laço que nos conecta.

A Leni Felix, que juntamente comigo, Aderlan Clementino, Ivamberto Justo, Neide Felix e Fatinha Zacarias formávamos uma família “quase perfeita” na grande João Pessoa e no grande condomínio da vida. Gratidão a cada um(uma) de vocês pelo aconchego do lar e do abrigo que demos e fomos uns para com os outros e por tudo que já partilhamos e vivemos nesta vida juntos e misturados. Saudades dos velhos e bons tempos!

À amiga Neide Felix, da infância para o mundo comigo, compartilhando angústias, sonhos e, às vezes, puxando-me as orelhas. Muito obrigada por tudo que temos fortemente construído nesses últimos dezessete anos, amo-te amiga irmã.

Agradeço aos amigos Stella Rodrigues e seu esposo Rodrigo Leles por se traduzirem em abrigo, confiança e seres de luz. Quero tê-los sempre presentes em minha vida. E ao príncipe Artur que, desde bebê, tem sido uma presença suave em nossos encontros e reencontros.

À amiga Faysa Oliveira, mulher guerreira, inteligente e sábia. Uma mulher que aprendi a amar, admirar e querer sempre por perto. Saudades de você Fay!

Aqui eu não poderia deixar jamais de agradecer a Severino Virgulino (Bil), Jucieudo Virgulino, José Virgulino Neto (Netinho), João Batista Virgulino (João), Jailson Virgulino, Laércio Virgulino, Maria Jucimara Virgulino (Mara), Maria Jucerlandia Virgulino (Landa), Francisco Virgulino de Sousa (Caboco) e Terezinha Maria da Conceição (Tôca). FAMÍLIA que me acolheu quando vi morar em João Pessoa e pela qual tenho grande afeto e admiração. São pessoas que me trazem um misto de recordações e sentimentos para além de especiais. Vele salientar que, aqui está incluso meu amigo, Marciel Virgulino, porque não consigo dissociá-lo deste grupo, desta família e das memórias que pude construir sempre em sua presença tão certa, tão fácil e tão leve de ser e de afetar positivamente aqueles que, bem de pertinho, tiveram e/ou têm o prazer e a alegria de conhecê-lo. Enfim, em nome de Terezinha Maria da Conceição (carinhosamente eternizada em meu coração como Comadre Tôca), agradeço a todos que compõem esta família, por tudo que vivemos juntos, pela amizade que fizemos e pelo lar que ganhei. A vocês, sou toda gratidão. P.S.: Acredito poder afirmar, sem margem de erro, que juntos fizemos e vivemos boas histórias para ficar na “memória e nos

acompanhar”. Ademais, desejo que, nesta vida, possamos ter e viver mais reencontros, por favor! Saudades, saudades e mais saudades...

A Luciano Custódio, Evandir Virgulino, Vandeilson Virgulino e Evando Virgulino pela alegria de encontrá-los nesta vida, pelos encontros ainda que, às pressas, nos corredores da Universidade Federal da Paraíba, pela companhia no Restaurante Universitário (o RU nosso de todos os dias – no período da graduação) e pelos reencontros sempre tão afetuosos.

À amiga Desterro Felix pela companhia nas caminhadas, nos momentos de distração com Nicolás Emanuel e Maria Valentina, nestes últimos dois anos, dividindo com a gente a alegria de viver, de fazer caminhadas, de uma boa conversa e de tomar um bom vinho.

À amiga Andresa Ribeiro, por todos os aprendizados, por todos os momentos que partilhamos juntas durante as nossas vivências na Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano do Estado da Paraíba (SEDH), especialmente, na Secretaria Executiva de Segurança Alimentar e Economia Solidária (SESAS) do Estado da Paraíba, pela cumplicidade de uma amizade verdadeira que pudemos construir e regá-la sob sol, sob chuvas, sob risos e as vezes em lágrimas, mas sempre juntas e unidas em cada desafio. Muito obrigada por todas as vezes que acolheu-me e também a minha alma e por juntamente com sua mãe orarem e intercederem por me junto a Jesus.

Às amigas que construí na graduação de Serviço Social e que permanecem comigo na vida: Cida Pereira, Clarice Campos, Ana Paula Anicama e Daniele Rodrigues. Obrigada pelos reencontros, sempre bem calorosos e pelas companhias nos jantares regados de boas conversas, boas risadas, um bom vinho e, às vezes, umas cervejinhas também, além dos sucos de Clarice, é claro.

Agradeço à amiga Dayanne Deyse Rodrigues por todos os momentos partilhados, pela confiança e, por se disponibilizar para ler o meu pré-projeto de pesquisa para a seleção do mestrado, bem como pelas dicas para o momento da entrevista e defesa do referido pré-projeto. Sou toda grato.

Agradeço à amiga Cássia Rodrigues por todos os momentos de aprendizado e pela partilha das nossas vivências e emoções. És uma mulher por quem tenho muito carinho e admiração. Saudades de você, dos nossos momentos de diálogo e de sua tapioca fresquinha.

Agradeço à Tauana Cavalcante e à Marta Medeiros, colegas que construí no mestrado durante duas disciplinas que cursamos juntas como alunas especiais no Programa de Pós-

Graduação em Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba. A ambas, gratidão pelos momentos de estudos e aprendizados e, especialmente, à Tauana pelas orientações para o momento de realização da entrevista de seleção do mestrado em 2019.

À Gorete Queiroz por estar sempre na arquibancada torcendo por mim, por todos os ensinamentos e as orientações e por me mostrar a força que tenho para ir além de onde estou. Muito obrigada por tudo!

À minha sogra Ana Estevão e as minhas cunhadas Adélia Clementino, Adelaide Clementino, Adenir Clementino e Aderlândia Clementino pelos momentos partilhados ao longo dos últimos anos.

Agradeço à Renata Monteiro Garcia por seu imbatível espírito de professora e orientadora, pela seriedade com que assumiu este projeto comigo e por todos os ensinamentos, mostrando-me sempre novos horizontes e novas possibilidades diante das angústias e incertezas nesse processo de pesquisa. Quero deixar registrada aqui a certeza do apreço e da admiração que tenho pela senhora, por sua paciência, sua dedicação, sua sabedoria, seu compromisso e sua disponibilidade em compartilhar o seu saber. És, para mim, uma educadora admirável! Muito obrigada pela caminhada compartilhada e gratidão por tudo!

Às professoras Ana Lúcia Batista Aurino e Luziana Ribeiro Ramalho que com criteriosa seriedade analisaram os capítulos apresentados na qualificação e contribuíram de modo significativo no caminho a seguir nesta dissertação, desde a Banca de Qualificação. E à professora, Maria de Fátima Pereira Alberto, por aceitar o convite para participar da defesa desta dissertação e por somar com suas valorosas reflexões e contribuições. Gratidão a todas.

Gratidão à professora Maria do Socorro de Souza Vieira pela oportunidade que me concedeu, convidando-me para participar do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Crianças, Adolescentes e Famílias (GEPAC) e da pesquisa “Violação de direitos e vulnerabilidade social de crianças, adolescentes e famílias no Estado da Paraíba e as políticas de enfrentamento”, que foram espaços de vivências ímpares e de grandes aprendizados.

Às(aos) professoras(es) do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba, por fomentarem o meu pensar “fora da caixinha” e mostrarem-me a importância da pesquisa para expandir os “muros do conhecimento”.

À Maria de Fátima Batista da Silva (carinhosamente Dona Fátima) pela dedicação e pelo compromisso na secretaria do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da UFPB.

Em outrora, tive o prazer e a alegria de ser sua companheira de trabalho por alguns semestres quando fui estagiária deste programa; na ocasião, pude ver bem de pertinho quão lindo e grandioso é o seu coração, além de ser uma pessoa muito acolhedora e educada. Saudades da senhora e de suas gargalhadas gostosas, Dona Fátima!

À Secretária Municipal de Assistência Social do Município de Santana dos Garrotes – PB, Francicleide Geralda da Silva, às Assistentes Sociais Adriana Delfino Laurencio e Jeissyca Valesca Sirilo Gomes e à Conselheira Tutelar Edcléia Leite de Souza que gentilmente me acolheram neste processo de pesquisa e abriram as portas da Proteção Social Básica do Município de Santana dos Garrote – PB e contribuíram, diversas vezes, para a realização deste estudo, sanando as minhas dúvidas que foram surgindo no decorrer do processo de construção deste trabalho. Gratidão a todas por tudo!

Às profissionais que atuam na Proteção Social às Crianças e aos Adolescentes no Município de Santana dos Garrotes – PB e que contribuíram para a realização desta pesquisa e para a minha formação profissional, disponibilizando-se e atendendo ao meu chamado para juntas produzirmos conhecimentos e reflexões em busca de respostas que nos conduzam a uma sociedade mais justa e igualitária para todos e todas. Serei eternamente grata pelas contribuições de todas vocês.

Ao povo brasileiro sou grata pela Bolsa Mérito, paga por meio da Pró-Reitoria de Pós-Graduação (PRPG) da Universidade Federal da Paraíba, a qual só foi possível através da mensuração do meu Coeficiente de Rendimento Acadêmico (CRA) e que, modéstia à parte, está entre os melhores do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba. Indubitavelmente essa bolsa contribuiu de modo significativo para a viabilização desta pesquisa.

Em tempo, agradeço ao tempo, por me mostrar que os sonhos podem ser realizados, afinal de contas, aqui nasce uma Mestra Santanense.

Por fim, gostaria de finalizar meus agradecimentos com o texto intitulado “O alto preço de viver longe de casa” que nos leva a refletir um pouco sobre esse processo de sair do ninho e alçar voos, seja para trabalhar, estudar ou para trabalhar e estudar ao mesmo tempo, em busca de concretizar sonhos e na esperança de dias melhores para nós e para os nossos, vivendo muitas vezes longe da família e com inúmeras (in)certezas. É um pouco sobre meu trajeto, o dos meus irmãos e das minhas irmãs, amigas(os) e colegas, mas também de tantas outras pessoas que, assim como nós, algum dia na vida precisaram ou precisarão passar por essa travessia chamada CORAGEM e também DECISÃO.

O ALTO PREÇO DE VIVER LONGE DE CASA

Muito além do valor do aluguel.

Voar: a eterna inveja e frustração que o homem carrega no peito a cada vez que vê um pássaro no céu. Aprendemos a fazer um milhão de coisas, mas voar... Voar a vida não deixou. Talvez por saber que nós, humanos, aprendemos a pertencer demais aos lugares e às pessoas. E que, neste caso, poder voar nos causaria crises difíceis de suportar, entre a tentação de ir e a necessidade de ficar.

Muito bem. Aí o homem foi lá e criou a roda. A Kombi. O patinete. A Harley. O Boeing 737. E a gente descobriu que, mesmo sem asas, poderia voar. Mas a grande complicação foi quando a gente percebeu que poderia ir sem data para voltar.

E assim começaram a surgir os corajosos que deixaram suas cidades de fome e miséria para tentar alimentar a família nas capitais, cheias de oportunidades e monstros. Os corajosos que deixaram o aconchego do lar para estudar e sonhar com o futuro incrível e hipotético que os espera. Os corajosos que deixaram cidades amadas para viver oportunidades que não aparecem duas vezes. Os corajosos que deixaram, enfim, a vida que tinham nas mãos, para voar para vidas que decidiram encarar de peito aberto.

A vida de quem inventa de voar é paradoxal todo dia. É o peito eternamente dividido. É chorar porque queria estar lá, sem deixar de querer estar aqui. É ver o céu e o inferno na partida, o pesadelo e o sonho na permanência. É se orgulhar da escolha que te ofereceu mil tesouros e se odiar pela mesma escolha que te subtraiu outras mil pedras preciosas.

E começamos a viver um roteiro clássico: deitar na cama, pensar no antigo-eterno lar, nos quilômetros de distância, pensar nas pessoas amadas, no que eles estão fazendo sem você, nos risos que você não riu, nos perrengues que você não estava lá para ajudar. É tentar, sem sucesso, conter um chorinho de canto e suspirar sabendo que é o único responsável pela própria escolha. No dia seguinte, ao acordar, já está tudo bem, a vida escolhida volta a fazer sentido. Mas você sabe que outras noites dessa virão.

Mas será que a gente aprende? A ficar doente sem colo, a sentir o cheiro da comida com os olhos, a transformar apartamentos vazios na nossa casa, transformar colegas em amigos, dores em resistência, saudades cortantes em faltas corriqueiras?

Será que a gente aprende? A ser filho de longe, a amar via Skype, a ver crianças crescerem por vídeos, a fingir que a mesa do bar pode ser substituída pelo grupo do whatsapp, a ser

amigo através de caracteres e não de abraços, a rir alto com HAHAHAHA, a engolir o choro e tocar em frente?

Será que a vida será sempre esta sina, em qualquer dos lados em que a gente esteja? Será que estaremos aqui nos perguntando se deveríamos estar lá e vice versa? Será teste, será opção, será coragem ou será carma?

Será que um dia saberemos, afinal, se estamos no lugar certo? Será que há, enfim, algum lugar certo para viver essa vida que é um turbilhão de incertezas que a gente insiste em fingir que acredita controlar?

Eu sei que não é fácil. E que admiro quem encarou e encara tudo isso todo dia. (...) Para quem tenta, para quem peita, para quem vai.

O preço é alto. A gente se questiona, a gente se culpa, a gente se angustia. Mas o destino, a vida e o peito às vezes pedem que a gente embarque. Alguns não vão. Mas nós, que fomos, viemos e iremos não estamos livres do medo e de tantas fraquezas. Mas estamos para sempre livres do medo de nunca termos tentado. Keep walking.

(RUTH MANUS¹).

¹ MANUS, Ruth. O alto preço de viver longe de casa. Disponível em: <https://emails.estadao.com.br/blogs/ruth-manus/o-alto-preco-de-viver-longe-de-casa>. Acesso em: 22 de jul de 2022.

EPÍGRAFE

"A luz que me abriu os olhos
para a dor dos deserdados e os feridos de injustiça,
não me permite fechá-los nunca mais, enquanto viva.
Mesmo que de asco ou fadiga me disponha a não ver mais,
ainda que o medo costure os meus olhos, já não posso
deixar de ver: a verdade me tocou, com sua lâmina de amor, o
centro do ser.
Não se trata de escolher entre cegueira e traição.
Mas entre ver e fazer de conta que nada vi
ou dizer da dor que vejo para ajudá-la a ter fim,
já faz tempo que escolhi."

Já Faz Tempo Que Escolhi

Thiago de Mello

RESUMO

Apesar dos esforços empreendidos pelas profissionais que compõem a rede de proteção social no município de Santana dos Garrotes – PB, atuar sobre as situações de violação de direitos e vulnerabilidade social de crianças e adolescentes têm se constituído um desafio e tanto, pois ainda que o território seja considerado de pequeno porte, é um lugar onde as condições sociais da população são significativamente dispare, com grande parte das pessoas vivendo em condições de pobreza e extrema pobreza. Em se tratando de situações limites, há uma considerável parcela da população infanto-juvenil em situações de vulnerabilidade social e de violação de direitos, as quais se apresentam da seguinte forma: situação de abandono, maus-tratos, aliciamento, violência sexual, negligência e outras. Diante disso, esta dissertação objetivou analisar as situações de violações de direitos e vulnerabilidade social de crianças e adolescentes a partir da atuação da rede de proteção social e suas formas de enfrentamento a essas violências no município de Santana dos Garrotes - PB, para o atendimento à população infanto-juvenil na materialização dos seus direitos. A metodologia escolhida para esta pesquisa se divide em revisão bibliográfica e pesquisa de campo, sendo esta última dividida em duas partes: aplicação de um questionário e um roteiro de entrevista semiestruturada. Na primeira etapa, realizou-se uma revisão bibliográfica para compreensão dos temas centrais a partir das produções acadêmico-científicas já existentes. Na segunda fase, realizaram-se sete questionários e sete entrevistas semiestruturadas com as profissionais da rede de proteção social do referido município. Todo o material coletado foi categorizado e confrontado com o substrato teórico, de forma a subsidiar as discussões e conclusões desta dissertação. Concluiu-se que as ações desenvolvidas, através da rede de proteção social à criança e ao adolescente, no município de Santana dos Garrotes – PB, não estão sendo materializadas plenamente devido às fragilidades ocasionadas pela falta de interlocuções entre a rede, a falta de planejamento em rede, ausência de formação continuada para o quadro de profissionais que atuam na proteção social do município, a ausência do mapeamento das situações de violação de direitos de crianças e adolescentes e seus locais de ocorrência, ausência do mapeamento da rede de proteção social local e outros. Ou seja, somam-se, pois, vários elementos que contribuem, em alguma medida, para que a proteção de meninos e meninas não seja plenamente efetivada.

Palavras chave: Política Social; Crianças e Adolescentes; Vulnerabilidade Social; Violação de Direitos; Rede de Proteção Social.

ABSTRACT

Despite the efforts made by professionals who make up the social protection network in the municipality of Santana dos Garrotes - PB, acting on situations of violation of rights and social vulnerability of children and adolescents has been quite a challenge, because even though the territory considered small, it is a place where the social conditions of the population are significantly different, with most people living in conditions of poverty and extreme poverty. When it comes to extreme situations, there is a considerable portion of the child and youth population in situations of social vulnerability and violation of rights, which are presented as follows: situation of abandonment, mistreatment, grooming, sexual violence, neglect and others. Thus, this dissertation aimed to analyze the situations of violations of rights and social vulnerability of children and adolescents from the performance of the social protection network and its ways of coping with this violence in the municipality of Santana dos Garrotes – PB to serve the infant population. -juvenile in the materialization of their rights. The methodology chosen for this research is divided into literature review and field research, the latter being divided into two parts: application of a questionnaire and a semi-structured interview script. In the first stage, a bibliographic review was carried out to understand the central themes from the existing academic-scientific productions. In the second phase, seven questionnaires and seven semi-structured interviews were carried out with professionals from the social protection network of the municipality in question. All the material collected was categorized and confronted with the theoretical substrate, in order to support the discussions and conclusions of this dissertation. It is concluded that the actions developed, through the social protection network for children and adolescents, in the municipality of Santana dos Garrotes - PB, are not being fully materialized due to the weaknesses caused by the lack of dialogue between the network, the lack of planning network, lack of continued training for the staff of professionals working in social protection in the municipality, lack of mapping of situations of violation of the rights of children and adolescents and their places of occurrence, lack of mapping of the local social protection network and others. In other words, there are several elements that contribute, to some extent, to the fact that the protection of boys and girls is not fully implemented.

Keywords: Social Policy; Children and Teenagers; Social Vulnerability; Violation of Rights; Social Protection Network.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIÇÕES

PB	Paraíba
SEDH	Secretaria de estado do Desenvolvimento humano
SESAS	Secretaria Executiva de Segurança Alimentar e Economia Solidária
CRA	Coeficiente de Rendimento Acadêmico
PPGSS	Programa de Pós Graduação em Serviço Social
UFPB	Universidade Federal da Paraíba
GEPAC	Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Crianças, Adolescentes e Famílias
DSS	Departamento de Serviço Social
FAPESQ	Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado da Paraíba
FUNCEP	Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza no Estado da Paraíba
CF	Constituição Federal
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
CT	Conselho Tutelar
CMDCA	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
SMAS	Secretaria Municipal de Assistência Social
PCF	Programa Criança Feliz
PBF	Programa Bolsa Família
OMS	Organização Mundial de Saúde
OPAS	Organização Pan-Americana em Saúde
CCS	Centro de Ciências da Saúde
CAAE	Certificado de Apresentação para Apreciação Ética
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
SCFV	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculo
PAIF	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
CNS	Conselho Nacional de Saúde
CEP	Comitê de Ética em Pesquisa

MPC	Modo de Produção Capitalista
SOC	Sociedade de Organização da Caridade
CAPs	Caixas de Aposentadorias e Pensões
IAPs	Institutos de Aposentadoria e Pensões
IAPM	Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Marítimos
IAPB	Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Bancários
IAPC	Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Comerciais
IAPTEC	Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Empregados de Transportes e Cargas
IAPI	Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários
CM	Código de Menores
LBA	Legião Brasileira de Assistência
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SESI	Serviço Social da Indústria
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
RMV	Renda Mensal Vitalícia
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
PIS	Programa de Integração Social
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
ProRural	Programa de Assistência ao Trabalhador Rural
PIASS	Programa de Interiorização de Ação de Saúde e Saneamento no Nordeste
Profilurb	Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social
FUNABEM	Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
NOB	Norma Operacional Básica
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CIT	Comissão Intergestores Tripartite
CIB	Comissão Intergestores Bipartite
NOB/RH	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos
TNSSA	Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos

PADRE	Plano Diretor de Reforma do Estado
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
ONGs	Organizações Não Governamentais
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
OEA	Organização dos Estados Americanos
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
DNCr	Departamento Nacional da Criança
SAM	Serviço Nacional de Assistência ao Menor
DUDC	Declaração Universal dos Direitos das Crianças
ONU	Organização das Nações Unidas
SENAC	Sistema Nacional de Aprendizagem Comercial
SESC	Serviço Social do Comércio
SOS	Serviço de Obras Sociais
SAM	Serviço de Assistência ao Menor
INAM	Instituto Nacional de Assistência a Menores
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
PNBEM	Política Nacional de Bem-Estar do Menor
MNMMR	Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua
DCA	Direitos da Criança e do Adolescentes
CBIA	Centro Brasileiro da Infância e Adolescência
CEDECAs	Centros de Defesa da Criança e do Adolescente
SGDCA	Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente
CONANDA	Conselho Nacional de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente
NUDIN	Núcleo de Estudos “Direito Insurgente
CENDHEC	Centro de Direitos Humanos D. Helder Câmara
SGD	Sistema de Garantia de Direitos
ANCED	Associação Nacional dos Centros de Defesa dos Direitos de Criança e Adolescente
S.D.	Sem Data
BPC	Benefício de Prestação Continuada
PAEFI	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
LA	Liberdade Assistida

PSC	Prestação de Serviços à Comunidade
Ibidem	Na mesma obra
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
SAMU	Serviço de Atendimento Móvel de Urgência
PCF	Programa Criança Feliz
BR	Rodovia Federal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
KM	Quilômetro
CAPs	Centro de Atenção Psicossocial
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
PCCR	Plano de Cargos Carreiras e Remunerações

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 –	Profissionais entrevistadas.....	42
Tabela 2 –	Situações de violações de direitos e vulnerabilidade social de crianças e adolescentes no município de Santana dos Garrotes – PB.....	191
Tabela 3 –	Composição do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente de Santana dos Garrotes – PB	202
Tabela 4 –	Distribuição das entrevistadas de acordo com a faixa etária.....	207
Tabela 5 –	Etnia das profissionais entrevistadas	208
Tabela 6 –	Nível de escolaridade das entrevistadas	209
Tabela 7 –	Distribuição das entrevistadas, segundo o cargo que exercem nas instituições	210
Tabela 8 –	Identificação das profissionais, das instituições que representam, do tempo de trabalho na instituição e do tempo que estão exercendo a função	211
Tabela 9 –	Identificação do tipo de vínculo empregatício	212
Tabela 10 –	Faixa salarial das entrevistadas	213
Tabela 11 –	Distribuição das profissionais de acordo com sua jornada de trabalho semanal na instituição	215
Tabela 12 –	Principais atividades desenvolvidas pelas profissionais nas instituições onde trabalham	215

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Rua principal, praça e Igreja de São João Batista em Pitombeira de Dentro, distrito de Santana dos Garrotes – PB	28
Figura 2 – Representação Gráfica do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente	163
Figura 3 – Foto da Praça Principal e da Igreja Matriz de Senhora Sant’Ana no município de Santana dos Garrotes – PB	181
Figura 4 – Mapa da Paraíba	182
Figura 5 – Representação da Gestão territorial do Centro de Referência de Assistência Social	229

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	24
PERCURSO METODOLÓGICO	39
1 CAPÍTULO 1 – POLÍTICAS SOCIAIS, PROTEÇÃO SOCIAL E A PRIMAZIA DO DEVER DO ESTADO NA GARANTIA DOS DIREITOS SOCIAIS DE CIDADANIA: um resgate histórico	49
1.1 PROTOFORMAS DE POLÍTICAS SOCIAIS E (DES)PROTEÇÃO SOCIAL: onde tudo começou	50
1.2 ESTADO CAPITALISTA, POLÍTICA SOCIAL E O FENÔMENO DO WELFARE STATE: breves considerações	63
1.3 O SURGIMENTO E O DESENVOLVIMENTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO ÂMBITO DO ESTADO BRASILEIRO	74
1.4 A POLÍTICA SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA DE 1988: o marco da proteção social como direito do cidadão e dever do Estado	90
1.5 AS POLÍTICAS SOCIAIS BRASILEIRAS NO CONTEXTO NEOLIBERAL: a preponderância da privatização, focalização/seletividade e descentralização	102
2 CAPÍTULO 2 – A TRAJETÓRIA HISTÓRICA DA POLÍTICA DE PROTEÇÃO SOCIAL DIRIGIDA À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE NO BRASIL: da infância desvalida à proteção integral	111
2.1 UM MERGULHO NAS ÁGUAS PROFUNDAS E TURVAS ONDE REPOUSAM DÉCADAS DE VIOLÊNCIA E DESPROTEÇÃO DE MENINOS E MENINAS	117
2.2 SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS: interlocuções em rede na busca da garantia dos direitos e da proteção integral de crianças e adolescentes	155
2.3 PROTEÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES E A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA: proteção social básica e especial	169
3 CAPÍTULO 3 – TERRITÓRIO, VULNERABILIDADE SOCIAL, VIOLAÇÕES DE DIREITOS E A REDE DE PROTEÇÃO SOCIAL À CRIANÇAS E AOS ADOLESCENTES NO MUNICÍPIO DE SANTANA DOS GARROTES – PB	178
3.1 UM OLHAR SOBRE O TERRITÓRIO: caracterizando o município de Santana dos Garrotes – PB	180
3.2 CONFIGURAÇÃO DA REDE DE PROTEÇÃO SOCIAL ÀS CRIANÇAS E AOS ADOLESCENTES NO MUNICÍPIO DE SANTANA DOS GARROTES-PB: instituições pesquisadas	187

3.2.1	O Cento de Referência de Assistência Social (CRAS)	188
3.2.2	O Conselho Tutelar (CT)	197
3.2.3	O Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA)	199
3.2.4	O Programa Criança Feliz (PCF)	204
3.3	CARACTERIZAÇÃO DAS PROFISSIONAIS E CONSELHEIRAS PARTICIPANTES DA PESQUISA E QUE ATUAM NA REDE DE PROTEÇÃO ÀS CRIANÇAS E AOS ADOLESCENTES NO MUNICÍPIO DE SANTANA DOS GARROTE – PB	206
3.4	VULNERABILIDADE SOCIAL, VIOLAÇÃO DE DIREITOS E A REDE DE PROTEÇÃO INTEGRAL ÀS CRIANÇAS E AOS ADOLESCENTES NO MUNICÍPIO DE SANTANA DOS GARROTE – PB: o que dizem as profissionais entrevistadas	217
3.4.1	A Compreensão das profissionais sobre o Sistema de Garantia de Direitos e Proteção Integral de Crianças e Adolescentes	218
3.4.2	O Trabalho Social em Rede: percepções das profissionais e das conselheiras entrevistadas	225
3.4.3	Rede de Proteção Social: desafios, limites e avanços postos à implementação da Política de Proteção Integral às Crianças e aos Adolescentes no município de Santana dos Garrotes – PB	234
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	252
	REFERÊNCIAS	262
	APÊNDICES	272
	APÊNDICE A – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido	273
	APÊNDICE B – Questionário sócio-econômico das entrevistadas	277
	APÊNDICE C – Questionário de entrevista semiestruturada	282
	ANEXOS	285
	ANEXO A – Certidão de aprovação da pesquisa	286
	ANEXO B – Carta de Anuência para Pesquisa	288
	ANEXO C – Autorização de uso de dados	290
	ANEXO D – Folha de Rosto	292

INTRODUÇÃO

A presente dissertação, intitulada **“CRIANÇAS E ADOLESCENTES: território, vulnerabilidade social, violação de direitos e a rede de proteção social no município de Santana dos Garrotes – PB”**, está vinculada à Linha de Pesquisa Estado, Direitos Sociais e Proteção Social do Programa de Pós Graduação em Serviço Social (PPGSS) da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). As reflexões e os dados desta investigação são frutos de pesquisas e análises acerca do nosso objeto de estudo, qual seja: objetivou compreender o fenômeno da violação de direitos e vulnerabilidade social de crianças e adolescentes no município de Santana dos Garrotes – PB, e o seu enfrentamento a partir da atuação da rede de proteção social² a essas violências no município em tela, sob a perspectiva de atuação em rede socioassistencial³ e intersetorial, para o atendimento à população infanto-juvenil, na materialização dos seus direitos.

O que, portanto, demandou a identificação e o mapeamento das instituições e dos atores envolvidos, identificando ações desenvolvidas pela rede de proteção social no território para enfrentamento a essas expressões da questão social, vivenciadas por crianças e adolescentes. Ademais, buscou-se realizar a construção de uma fotografia dos locais de ocorrência do fenômeno em questão, assim como objetivamos traçar o perfil de crianças e adolescentes em situação de violência e vulnerabilidade social no referido município.

Trata-se de uma temática de grande relevância e atualidade, consistindo, sobretudo, em apresentar uma análise da realidade social do município no que se refere ao fenômeno da violação de direitos e vulnerabilidade social de crianças e adolescentes. É importante salientar que, até então, inexistem trabalhos científicos e pesquisa dessa natureza no município em tela.

² A proteção social de assistência social se ocupa das vitimizações, fragilidades, contingências, vulnerabilidades e riscos que o cidadão, a cidadã e suas famílias enfrentam na trajetória de seu ciclo de vida por decorrência de imposições sociais, econômicas, políticas e de ofensas à dignidade humana. [...] A PNAS/2004 aborda a questão da proteção social em uma perspectiva de articulação com outras políticas do campo social que são dirigidas a uma estrutura de garantias de direitos e de condições dignas de vida (BRASIL, 2005, p. 16).

³ A Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social (NOB/ SUAS) /2012 descreve a Rede Socioassistencial como sendo um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade que ofertam e operam benefícios, serviços, programas e projetos, o que supõe a articulação entre todas essas unidades de provisão de proteção social, sob a hierarquia de básica e especial e ainda por níveis de complexidade (BRASIL, 2012, p. 20).

Desse modo, buscamos contribuir para suscitar reflexões que se fazem urgentes e necessárias no combate a essa problemática, bem como somar junto a estudos e pesquisas já existentes acerca da temática da defesa dos direitos de crianças e adolescentes e com o fortalecimento da rede de proteção social. Além do mais, tal pesquisa produziu conhecimentos que podem colaborar para orientar a formulação e o fortalecimento de políticas sociais públicas que sejam capazes de garantir a cidadania de crianças e adolescentes.

Desta forma, o objetivo principal deste estudo é compreender o fenômeno da violação de direitos e vulnerabilidade social de crianças e adolescentes no município de Santana dos Garrotes – PB e seu enfrentamento a partir da atuação da rede de proteção social e suas formas de enfrentamento a essas violências no município de Santana dos Garrotes - PB, sob a perspectiva de atuação em rede socioassistencial e intersetorial para o atendimento à população infanto-juvenil na materialização dos seus direitos.

Nesse sentido, como objetivos específicos, buscamos: 1. Mapear a rede de proteção social às crianças e aos adolescentes no município de Santana dos Garrotes – PB, identificando quais atores e instituições estão envolvidos no enfrentamento às situações de violência e vulnerabilidade de criança e adolescentes no município; 2. Traçar o perfil de crianças e adolescentes em situação de violência e vulnerabilidade social, além de fazer o mapeamento dos locais de ocorrência desse fenômeno no município de Santana dos Garrotes – PB; 3. Identificar ações desenvolvidas pela rede de proteção integral no território para o fortalecimento da proteção social de meninos e meninas, bem como para o enfrentamento aos desafios postos à sua articulação em rede para a proteção às crianças e aos adolescentes no município de Santana dos Garrotes – PB; 4. Propiciar reflexões para os atores que compõem a rede de proteção social sobre a importância da atuação crítica e reflexiva e da efetivação de mecanismos legais para a proteção social desses meninos e meninas que se encontram em situação de vulnerabilidade social e violações de direitos no município de Santana dos Garrotes –PB.

O interesse acerca da temática surgiu em virtude do desenvolvimento da pesquisa “Violação de direitos e vulnerabilidade social de crianças, adolescentes e famílias no Estado da Paraíba e as políticas de enfrentamento”, vinculada ao Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Crianças, Adolescentes e Famílias (GEPAC), ao Programa de Pós- Graduação em Serviço Social (PPGSS) da Universidade Federal da Paraíba (UFPB) e ao Departamento de Serviço Social (DSS) da UFPB, em parceria com a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano (SEDH) e a Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado da Paraíba (FAPESQ), com apoio

financeiro do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza no Estado da Paraíba (FUNCEP). Esta pesquisa, por sua vez, propôs-se a elaborar e disponibilizar informações e indicadores que possibilitem a construção de diagnósticos das situações de violação de direitos a que estão expostas crianças, adolescentes e famílias no Estado da Paraíba, e também subsidiar a gestão governamental e não governamental das políticas intersetoriais do Estado e dos municípios. Essa é uma pesquisa a nível de Estadual, ainda se encontra em fase de andamento e é coordenada pela prof^a. Dr^a. Maria do Socorro de Souza Vieira, professora do DSS/UFPB.

Assim, o problema de pesquisa investigado neste trabalho se deu através de minha trajetória na academia e, especialmente, enquanto pesquisadora voluntária na pesquisa supracitada e ocorreu durante os anos de 2016 e 2017, ainda quando eu era graduanda do curso de serviço social e estagiária do PPGSS, ambos da UFPB. Nesse processo, eu era responsável por realizar a digitação dos questionários que eram preenchidos pelas pesquisadoras de campo durante a realização de reuniões e visitas institucionais.

Mediante o andamento da pesquisa e das observações feitas durante o período de minha participação, uma problemática destacou-se gradativamente: o número de crianças e adolescentes que estão em situação de violência e vulnerabilidade social na Paraíba. São crianças, adolescentes e famílias⁴ que diariamente vivenciam em seus contextos de vida as mais diversas e brutais expressões da questão social⁵.

Deste modo, destaco que essa realidade se apresenta de forma fenomênica e, portanto, passível de investigações mais aprofundadas e que me possibilitem compreender o movimento

⁴ Para efeitos deste trabalho, consideramos família a comunidade formada por indivíduos que são ou se consideram aparentados, unidos por laços naturais, por afinidade, ou por vontade expressa (BRASIL, 2006, P. 02).

⁵ A questão social é indissociável da sociabilidade capitalista e, particularmente, das configurações assumidas pelo Estado na expansão monopolista do capital. A gênese da questão social na sociedade burguesa deriva do caráter coletivo da produção contraposto à apropriação privada da própria atividade humana – o trabalho -, das condições necessárias à sua realização, assim como de seus frutos. É inseparável da emergência do “trabalho livre”, que depende da venda de sua força de trabalho como meio de satisfação de suas necessidades vitais. Assim, a questão social condensa o conjunto das desigualdades e lutas sociais, produzidas e reproduzidas no movimento contraditório das relações sociais, alcançando plenitude de suas expressões e matizes em tempo de capital fetiche. [...] A questão social expressa, portanto, desigualdades econômicas, políticas e culturais das classes sociais, mediatizadas por disparidades nas relações de gênero, características étnico-raciais e formações regionais, colocando em causa amplos segmentos da sociedade civil no acesso aos bens da civilização. [...] A questão social não é um fenômeno recente, típico do esgotamento dos chamados trinta anos gloriosos da expansão capitalista. Trata-se, ao contrário, de uma “velha questão social” inscrita na própria natureza, das relações capitalistas, mas que, na contemporaneidade, se reproduz sob novas mediações históricas e, ao mesmo tempo, assume inéditas expressões espreiadas em todas as dimensões da vida em sociedade. Alteram-se as bases históricas em que ocorre a produção das desigual na periferia dos centros mundiais, em um contexto de internacionalização da produção, dos mercados, da política e da cultura, sob o comando do capital financeiro, as quais são acompanhadas por lutas veladas e abertas nitidamente desiguais (IAMAMOTO, 2015, P. 155-161).

real do objeto, isto é, a sua essência. Esse é um fenômeno tem me angustiado, causado-me inquietações e me motivado a desvendá-lo através desta pesquisa, haja vista que, é “na relação dialética entre investigar e intervir, desvelando as possibilidades de ação contidas na realidade, que os conhecimentos teórico-metodológicos, os saberes interventivos e procedimentais constituem-se componentes fundamentais” (SANTOS apud GUERRA, 2009, P. 04) nesse processo de busca do conhecimento e, conseqüentemente, da aproximação e apropriação do real, isto é, da compreensão do fenômeno.

Observei que Santana dos Garrotes – PB, apesar de ser considerado um município de pequeno porte, é também um município com significativo número de crianças e adolescentes em situação de violação de direitos e vulnerabilidade social, o que, em outras palavras, também significa uma expressão da desproteção social por parte do Estado, conforme apresentaremos alguns dados mais adiante. Todavia, mesmo sendo uma cidade pequena, compreender as particularidades da dinâmica local é condição *sine qua non* para compreensão da realidade como um todo e pode nos dar subsídios para reflexões e intervenções que cooperem para o desenvolvimento deste e de outros municípios que partilhem esta realidade.

Desenvolver esta pesquisa, no município de Santana dos Garrotes - PB, é de um sentimento muito especial para mim, pois misturam-se afeto e o desejo de conhecer. De apreender muitas questões que pairam no plano da aparência quando se trata acerca da (des)proteção de crianças e adolescentes. É de alguma forma, poder contribuir com a sociedade na produção de conhecimentos e na viabilização dos direitos destes sujeitos.

Quando falo da questão afetiva é porque era um desejo meu enquanto pesquisadora adentrar na realidade deste município com esta pesquisa. Então, é especial porque, além do desejo de conhecer a concreticidade dos fatos enquanto pesquisadora, também sou filha natural de Santana dos Garrotes - PB. Todavia, devo esclarecer aqui que, cresci e sempre vivi em Pitombeira de Dentro – PB.

Pitombeira de Dentro é um distrito de Santana dos Garrotes – PB e fica a 12 quilômetros da sede municipal. Naquele território, foram construídas, quase ou senão todas, as minhas vivências e memórias da infância e adolescência e, diga-se de passagem, grande parte delas são bem felizes.

Pitombeira é um pequeno vilarejo, com uma população de aproximadamente 1.800 habitantes. Até pouco tempo, se tentássemos encontrá-la através de alguns cliques no Google Maps, certamente não lograríamos êxito. Ela é de uma calma, e seu povo é conhecido como pessoas muito acolhedoras. Pitombeira é formada por duas ruas – as famosas ruas: “rua velha

e rua nova” e por alguns sítios ao seu redor, os quais já estão bem povoados. São eles: Lagoa do Mato, Pedra Redonda, Barrinhos I e II, Vila do Meio, Catingueira, Várzea da Estrema, Pau Darco e Empoeira.

Abaixo podemos visualizar, na imagem 1, um registro fotográfico da “rua velha” em Pitombeira de Dentro – PB.

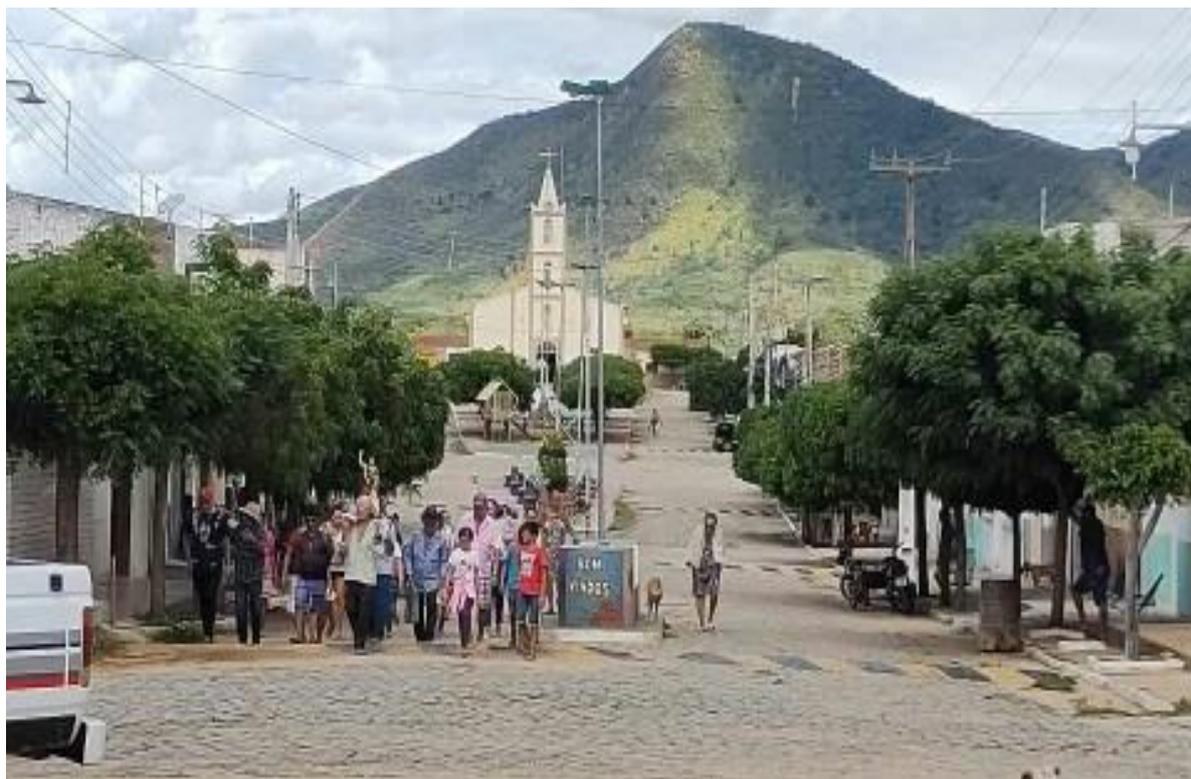


Figura 1. Rua principal, a praça e a Igreja de São João Batista em Pitombeira de Dentro, distrito de Santana dos Garrotes -PB.

Fonte: acervo pessoal da pesquisadora.

Na imagem acima, há o registro de um dos momentos mais marcantes da cultura popular local, quando os devotos de São João Batista vão até a Capela São João Batista, pegam sua imagem em um andor e a levam para visitar casa por casa dos moradores desta localidade e também nas cidades circunvizinhas.

O objetivo é que, ao passar de casa em casa, o Santo possa abençoar cada lar e cada família. Esse também é o momento de arrecadar doações para a grande festa de São João Batista, que acontece anualmente no mês de junho, em Pitombeira de Dentro – PB. O santo é o Padroeiro de nossa comunidade, e as festividades acontecem sempre no mês de junho. Este é um momento muito esperado tanto pelos habitantes desse vilarejo, quanto pelos filhos ausentes, que geralmente se programam para retornar a ele e visitar suas famílias e seus

amigos durante esse período festivo. Esse é considerado, um momento ímpar para os filhos de Pitombeira de Dentro – PB.

A comunidade conta com um ritual que vem sendo reproduzido há décadas por muitas gerações. Além da imagem do Santo visitar nossas casas, há também as novenas de São João Batista à noite, na capela local. A rua principal ganha vida através de enfeites como fitas, balões, bandeirolas; temos ainda, durante os três domingos que antecedem o dia 23 de junho, muitas bancas de roupas, calçados, lençóis, redes e tantos outros objetos expostos para venda na feira livre, que acontece na rua principal do referido povoado. Pintam-se o meio fio, as famílias costumam também pintar e reformar suas casas, trocar móveis, pois, além de receber o Santo, recebem a visita dos parentes e amigos que estão a passeio. E, assim, somos todos envolvidos por um espetáculo lindo: as festividades e os velhos e bons encontros e reencontros com as pessoas queridas. Para nós, a festa de São João Batista, em nossa comunidade, e as chuvas são dois grandiosos e importantes eventos.

Santana dos Garrotes – PB além de ser o meu lugar de origem, a realidade que apresentei me causava constantes inquietações e, apesar desse fenômeno estar presente com significativa frequência na realidade social do município, eu não conseguia compreender a concretude dos fatos e de tamanha violência empreendida contra os direitos das crianças e dos adolescentes naquela localidade nem de modo geral, o que me motivou a pesquisar e, assim, buscar compreender seus pormenores.

Através desta pesquisa, pretendemos contribuir acadêmica e socialmente com estudos para melhor compreender a problemática da violação de direitos e vulnerabilidade social da população infanto-juvenil, a partir da atuação dos órgãos que compõem a rede de proteção social no município de Santana dos Garrotes – PB e que visam à promoção, proteção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes.

Desse modo, no decorrer do processo de reflexão crítica e de construção da pesquisa durante o andamento do mestrado, levantamos os seguintes questionamentos:

- Como a rede de proteção social tem se articulado no território,⁶ para o enfrentamento das situações de violações de direitos e vulnerabilidade social de crianças e adolescentes no município de Santana dos Garrotes – PB?

⁶ O território não é apenas um conjunto de formas naturais, mas um conjunto de sistemas naturais e artificiais, junto com as pessoas, as instituições e as empresas que abrigam, não importando o seu poder. O território deve ser considerado em suas divisões jurídico-política, suas heranças históricas e seu atual conteúdo econômico, financeiro, fiscal e normativo. É desse modo que ele constitui, pelos lugares, aquele quadro da vida social onde tudo é interdependente [...] (SANTOS 2002, apud YASUI, 2010, P. 126).

- Que caminhos têm sido percorridos pela rede de proteção social na busca de sanar e/ou minimizar a problemática em questão e, de fato, viabilizar os direitos e a proteção dos meninos e das meninas no referido município?

Para responder a tais questionamentos, estruturamos uma hipótese, da qual partimos, na busca de compreendermos a realidade fenomênica pela qual tem se apresentado nosso objeto de estudo: o ponto fulcral é o entendimento de que as ações desenvolvidas, através da rede de proteção social à criança e ao adolescente, no município de Santana dos Garrotes – PB, podem não estar se materializando plenamente, e isso tem dificultado a real efetivação de direitos fundamentais de crianças e adolescentes nesse município.

Nesse sentido, justificam-se a relevância e atualidade desta pesquisa por buscar compreender o fenômeno da violação de direitos e vulnerabilidades social de crianças e adolescentes, o que se configura em expressões da questão social e, que, portanto, representam uma questão complexa que, por vezes, ressurge com novos desdobramentos. Daí a necessidade de aprofundamento e ampliação da produção de conhecimentos e de pesquisas acerca desta temática.

No entanto, neste trabalho, não pretendemos esgotar todos os aspectos do tema abordado, uma vez que, “como uma mediação privilegiada na relação entre conhecimento e realidade, a pesquisa resulta em um conhecimento sempre provisório, parcial e histórico (relativo a um tempo e espaço sociocultural e historicamente determinado)” (GUERRA, 2009, P. 05). Assim, consideramos, pois, que a busca de elucidação da realidade (de determinado objeto e/ou problemática) é algo processual e dinâmico, nada está dado, acabado e cristalizado no tempo e no espaço, logo, tais resultados devem ser sempre considerados de forma provisória, parcial e aproximativa, já que

Captar o fenômeno de determinada coisa significa indagar e descrever como a coisa se manifesta naquele fenômeno, e como ao mesmo tempo nele se esconde. Compreender o fenômeno é atingir a essência. Sem o fenômeno, sem a sua manifestação e revelação, a essência seria inatingível (KOSIK, 1986, p. 12).

Portanto, é por meio das mediações objetivas e subjetivas que conseguimos realizar o caminho para compreender o objeto em sua dinâmica e totalidade. E, “ao ser compreendida como processo de totalização e interpretada numa perspectiva de totalidade, a realidade é concebida de maneira mais abrangente: como totalidade em permanente processo de

totalização” (GUERRA, 2009, p 09), permitindo-nos, assim, a compreensão da realidade social em sua totalidade, nas suas particularidades e contradições.

Destarte, as causas da existência de crianças e adolescentes em situação de violação de direitos e vulnerabilidade social são diversas, e envolve um complexo de fatores econômicos, políticos, sociais, culturais e outros. Apesar das conquistas significativas alcançadas no âmbito dos direitos de crianças e adolescentes, há ainda muitos limites a serem superados na busca de sanar essas violências. Assim, a rede de proteção social deve atuar de forma articulada e intersetorial para promover ações que busquem o atendimento e a viabilização dos direitos dessa parcela da população que, conforme o Estatuto da Criança e do Adolescente (2015), encontra-se em condição peculiar de desenvolvimento.

Neste trabalho, devemos compreender como intersetorialidade a articulação entre vários sujeitos e setores com diversos saberes e poderes para enfrentar problemas complexos.

Assim,

A intersetorialidade é a articulação de saberes e experiências no planejamento, na realização e avaliação de ações, com o objetivo de alcançar resultados integrados em situações complexas, visando um efeito sinérgico no desenvolvimento social. Visa promover um impacto positivo nas condições de vida da população, num movimento de reversão da exclusão social (JUNQUEIRA; INOJOSA; KOMATSU, 1997, p.24).

Isto é, a intersetorialidade é apreendida como uma complementação de setores e saberes que, articulados, pautam-se numa forma de abordagem e atuação que consiga descortinar e atender as necessidades dos usuários em sua diversidade, singularidade e totalidade.

Desse modo, reforçamos que a realização desta pesquisa se fez urgente e necessária. Através dela buscamos contribuir acadêmica e socialmente para melhor compreender como a rede de proteção social do município de Santa dos Garrotes – PB tem se articulado no território, para o enfrentamento da problemática em questão. Ademais, reafirmamos que até o momento inexistem pesquisas dessa natureza no município. Logo, buscamos contribuir para suscitar reflexões necessárias no combate à problemática abordada e, assim, somar junto a estudos e pesquisas já existentes acerca da temática da defesa e garantia dos direitos de crianças e adolescentes, bem como no fortalecimento da rede de proteção social.

De acordo com o Art. 227 da Constituição Federal de 1988, é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à

dignidade, ao respeito, à liberdade, e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, 1988, p. 68).

Dito isso, a Constituição Federal Brasileira de 1988 (CF) traz essa garantia de direitos quanto à proteção de crianças e adolescentes no território brasileiro, contudo, considerando a trajetória histórica dessa população no Brasil, ela revela que a existência desse público sempre foi marcada por muitas violências e violações de direitos. Sejam elas ocorridas no âmbito extra ou intrafamiliar.

A violência contra crianças e adolescentes sempre esteve presente em toda a trajetória da humanidade, com raízes históricas, econômicas e culturais relacionando-se às particularidades e singularidades de cada contexto social, abrangendo o âmbito familiar, instituições, escolas e comunidade, envolvendo estes atores sociais em relações de agressões e maus-tratos (ANDRADE, 2011, p. 30).

O fenômeno da violência contra crianças e adolescentes configura-se como uma forma de violação de direitos que está presente nas mais diversas classes e culturas, porém não podemos naturalizá-lo, mas devemos compreendê-lo “como produto de um sistema complexo de relações, historicamente construído e multideterminado, que envolve diferentes realidades de uma sociedade [...] assentada em uma cultura permeada por valores e representações” (AMORIM, apud ANDRADE, 2011, p. 30), as quais, ao longo de décadas, têm proporcionado a violação de direitos de muitas meninas e meninos.

No âmbito da desproteção social de crianças e adolescentes, as situações de risco social e pessoal, bem como as violações de direitos estão diretamente relacionadas à ocorrência de eventos que ameaçam a integridade física, psicológica e relacional no percurso de vida desses sujeitos. Aqui, cabe realizarmos uma breve consideração acerca do que vem a ser violação de direitos e violência.

De acordo com o Relatório Mundial sobre Violência e Saúde (2002), a violência é compreendida como a utilização do uso

Intencional da força física ou do poder real, ou em ameaça, contra si próprio, contra outra pessoa, ou contra um grupo ou comunidade, que resulte ou tenha grande possibilidade de resultar em lesão, morte, ou danos psicológicos, deficiência de desenvolvimento ou privação (KRUG et al, 2002, p. 27).

Em outros termos, podemos entender que a violência significa qualquer ação dirigida a outra pessoa, causando-lhe prejuízos, danos de natureza física, morais, espirituais, psicológicos, sociais e outros.

De acordo com o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome, violação de direito é a transgressão dos direitos fundamentais que estão garantidos lá na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º, tais como o direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade.

Para Baiarl (2009), a violência é considerada um fenômeno social e histórico que se apresenta nas sociedades, logo, ela não pode ser pensada fora do contexto social. O referido autor afirma que “a violência está vinculada à violação de normas e regras instituídas socialmente, vinculadas a princípios éticos e morais estabelecidos, aceitos e pactuados por uma coletividade” (BAIERL, 2009, p. 276).

Todavia, quando se trata de crianças e adolescentes, devemos ir mais além. Não que estas definições não contemplem a população infanto-juvenil, mas devemos ampliá-las, pois a criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, independentemente da classe social, raça, etnia, credo, sexo e idade. Logo, pensar a violação de direitos desse público significa também pensar na violação dos direitos que estão garantidos no Estatuto da Criança e do Adolescentes (1990), a saber: os direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

Com profundas raízes históricas, econômicas e culturais, a violência contra crianças e adolescentes⁷ relaciona-se às particularidades e singularidades de cada contexto social. Na particularidade brasileira, a violência contra a infância e adolescência é considerada uma das ramificações da violência estrutural e conjuntural, abrangendo desde o contexto familiar até as instituições e a comunidade. Assim,

A violência, portanto, deve ser compreendida como produto de um sistema complexo de relações, historicamente construído e multideterminado, que envolve diferentes realidades de uma sociedade (familiar, social, econômica, ética, jurídica, política, etc.), assentada em uma cultura, permeada por valores e representações (AMORIM, 2005, p. 89)

⁷ As definições para a violência contra a criança e o adolescente também variam de acordo com visões culturais e históricas sobre a criança e seus cuidados, sobre os direitos e o cumprimento de regras sociais relacionados a ela, [...], ou seja, têm suas raízes assentadas na forma de como a sociedade percebe a criança (ANDRADE e VIEIRA, 2016, p. 46).

Atualmente, a violência contra meninos e meninas tem se personificado das mais variadas formas possíveis, entre elas, podemos destacar a violência física, sexual, institucional, estrutural, psicológica, a negligência, o preconceito e a discriminação, o trabalho infantil, o envolvimento com álcool e outras drogas, o rompimento dos vínculos familiares e comunitários, a trajetória de rua, a gravidez na adolescência, o desaparecimento, o envolvimento em ato infracional, entre tantas outras.

Assim, concordamos com o documento “Concepção de Convivência e Fortalecimento de Vínculos”, quando ele nos diz que

O impacto da vivência de situações de violência na trajetória dos indivíduos precisa ser considerado na intervenção, tendo como direção a perspectiva de que essa e as demais situações de vulnerabilidade descritas podem ser enfrentadas e alteradas, mais ainda, que a vinculação a outros grupos, a vivência de outras experiências ou mesmo o restabelecimento de vínculos distintos com grupos e pessoas com quem se relaciona é uma oportunidade para esse enfrentamento (BRASIL, 2017, p. 47).

Assim, a violação dos direitos humanos⁸ de crianças e adolescentes⁹ tem levado inúmeros estudiosos, atores sociais e a sociedade civil a dedicarem seus esforços na busca da construção de mecanismos e instrumentos legais que potencializem o enfrentamento a essas violências, na busca de uma efetiva proteção da infância e adolescência.

No âmbito nacional, reiteramos que os mecanismos e instrumentos legais estão preconizados na Constituição Federal Brasileira de 1988, no Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, no Estatuto da Criança e do adolescente (ECA–Lei 8.069/90), bem como em outros dispositivos legais que visam à proteção, promoção e defesa dos direitos de crianças e

⁸ De acordo do Tosi (2002), os Direitos Humanos surgiram com o advento da modernidade e constituem um conjunto de princípios e valores fundamentais e inalienáveis para a existência do homem em sociedade. Para o Filósofo Marconi Pequeno (s.d. p. 1), os direitos humanos são aqueles princípios ou valores que permitem a uma pessoa afirmar sua condição humana e participar plenamente da vida. Tais direitos fazem com que o indivíduo possa vivenciar plenamente sua condição biológica, psicológica, econômica, social, cultural e política. Os direitos humanos se aplicam a todos os homens e servem para proteger a pessoa de tudo que possa negar sua condição humana. Com isso, eles aparecem como um instrumento de proteção do sujeito contra todo tipo de violência.

⁹ De acordo com o art. 3º do Estatuto da Criança e do Adolescente, “a criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade” (BRASIL, 1990).

adolescentes no Brasil. Em nível internacional, podemos destacar a importância de eventos como o I Congresso Americano da Criança, no ano de 1916, o 1º Declaração Universal dos Direitos da Criança, em 1924, a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança de, no ano de 1988, entre outros.

Então, percebe-se que

Dentro desta perspectiva, a mudança caminha no sentido de substituir os paradigmas que até então vinham orientando políticas e ações sociais. Repudiam-se as práticas assistencialistas, estigmatizadoras e segregadoras que sustentaram por muitas décadas a divisão entre “crianças” e “menores” (RIZZINI, 1999, p. 01).

Dessa forma, a partir do final da década de 1980, a legislação brasileira avança no que diz respeito à proteção de crianças e adolescentes no sentido de buscar romper com o percurso histórico de violências, violações de direitos e desproteção de crianças e adolescentes e, assim, criar políticas públicas para a viabilização dos direitos e a sua proteção integral deste público. A promulgação da Constituição Federal de 1988 trouxe significativos avanços em relação à criança e ao adolescente, como podemos ver nos seus artigos 227 e 228. Com base neles, foi criado o Estatuto da Criança e do Adolescente em 13 de julho de 1990, através da Lei 8.069/90, que, conforme seu art. 1º, estabelece a proteção integral à criança e ao adolescente.

Ainda de acordo com Rizzini (1999), a Constituição Federal de 1988 e a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) em 1990, bem como a participação de diferentes setores organizados da sociedade em defesa dos direitos da criança, constituem partes importantes nas mudanças, tornadas possíveis dentro do contexto de redemocratização do país.

Em conformidade com o Estatuto da Criança e do Adolescente, foram criados os Conselhos Tutelares (CT), que são incumbidos pela sociedade para zelar pelo cumprimento de direitos de crianças e adolescentes e os Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), constituindo-se como importantes órgãos deliberativos e de controle das políticas públicas voltadas para a promoção, proteção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes no âmbito municipal (art. 88, inciso II, ECA).

Em 1993, houve a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social, que foi regulamentada pela Constituição Federal de 1988, e sua efetivação através da lei de nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993. Entre seus objetivos, está a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice.

Em 2004, foi promulgada a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), consolidando e ampliando o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no Brasil e, portanto, contribuindo para o avanço, o fortalecimento, e a garantia de direitos de cidadania, inclusive, os direitos das crianças e dos adolescentes em nossos países..

A partir da consolidação do SUAS, a proteção social dos cidadãos se dá através da Proteção Social Básica que é ofertada através dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), visando prevenir situações de vulnerabilidade e risco social e, também através da Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade. Nesse nível de proteção, efetivam-se ações que buscam o enfrentamento de situações de risco em contextos que famílias e indivíduos tenham seus direitos violados ou ameaçados ou ainda vínculos familiares, sociais e comunitários rompidos e/ou fragilizados. A proteção social de Média Complexidade é desenvolvida pelos Centros de Referências Especializados de Assistência Social (CREAS). Já os Serviços de Proteção Social de Alta Complexidade são compreendidos pelos Serviços de Acolhimento institucional, Serviço de Acolhimento em República, Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora e Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas.

Assim, entre esses níveis de proteção social, devem ser criadas redes, articulando as unidades públicas e organizações da sociedade civil que “consistem no estabelecimento de contatos, alianças, fluxos de informações e encaminhamentos” (BRASIL, 2009, p. 21), entre essas unidades e as demais instituições que compõem a proteção social no território.

De modo geral, em Santana dos Garrotes – PB, há a Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS), o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), o Conselho Tutelar (CT), o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), o Programa Criança Feliz (PCF) e o Programa Bolsa Família (PBF) que, atualmente, foi transformado pelo governo do então presidente Jair Messias Bolsonaro em Programa Auxílio Brasil (PAB). Juntos formam a rede de proteção social municipal e, enquanto integrantes do Sistema de Garantia de Direitos de crianças e adolescentes, devem trabalhar de forma articulada com a finalidade de protegê-los para concretizar seus direitos.

O que requer, portanto, compreender que a

A articulação na rede socioassistencial se traduz por meio de conexões entre as Unidades do SUAS para que, de forma complementar e continuada, possam atender às demandas dos indivíduos e das famílias. Nesse sentido, recomenda-se a definição de fluxos para o

relacionamento entre essas Unidades, com vista ao atendimento integrado a fragmentação e/ou a sobreposição das ações. A adoção de fluxos deve subsidiar a prática cotidiana de encaminhamentos e relacionamento entre as Unidades do SUAS no acompanhamento a famílias e indivíduos. Para potencializar esta articulação, podem ser utilizadas diversas estratégias, a exemplo de reuniões entre instituições da rede, capacitações comuns e realização de eventos para a integração entre as equipes (BRASIL, 2011, p. 63).

No entanto, apesar daquilo que se desenha na CF de 1988, no ECA de 1990, no âmbito do SUAS e demais instrumentos normativos legais como bem apresentamos anteriormente, com o neoliberalismo em cena no Brasil e o processo de reforma e contrarreforma do Estado brasileiro nas últimas décadas, observa-se que todas essas conquistas são tencionadas com a minimização e, até mesmo, a retirada de investimentos no âmbito social e a maximização para o capital. “Mercado e cidadania são vistos separadamente na perspectiva neoliberal, que propõe a redução de direitos para se aumentar a competitividade” (FALEIROS, 2005, p. 176).

O neoliberalismo e o processo de reforma e contrarreforma do Estado “uma contrarreforma que se compôs de um conjunto de mudanças estruturais regressivas sobre os trabalhadores e a massa da população brasileira, que foram também antinacionais e antedemocráticas” (BEHRING, 2008, p. 281) se estenderam, provocando consequências nefastas e de toda ordem no campo dos direitos e das políticas sociais. O que, em outras palavras, significa dizer que o neoliberalismo tem provocado um processo crescente de desresponsabilização do Estado no que diz respeito as políticas sociais, pois, com a redução de seu financiamento, elas estão sendo cada vez mais focalizadas, seletivas e burocráticas, entre tantos outros prejuízos.

Dentro dessa perspectiva, há também a fragilização na efetivação de mecanismos legais de proteção social, com a precarização na oferta de serviços, bem como a contribuição para a pouca ou mesmo a inexistência de articulação de ações sociais, prejudicando o atendimento integral de crianças e adolescentes. Em suma, observa-se que “[...] a estrutura de financiamento e gastos públicos, no período de hegemonia neoliberal, vem produzindo uma sobrecarga de aumento de impostos regressivos para a classe trabalhadora e a redução de gastos com políticas sociais [...]” (BEHRING e BOSCHETTI, 2011, p. 132), o que trouxe, assim, consequências dolorosas para o conjunto da massa de trabalhadores.

Desse modo, ressaltamos que a importância da articulação em rede parte da necessidade de reunir esses atores, as instituições e as possibilidades de integrar saberes e experiências, e ressaltamos que a sociedade civil organizada pode e deve passar também a

desempenhar um papel ativo e criativo nessa trincheira que contempla as mais variadas demandas sobre as questões que envolvem o processo de atendimento diversificado para crianças e adolescentes em situação de violação de direitos e vulnerabilidades sociais, bem como para o atendimento de suas famílias.

O trabalho em rede pressupõe uma construção diária, assim como a responsabilidade e o comprometimento de cada órgão e profissional envolvido no processo de trabalho, em que há a necessidade da existência de reuniões que busquem planejar práticas conjuntas para enfrentar ou minimizar as situações de violação de direitos e vulnerabilidade social e possibilitar a materialização da proteção integral de crianças e adolescentes.

Sobre isso, o art. 86 do ECA, em consonância com o que estabelece o art. 227 da CF de 1988, aponta o que podemos denominar de rede de proteção social, estabelecendo, assim, o papel de cada ente que participa da política de atendimento dos direitos de crianças e adolescentes, afirmando, desse modo, que essa política “far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” (BRASIL, 2015, p. 32).

É, nessa perspectiva, que a rede de proteção social, enquanto uma forma de articulação de pessoas, organizações e instituições que estão ligadas pelos mesmos objetivos, necessita de atores vinculados às políticas públicas, a exemplo dos gestores municipais, da sociedade civil, dos conselheiros de direitos, conselhos tutelares, agentes filantrópicos, agentes dos setores privados que, através dos programas, projetos, benefícios e serviços das mais diversificadas áreas das políticas públicas buscam estratégias de enfrentamento das expressões da questão social vivenciadas pela população em questão.

PERCURSO METODOLÓGICO

Para a realização do presente estudo, adotamos o Método Materialismo Histórico Dialético, do filósofo alemão Karl Marx, pois ele nos fornece as bases para investigação da realidade social em sua dinâmica, sua totalidade e suas contradições, uma vez que não podemos compreendê-la se considerada de forma isolada dos processos e sistemas de interações sociais.

De acordo com Netto,

A teoria é, para Marx, a reprodução ideal do movimento real do objeto pelo sujeito que pesquisa: pela teoria, o sujeito reproduz em seu pensamento a estrutura e a dinâmica do objeto que pesquisa. E esta reprodução (que constitui propriamente o conhecimento teórico) será tanto mais correta e verdadeira quanto mais fiel o sujeito for ao objeto (NETTO, 2009, P. 07).

Assim seguiremos o caminho da dialética em Marx, uma vez que ela nos permite ir além da aparência do fenômeno e, conseqüentemente, captar o objeto em sua essência¹⁰. O que requer, portanto, e, necessariamente, compreender esse movimento como um processo, pois “compreender como as relações de fato se dão exige que se reconheça a historicidade dos processos sociais bem como a particularidade do conhecimento sobre o ser social e do método que permite conhecê-lo” (GUERRA, 2009, P. 05). Por conseguinte, através da teoria é possível captar e reproduzir o real por meio do pensamento.

Logo

A investigação tem de apoderar-se da matéria, em seus por menores, de analisar suas diferentes formas de desenvolvimento e de descobrir a conexão íntima que há entre elas. Só depois de concluído esse trabalho é que se pode descrever, adequadamente, o movimento real. Se isto se

¹⁰ Para Marx, como para todos os pensadores dialéticos, a distinção entre aparência e essência é primordial; com efeito, “toda ciência seria supérflua se a forma de manifestação [a aparência] e a essência das coisas coincidissem imediatamente” (MARX, 1985, III, 2, p. 271); mais ainda: “As verdades científicas serão sempre paradoxais se julgadas pela experiência de todos os dias, a qual somente capta a aparência enganadora das coisas” (MARX, 1982, p. 158). Por isto mesmo, para Marx, não cabe ao cientista “olhar”, “mirar” o seu objeto – o “olhar” é muito próprio dos pós-modernos, cuja epistemologia “suspeita da distinção entre aparência e realidade” (SANTOS, 1995, p. 331 apud NETTO, 2009, p. 08).

consegue, ficará espelhada, no plano ideal a vida da realidade pesquisada (MARX 2002, apud LARA, 2008, P.209).

Em conformidade com Lara (2008), pensamos o concreto por meio de construções abstratas que apropriam o real pelo pensamento e buscam apreender o movimento real do objeto como um processo dinâmico, heterogêneo e contraditório, mas não como um movimento rígido e preestabelecido. E que, portanto, tem como finalidade a construção de um saber que põe, no primeiro momento, as condições sociais reais do homem e suas formas de existência.

Quanto aos procedimentos metodológicos da pesquisa, destacamos a importância e a necessidade de atuarmos sobre a realidade, porque ela nos conduz ao conhecimento. Nesse sentido, concordamos com Guerra quando ela enfatiza que, “não obstante, para intervir, é preciso conhecer, para o que há que se ter procedimentos adequados” Guerra (2009, p. 04). Assim, faz-se necessário conhecer tal problemática para consequentemente intervir.

No que diz respeito à natureza da pesquisa, ela é classificada como quantitativa e qualitativa. A pesquisa quantitativa é aquela que estuda um problema e lhe propõe resultados a partir de indicadores e percentuais, tornando uma realidade quantificada. E conforme Minayo (2002, p. 22), “cientistas sociais que trabalham com estatísticas apreendem dos fenômenos apenas a região visível, ecológica, morfológica e concreta”. Ou seja, apenas aquilo que pode ser quantificável.

Já a pesquisa qualitativa, por sua vez, trabalha com a realidade social que não pode ser quantificada; trabalha com o universo de significados, de crenças, valores, atitudes, aspirações, motivos, relações humanas na realidade social, isto é, “o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis. [...] Um lado não perceptível e não captável em equações, médias e estatísticas” (Idem, Ibidem).

Ressaltamos que os dados qualitativos e quantitativos não se opõem. Muito pelo contrário, complementam-se nesse processo de investigação, “pois a realidade abrangida por eles interage dinamicamente, excluindo qualquer dicotomia” (Idem, Ibidem). Nesta pesquisa, os dados quantitativos se referem aos dados numéricos e porcentagens relativos aos nossos objetivo e ao objeto de pesquisa. Já os dados qualitativos são aqueles que dizem respeito às informações que foram coletadas em formato de palavras e através de textos que nos possibilitam compreender melhor as razões pelas quais as entrevistadas adotaram

determinadas opiniões e expressões, bem como os detalhes das informações colhidas.

Assim, para atender aos nossos objetivos, a metodologia escolhida para esta pesquisa se divide em revisão bibliográfica e pesquisa de campo, sendo esta dividida em duas partes: aplicação de um questionário estruturado e um roteiro de entrevista semiestruturada. Realizamos uma revisão bibliográfica para compreensão dos temas centrais a partir das produções acadêmico-científicas já existentes.

Na pesquisa de campo, utilizamos, para a abordagem junto aos profissionais da rede de proteção social do referido município, um questionário estruturado e a estratégia de entrevistas¹¹ semiestruturadas com os sujeitos pesquisados para o aprofundamento de questões relacionadas ao fenômeno que se pretende compreender através deste estudo. As entrevistas e os questionários foram realizados no prédio sede do Centro de Referência de Assistência Social, na Secretaria Municipal de Assistência e no Conselho Tutelar, haja vista que apenas a conselheira Tutelar não possui lócus de trabalho no CRAS e nem na SMAS.

Assim, o questionário permitiu caracterizar o perfil socioeconômico das profissionais entrevistadas nesta pesquisa. A entrevista, por sua vez, possibilitou-nos apreender acerca do entendimento que as profissionais possuem sobre do Sistema de Garantia de Direitos e a proteção integral de crianças e adolescentes, sobre o trabalho social em rede, sobre a atuação da rede de proteção social local, entre outros aspectos.

Face à vivência do contexto da pandemia de covid-19, os serviços, programas e conselhos que compõem a rede de proteção social para crianças e adolescentes no referido município estavam funcionando com o horário reduzido, mas funcionando todos dias da semana. Isso nos possibilitou a aplicação dos questionários e a realização das entrevistas e a coleta de dados documentais nas instituições.

Reafirmamos que, para além dos critérios éticos, também estão sendo levados em consideração, neste processo investigativo, os procedimentos necessários que são orientados pela Organização Mundial de Saúde (OMS) e a Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS) neste momento de pandemia, a exemplo do distanciamento necessário entre os profissionais pesquisados e a pesquisadora e a utilização de máscaras e álcool em gel 70%.

As interlocutoras desta pesquisa são as técnicas que atuam diretamente na intervenção

¹¹ A entrevista é um encontro entre duas pessoas, a fim de que uma delas obtenha informações a respeito de determinado assunto, mediante uma conversação de natureza profissional. [...] O objetivo principal é a obtenção de informações do entrevistado, sobre determinado assunto ou problema. (MARCONI e LAKATOS, 2003, p. 195 – 197). Ainda de acordo com essas autoras na entrevista semiestruturada, o entrevistador tem liberdade para desenvolver cada situação em qualquer direção que considere adequada. É uma forma de poder explorar mais amplamente a questão.

da problemática que envolve crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social e violação de direitos no município de Santana dos Garrotes - PB, nos seguintes órgãos: Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), no Conselho Tutelar (CT), no Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) e no Programa Criança Feliz (PCF), somando um total de 16 profissionais, das quais apenas 7 foram entrevistadas, pois, como se trata de uma pesquisa com participação voluntária, isto é, não há a obrigatoriedade dos(as) profissionais participarem, assim sendo, só foi possível realizar a pesquisa com apenas 7 profissionais. O que corresponde a amostragem de 43,75%.

Tabela – 1 Profissionais entrevistadas

PROFISSIONAIS	INSTITUIÇÕES
2 Assistente Sociais	CRAS
2 Orientadoras Sociais	CRAS
1 Conselheira	CT
1 Conselheira	CMDCA
1 Supervisora	PROGRAMA CRIANÇA FELIZ

Fonte primária, 2022.

Nossa proposta era que, para além das instituições acima mencionadas, também participassem profissionais que atuam no Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), o CREAS regional que fica na cidade de Manaíra – PB, o qual deve dar suporte nas questões que envolvem situações de violações de direitos no Município de Santana dos Garrotes – PB. E isso demandou uma série de contatos por e-mail e por telefone com a própria coordenadora desta unidade e depois com uma Assistente Social, sempre deixando claro e reforçando a importância e a necessidade deles participarem do estudo, mas também esclarecendo a não obrigatoriedade da participação. Mas, infelizmente, todas as solicitações e os convites não foram aceitos, pois o que obtivemos foram “amanhã encaminho o documento”, “amanhã eu mando sem falta” e por aí seguiram sem nos dar retorno algum. Contudo, foi necessário prosseguir com a pesquisa, ainda que houvesse a ausência de profissionais e de uma instituição tão fundamentais para a nossa pesquisa, como o CREAS.

Sobre o contato com as instituições houve várias etapas: inicialmente foi realizada uma visita informal à Secretaria Municipal de Assistência Social da Prefeitura Municipal de Santana dos Garrotes – PB para apresentação do projeto de pesquisa e solicitação de documentos para envio e apreciação do referido projeto à Plataforma Brasil e direcionamento

ao Comitê de Ética do Centro de Ciências da Saúde (CCS) da Universidade Federal da Paraíba; com a documentação em mãos, realizamos o envio do projeto e dos documentos à Plataforma.

Com a aprovação do projeto sob o nº 4.934.039 e Certificado de Apresentação para Apreciação Ética (CAAE) nº 48350021.8.0000.5188, iniciamos a realização de telefonemas e visitas à Secretaria Municipal de Assistência Social e à Coordenação da Proteção Social Básica Municipal para agendamento de reunião; apresentação do projeto aos coordenadores e às equipes técnicas, com exposição e entrega de uma síntese do projeto de pesquisa a cada profissional; em seguida, procedeu-se o agendamento de datas e horários para realização das visitas institucionais e realização dos questionários e das entrevistas.

Desse modo, a realização da coleta de dados iniciou-se por meio da assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), que ocorreu no final do mês de setembro de 2021. Em seguida, foram efetuados alguns esclarecimentos às interlocutoras da pesquisa, demonstrando o objetivo da investigação, assim como os seus direitos à privacidade e proteção. Posteriormente, efetuou-se a aplicação dos questionários e as entrevistas semi-estruturadas foram efetuadas e direcionadas à compreensão do objeto de estudo desta pesquisa.

Na coleta de dados, inicialmente optamos por desenvolver dois questionários e duas entrevistas piloto com as profissionais de referência da Proteção Social Básica do município. A primeira entrevista foi realizada com a técnica de referência do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculo (SCFV), e a segunda foi feita com técnica de referência do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF). Aquela no mês de setembro; esta no mês de outubro. Ambos os Serviços são de abrangência municipal e atendem diretamente crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social e violação de direitos.

É válido esclarecer que a opção em realizar inicialmente dois questionários e duas entrevistas piloto se deu por já estarmos com o tempo adiantado para a Banca de Qualificação da Dissertação que aconteceu em 24 de novembro de 2021 e, também porque, neste momento, consideramos ser oportuno levar para a Banca o conteúdo que conseguimos elaborar, assim como os dados que foram coletados nestas entrevistas, para que a Banca de Qualificação pudesse analisar e dar possíveis sugestões e contribuições para melhor caminhar neste processo de pesquisa.

A retomada das entrevistas aconteceu no mês de fevereiro de 2022, momento em que entrevistei a presidente do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, uma

Conselheira do Conselho Tutelar, a Coordenadora do Programa Criança Feliz e duas Educadoras Sociais que atuam no Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos.

Optamos por proceder dessa maneira por razões que extrapolaram o controle desta pesquisadora. Em primeiro lugar, é necessário recordar o contexto pandêmico provocado pela COVID-19 que estabeleceu diversos obstáculos para a realização desta pesquisa, fossem de ordem pessoal ou material. Em seguida, o trâmite para a aprovação do Projeto de Pesquisa, no Comitê de Ética, estendeu-se por um período maior do que o programado. Somando-se a isso, quando a pesquisa estava aprovada, e as regras de isolamento foram flexibilizadas, esta pesquisadora recorreu ao campo de pesquisa, mas as profissionais que compõem a Proteção Social Básica do município de Santana dos Garrotes – PB (interlocutoras da pesquisa) estavam envolvidas em uma série de atividades que dificultaram a participação delas nos questionários e nas entrevistas que ocorreriam durante o mês de dezembro de 2021. Ressalte-se que as entrevistas realizadas inicialmente ainda não eram o suficiente para concluir a amostra necessária para a pesquisa. Ademais, por conta das férias coletivas das mesmas profissionais durante o mês de janeiro 2022, os questionários e as entrevistas ficaram inviáveis, pois as profissionais que seriam interlocutoras alegaram estar de férias e, portanto, só retomariam suas atividades no mês de fevereiro de 2022, momento em que retornei a campo e realizei os demais questionários e entrevistas.

Após a coleta de dados, iniciou-se a fase de sua análise e processamento por meio da Análise Temática¹² (AT). E, que conforme Souza (2018, p. 52), a AT constitui-se em um dos mais diversos métodos empregados para guiar a análise qualitativa de dados cujo objetivo é “identificar, analisar, interpretar e relatar padrões (temas) a partir de dados qualitativos”. A técnica de Análise Temática tanto pode ser adotada para abordagens quantitativas quanto em abordagens qualitativas, sendo mais comum o seu uso nesta última abordagem.

Vale frisar que os temas analisados possuem relação direta com os conteúdos

¹² A AT possui características semelhantes a procedimentos tradicionalmente adotados na análise qualitativa. Aspectos como busca por padrões, recursividade, flexibilidade, homogeneidade interna nas categorias/temas e heterogeneidade externa entre as categorias/temas são características fundamentais de análises qualitativas. A AT pode ser utilizada tanto através de uma abordagem indutiva e baseada nos dados – ou seja, que não pretende partir de uma grande pronta de categorias ou temas para a análise de dados, bem como dedutiva ou teórica – a qual parte de um conjunto preestabelecido de categorias ou temas bem definidos. Seja qual for a abordagem, a AT contribui pela sua praticidade e ampla aplicabilidade, pois pode ser utilizada em quase qualquer tipo de análise qualitativa. O processo de AT começa quando o pesquisador procurar, nos dados, por padrões de significados e questões de possível interesse à pesquisa. A análise envolve um vaivém constante de dados, os trechos codificados e a análise dos dados que se está produzindo a partir destes trechos. [...] Anotações constantes [...] o registro constante de ideias, insights, rascunhos e esquemas. [...] A revisão de literatura [...] elemento básico da preparação à AT é a postura frente à revisão de literatura sobre o conteúdo da pesquisa (SOUZA, 2018, p. 53-54).

abordados nesta dissertação, procedendo-se, assim, a categorização dos dados das entrevistas em alguns temas, levando, pois, em consideração, os nossos objetivos e o referencial teórico. Para efeito da proposta ora apresentada, as categorias de análise são: Sistema de Garantia de Direitos, Proteção Integral de Crianças e Adolescentes, Trabalho Social em Rede e Rede de Proteção Social.

Os critérios de inclusão referem-se aos profissionais que, mediante a assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), comprometeram-se em responder as indagações contidas no questionário de estudo, assim como nas entrevistas e que possuíam, no mínimo, 03 meses de experiência na área de atuação profissional. Já os critérios de exclusão foram adotados para aqueles(as) profissionais que não concordaram em participar da pesquisa ou que se encontravam nas seguintes situações: o sujeitos que estivessem de férias, de licença maternidade, cumprindo afastamento do serviço em virtude de doença ou que estavam viajando por longo período.

Dessa forma, nesta pesquisa, consideramos o que está previsto na Resolução 466/12 do Conselho Nacional de Saúde (CNS), que tem por finalidade proteger os sujeitos da pesquisa, buscando-se evitar o máximo possível de riscos, danos e violação de direitos dos sujeitos envolvidos na pesquisa, fazendo-se necessário atender exigências através de termos que resguardem a dignidade do sujeito pesquisado e o respeito a sua autonomia, funcionando também como um instrumento que protege o pesquisador na trajetória da pesquisa. Contudo, tendo-se em vista que toda pesquisa possui riscos previsíveis, afirmamos que, nesta pesquisa, os riscos relacionados limitaram-se ao possível desconforto ou constrangimento por parte das entrevistadas em responder alguma pergunta ou questionamento durante o processo da entrevista.

Os aspectos acima mencionados foram balizados juntamente com os princípios éticos previstos no Código de Ética do Assistente Social e na guarda do sigilo profissional em todo o processo da investigação, conforme prevê o Código de Ética Profissional de 1993.

Reafirmamos que este trabalho foi submetido à Plataforma Brasil e direcionado a apreciação no Comitê de Ética em Pesquisa do Centro de Ciências da Saúde da Universidade Federal da Paraíba – CEP/CCS, tendo parecer favorável à realização da investigação em 26 de agosto de 2021, conforme protocolo de nº 4.934.039 e Certificado de Apresentação para Apreciação Ética (CAAE) sob o nº 48350021.8.0000.5188, estando em conformidade com os critérios preconizados na resolução 466/2012, que estabelece as diretrizes e normas éticas para a realização de pesquisas envolvendo seres humanos.

Quanto aos autores utilizados para construção desta pesquisa, destacamos a importância das contribuições teóricas de Aguiar (2015), Behring e Boschetti (2011), Behring (2006, 2008 e 2009), Boschetti (2009), Brasil (1993, 2004, 2011, 2012 e 2015), Faleiros (2009, 2020), Gomes (2006), Harvey (2005), Iasi (2019), Iamamoto e Carvalho (2013), Iamamoto (2015, 2004), Sposati (2009), Marx (1984, 1988, 2008), Netto (2009, 2011, 2012), Netto e Braz (2012), Zaluar (s.d), Pereira (2008), Yazbek (2008, 2012), Santos (2020), Telles (1993), KOSIK (1986), e outros que foram utilizados para a construção do 1º capítulo que está direcionado ao entendimento do processo de instituição das políticas públicas de proteção social – as políticas sociais.

Para a construção do 2º capítulo, no qual abordamos a temática da criança e adolescência, adotamos estudos de autores como Alencar (2010), Arriès (2019), Campos (2015), Faleiros (2005, 2009, 2011), Del Priore (2020), Donzelot (1980), Russell Wood (1981), Marcílio (1998), Silva Júnior e Garcia (2010), Rizzini e Pilotti, (2011), Rizzinni (2011), Voguel (2011), Longo (2010), Sales (2010), Marques (1994), Nogueira Neto (s.d), Teixeira (2010, 2015), entre tantos outros pertinentes à temática estudada.

No terceiro capítulo, buscamos suporte nos estudos de Sposati (2016), Bezerra (2017), IBGE (2010), Souto (2012), Mascarenhas (2005), Brasil (1988, 1990, 1996, 2012, 2017, 2016, 2006, 2009, 2010), Amaro (2014), Iamamoto (2015), Rezende (2011), Andrade e Vieira (2016), Arcoverde; Alcantara; Bezerra (2011), Couto; Yazbek; Raichelis (2011) e outros que somaram de modo significativo para a construção das discussões abordadas e das análises acerca do nosso objeto de pesquisa.

Dessa maneira, este estudo dissertativo buscou uma melhor compreensão acerca da problemática que envolve crianças e adolescentes em situação de violação de direitos e vulnerabilidade social, a partir do olhar sobre atuação da rede de proteção social municipal, pretendendo proporcionar subsídios que norteiem o trabalho dos(as) profissionais em rede. Buscamos ainda contribuir para suscitar reflexões que se fazem urgentes e necessárias no combate a essas problemáticas, na intenção de amenizar as expressões da questão social vivenciadas pela população infanto-juvenil e nela intervir. Ademais, procuramos também evidenciar as dificuldades encontradas pelos profissionais em articular e atuar em rede para a efetivação dos direitos de crianças e adolescente no município de Santana dos Garrotes – PB.

Nesse sentido, o resultado do referido estudo dissertativo está estruturado em três capítulos subdivididos em tópicos sequenciais de acordo com os temas abordados. O primeiro capítulo está intitulado “**POLÍTICAS SOCIAIS, PROTEÇÃO SOCIAL E A PRIMAZIA**

DO DEVER DO ESTADO NA GARANTIA DOS DIREITOS SOCIAIS DE CIDADANIA: um resgate histórico". A princípio, refletimos sobre o processo de instituição das Políticas Sociais e realizamos todo um percurso histórico, desde as consideradas formas primitivas de proteção social até a configuração de Políticas Sociais públicas no âmbito do Estado. E, em nossa particularidade, enfatizamos a promulgação da Constituição Federal de 1988, com a criação do Sistema de Seguridade Social. Na sequência, evidenciamos as políticas sociais brasileiras no contexto neoliberal.

Já no segundo capítulo, denominado **"A TRAJETÓRIA HISTÓRICA DA POLÍTICA DE PROTEÇÃO SOCIAL DIRIGIDA À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE NO BRASIL: da infância desvalida à proteção integral"**, discutimos a construção histórica das políticas sociais públicas voltadas para a infância e adolescência em nosso país. Assim, nosso estudo se inicia com uma breve caracterização histórica sobre a infância em âmbito mais genérico e depois fazemos um paralelo com a nossa realidade, porque acreditamos ser de fundamental importância que se compreenda quem eram os sujeitos considerados crianças e o lugar ocupado por eles na sociedade ao longo da história. Seguimos com um mergulho nas águas profundas e turvas onde repousam décadas de violência e desproteção de meninos e meninas em nossa particularidade, trazendo, ainda que brevemente, um mapeando desse processo que se inicia lá no período da colonização, onde as primeiras formas de intervenção no âmbito desse público comparece por meio dos Padres Jesuítas, passando por todo o processo de institucionalização até chegarmos a contemporaneidade com a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente na década de 1990, proporcionando a construção do Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes. Vale salientar que a partir desses dois grandes marcos, foi empreendida uma série de políticas sociais para a infância e adolescência desde a proteção social básica à proteção social especial. Ou seja, busca-se proteger integralmente meninos e meninas, visto que são sujeitos de direitos e pessoas em condição peculiar de desenvolvimento.

O terceiro capítulo tem por título **"TERRITÓRIO, VULNERABILIDADE SOCIAL, VIOLAÇÕES DE DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES E A REDE DE PROTEÇÃO SOCIAL NO MUNICÍPIO DE SANTANA DOS GARROTES – PB"**. Nele buscamos apresentar a configuração do referido município, momento em que demos um enfoque aos aspectos históricos, geográficos, econômicos, políticos, culturais, sociais e populacional. Na sequência, realizamos a caracterização da proteção social do

território, enfocando as instituições que compõem a Rede de Proteção Social de crianças e adolescentes no município e que fizeram parte da pesquisa de campo.

No terceiro momento, traçamos o perfil das profissionais e conselheiras que atuam na rede de proteção às crianças e aos adolescentes. E, por fim, analisamos os relatos das profissionais entrevistadas que trabalham junto à Rede de Proteção Social às Crianças e aos Adolescentes, na perspectiva da garantia e da proteção integral dos direitos humanos de meninos e meninas, analisando os limites e as possibilidades da efetiva articulação em rede, na busca de minimizar e/ou sanar as situações de violação de direitos e vulnerabilidades sociais vivenciadas por esse público no município de Santana dos Garrotes – PB.

Em seguida, há as considerações finais, que trazem também aspectos relevantes discutidos na pesquisa e, por fim, as referências, os apêndices e os anexos que completam as informações necessárias para a compreensão do caminho trilhado e sistematizado por esta pesquisa.

Ademais, ao leitor deste estudo, desejo uma boa leitura e muitas reflexões críticas. Às crianças e aos adolescentes que se encontram com seus direitos violados ou em situação de vulnerabilidade social, desejo justiça, justiça social, dias melhores e desejo, sobretudo, que seus direitos sejam garantidos e igualmente respeitados, porque somente assim transcenderemos o plano das ideias. Entendemos que proteger integralmente crianças e adolescentes requer além de belos discursos e legislações, requer recursos financeiros, humanos, materiais e práticas comprometidas ética e politicamente em efetivar direitos humanos e sociais sem distinção de qualquer natureza, para que todos os meninos e meninas, enquanto pessoas em condição peculiar de desenvolvimento e sujeitos de direitos, possam viver de forma digna em sociedade.

No mais, gostaria de pedir perdão pelo número de notas de rodapé, mas, ao mesmo tempo, reitero que, cada uma delas têm sua razão de ser e estar em cada cantinho deste trabalho.

CAPÍTULO 1 - POLÍTICAS SOCIAIS, PROTEÇÃO SOCIAL E A PRIMAZIA DO DEVER DO ESTADO NA GARANTIA DOS DIREITOS SOCIAIS DE CIDADANIA: um resgate histórico

“O momento que vivemos é um momento pleno de desafios. Mais do que nunca é preciso ter coragem, é preciso ter esperanças para enfrentar o presente. É preciso resistir e sonhar. É necessário alimentar os sonhos e concretizá-los dia-a-dia no horizonte de novos tempos mais humanos, mais justos, mais solidários”¹³.

Marilda Vilela Iamamoto

Este primeiro capítulo está direcionado ao entendimento do processo de instituição das políticas públicas de proteção social – as Políticas Sociais. Realizamos um breve percurso histórico, passando desde as consideradas formas primitivas de proteção social até a configuração de Políticas Sociais Públicas nos dias atuais. Inicialmente, abordamos essa temática a partir da análise nos países Europeus, onde foi possível a constituição de um amplo sistema de proteção social para sua população. Em seguida, nossa abordagem se volta para análises da Assistência Social no território brasileiro, destacando sua trajetória histórica e os desafios postos, até sua configuração em política pública, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, e a criação do Sistema de Seguridade Social composto pelas políticas de Saúde, Previdência Social e Assistência Social. Por fim, evidenciamos as políticas sociais brasileiras no contexto de exacerbação neoliberal.

É dentro do contexto neoliberal que nos deparamos com o redirecionamento das políticas sociais públicas para a esfera do mercado, estabelecendo-se um verdadeiro paradoxo à concepção de políticas de proteção social estabelecida na CF de 1988, pois se esta estabeleceu a proteção social para todos os cidadãos brasileiros, independentemente de contribuições para a Seguridade Social, o neoliberalismo trouxe o seu oposto, trouxe preceitos que em suas maléficas orientação e adoções buscam desresponsabilizar o Estado de sua

¹³ IAMAMOTO, Marilda Vilela. O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional. – 26. ed. – São Paulo, Cortez, 2015.

obrigação em prover políticas de proteção social para os cidadãos. Assim, na medida em que desresponsabiliza o Estado, obriga os sujeitos a buscarem essa proteção via mercado. Mas esta é uma temática que desenvolveremos em um tópico específico no final deste capítulo.

1.1 PROTOFORMAS DE POLÍTICAS SOCIAIS E (DES)PROTEÇÃO SOCIAL: onde tudo começou

Nosso percurso de abordagem das políticas sociais será norteado com base no materialismo histórico dialético de Marx, uma vez que ele nos possibilita uma análise dessas políticas a partir do entendimento de que elas são fruto de um processo amplo e resultado de relações complexas e contraditórias entre Estado e sociedade civil no âmbito dos conflitos e lutas de classes que, de acordo com Behring e Boschetti (2011), envolvem o processo de produção e reprodução do capitalismo. Compreendendo, portanto, que as condições de existência das políticas sociais encontram-se no seio da sociedade burguesa.

A partir da existência do excedente econômico, gestou-se inúmeras transformações no âmbito das sociedades que sucederam a comunidade primitiva, transformações que vão desde a relação do homem com a natureza, a exploração do homem pelo homem ao desenvolvimento das forças produtivas. De forma antagônica, essas características perpassam os modos de produção escravista e feudal e chegam ao Modo de Produção Capitalista (MPC), todavia, este último guarda algumas características particulares, pois apenas o MPC é considerado como um modo de produção de mercadorias¹⁴.

O MPC, que sucedeu, no Ocidente, ao modo de produção feudal, é hoje dominante em escala mundial. Desde a sua consolidação, na passagem do século XVIII ao XIX, ele experimenta uma complexa evolução. [...] Atualmente não se confronta com nenhum desafio externo à sua própria dinâmica. [...] Na entrada do século XXI, o MPC é dominante em todos os quadrantes do mundo, configurando-se como um *sistema planetário*. O MPC funda-se na exploração do trabalho (NETTO, 2012, p. 108-109).

¹⁴ A produção de mercadorias tem como condições indispensáveis a divisão social do trabalho e a propriedade privada dos meios de produção (NETTO, 2011, P. 93).

Nas sociedades em que se funda o MPC, o trabalhador é expropriado dos meios de produção e dispõe apenas da sua força de trabalho e esta, como qualquer outra mercadoria, é vendida ao capitalista a troco de um salário para suprir as suas necessidades básicas e de sua família. Isso significa que o trabalhador está submetido a exploração do capitalista e, conforme Netto (2012), do ponto de vista ideológico, o regime salarial contribui para difundir a falsa ideia, tão cara aos capitalistas, segundo a qual, mediante o salário, os trabalhadores obtêm a remuneração integral do seu trabalho.

Durante o processo de trabalho, o trabalhador produz a mais-valia¹⁵ que é apropriada pelo capitalista na relação capital e trabalho e é nessa relação de exploração do trabalho¹⁶ pelo capital que se inicia e se mantém o modo de produção capitalista, o que é, portanto, uma contradição primordial desse modo de produção, uma vez que, para o capitalista existir e se perpetuar extraindo lucros, é necessário que ele explore a força de trabalho dos trabalhadores. “No capitalismo, ao ser tratada como mercadoria, a força de trabalho possui duplo caráter: ser produtora de valor de uso e valor de troca¹⁷” (BEHRING e BOSCHETTI, 2011, P. 50).

O processo de extração da mais valia e exploração dos trabalhadores resultou na eclosão da questão social e suas múltiplas expressões. É, pois, o agudizamento das condições de vida e de exploração da classe trabalhadora que, em alguma medida, propicia sua organização e conseqüente mobilizações e reivindicações por direitos, isso demanda estratégias por parte do Estado e da burguesia para intervir, conforme abordaremos mais a diante.

¹⁵ [...] Ao longo da jornada de trabalho, o tempo de trabalho se desdobra em duas partes. Numa delas, o trabalhador produz o valor correspondente àquele que cobre a sua reprodução – é a esse valor que equivale o salário que recebe; parte da jornada denomina-se **tempo de trabalho necessário**. Na outra parte, ele produz o valor excedente (mais-valia) que lhe é extraído pelo capitalista; tal parte denomina-se **tempo de trabalho excedente**. A *relação entre trabalho necessário e trabalho excedente* fornece a magnitude da **taxa de mais-valia (m')** que é, decorrentemente, a **taxa de exploração** do trabalho pelo capital (NETTO, 2012, P. 120).

¹⁶O trabalho é atividade humana, resultante do dispêndio de energia física e mental, direta ou indiretamente voltada à produção de bens e serviços, contribuindo para a reprodução da vida humana, individual e social (MARX, apud BEHRING e BOSCHETTI, 2011, P. 50).

¹⁷ [...] **Trabalho concreto e trabalho abstrato**. O trabalho que cria valor de uso é trabalho concreto (trabalho útil) [...] A criação de valores de uso é uma condição necessária à existência de qualquer sociedade, isso significa que toda sociedade exigirá trabalho concreto de seus membros. [...] Ao examinarmos a mercadoria, [...] constatamos que ela não é apenas valor de uso: é também valor de troca e, para ser trocada, precisa ser comprada [...]. Na mercadoria, encontramos, pois, simultaneamente trabalho concreto e trabalho abstrato – mas não se trata, obviamente, de dois trabalhos: trata-se da apreciação do mesmo trabalho sob ângulos diferentes: do ângulo do valor de uso, trabalho concreto; do ângulo do valor de troca, trabalho abstrato (NETTO, 2012, P. 118).

A questão social diz respeito ao conjunto das expressões das desigualdades sociais engendradas na sociedade capitalista madura, impensáveis sem a intermediação do Estado. Tem sua gênese no caráter coletivo da produção, contraposto à apropriação privada da própria atividade humana – o trabalho -, das condições necessárias à sua realização, assim como de seus frutos. É indissociável da emergência do “trabalhador livre”, que depende da venda de sua força de trabalho como meio de satisfação de suas necessidades vitais. A questão social expressa, portanto, disparidades econômicas, políticas e culturais das classes sociais, mediatizadas por relações de gênero, características étnico-raciais e formações regionais, colocando em causa as relações entre amplos segmentos da sociedade civil e o poder estatal. [...] Esse processo é denso de conformismos e rebeldias, forjados entre as desigualdades sociais, expressando a consciência e a luta pelo reconhecimento de direitos sociais e políticos de todos os indivíduos sociais (IAMAMOTO, 2004, p. 17).

Logo, pensar as políticas sociais é compreender que estamos diante de uma temática ampla e complexa e que, conforme já assinalamos anteriormente, deve ser examinada, levando-se em consideração os aspectos históricos, culturais, sociais, econômicos e políticos da sociedade. Elas são, pois, um processo social dinâmico e resultante de relações conflituosas e contraditórios entre as classes sociais.

Assim, de acordo com Behring e Boschetti (2011), não há como assinalar, com exatidão, o período específico de surgimento das primeiras formas e iniciativas que deram origem às políticas sociais, contudo, assinalam que, enquanto um processo social, elas foram sendo gestadas no seio dos movimentos de ascensão do capitalismo no processo da Revolução Industrial, das lutas de classe e da intervenção do Estado. E acrescentam: “sua origem é comumente relacionada aos movimentos de massa social-democratas e ao estabelecimento dos Estados nações na Europa ocidental do final do século XIX” (Pierson, 1991 apud Behring e Boschetti, 2011, p. 47). Mas sua generalização só ocorre no Segundo Pós-Guerra Mundial, no contexto do capitalismo monopolista, época em que as funções do Estado se ampliaram.

Com o objetivo de manter a ordem social e coibir a vagabundagem, as sociedades pré-capitalistas desenvolveram, ainda de forma muito pontual, algumas ações de caridade privada e de filantropia. Essas primeiras iniciativas pontuais e com características assistencialistas configuram-se nas primeiras formas de políticas sociais, isto é, as protoformas de políticas sociais. Conforme identificam Behring e Boschetti (2011, p. 47), “as sociedades pré-capitalistas não privilegiavam as forças de mercado e assumiam algumas responsabilidades sociais, não com o fim de garantir o bem comum, mas com o intuito de manter a ordem social e punir a vagabundagem”.

As referidas autoras sinalizam, como sendo consideradas protoformas, as leis inglesas: o Estatuto dos Trabalhadores de 1349, Estatuto dos Artesãos (Artífices) de 1563, Leis dos pobres elisabetanas, que se sucederam entre 1531 e 1601, Lei do Domicílio (Settlement Act) de 1662, *Speenhamland Act*, 1795 e a Lei Revisora das Leis dos Pobres ou Nova Lei dos Pobres (*Poor Law Amendmente Act*) de 1834.

De acordo com Pereira (2008), as Leis dos Pobres datam do século XIV e são regulações sociais que, na época, foram assumidas pelo Estado, pois já se compreendia que a caridade cristã¹⁸ não dava conta de conter desordens que pudessem surgir com a transição da ordem feudal para a capitalista, em um contexto em que a miséria, as epidemias e as situações de desabrigados eram generalizados.

O processo de acumulação primitiva trouxe, como consequência, mudanças nas relações de produção e novas exigências para o mercado, possibilitando transformações que propiciaram uma gradativa substituição do modo de produção feudal pelo Modo de Produção Capitalista. Gradativa porque “uma sociedade jamais desaparece antes que estejam desenvolvidas todas as forças produtivas que possa conter; e as relações de produção novas e superiores não tomam jamais seu lugar antes que as condições materiais de existência dessas relações tenham sido incubadas no próprio seio da velha sociedade” (MARX, 2008, p. 48). Nessas circunstâncias, o processo de mudança da produção feudal para a capitalista necessariamente requisitou a separação entre trabalhadores e meios de produção. Lembremos que, diferentemente do modo de produção capitalista, em que os meios de produção são propriedades do capitalista, no modo de produção feudal¹⁹, os servos eram donos dos meios de produção. No MPC, resta ao trabalhador apenas a sua força de trabalho que, tornada mercadoria, ele a oferece ao capitalista em troca de um salário para sua manutenção e de sua família. Assim,

Encurralados no campo, com as terras comunais usurpadas, foram os camponeses obrigados a vender sua força de trabalho para subsistir em penosas condições de trabalho (longas jornadas, baixos salários, trabalho

¹⁸ Desde a Idade Média até o século XIV, o cuidado dos pobres era de responsabilidade da Igreja, por sua vez, era sustentada por donativos dos membros da família real e da aristocracia. Além das instituições religiosas, vários grêmios, sociedades e fraternidades civis, organizados por afinidades ocupacionais ou por localidade – como a dos artesãos e camponeses – prestavam ajuda mútua aos seus filiados e parentes, bem como aos pobres em geral, principalmente em épocas de seca e fome (FRIEDLANDER, 1973 apud PEREIRA, 2008, P.61).

¹⁹ [...] o regime de assalariado abole os vínculos individuais de feudalismo e “monetiza” a classe dos trabalhadores, que devem buscar sua reprodução no mercado. Assim o risco de ficar sem dinheiro (velhice, desemprego, doença) não é mais coberto pelos mecanismos tradicionais de solidariedade familiar, das ligações pessoais (FALEIROS, 2009, p. 50).

de menores e de mulheres). Aos que não foram incorporados ao mercado de trabalho, temporário ou permanente, se fez toda uma legislação repressiva. Assim, os considerados vagabundos e mendigos eram açoitados ou, em caso de reincidência, se lhes marcava com ferro e os condenava à morte (coação direta e indireta ao trabalho). Foram proibidas as esmolas aos mendigos não identificados como tais. Por outro lado, os que não podiam se incorporar ao trabalho, eram socorridos pelas paróquias, por intermédio das caixas de socorro, mas, de acordo com os interesses das classes dominantes, apresentando-se estas caixas como remédio contra o vício, a vagabundagem e a imoralidade. O objetivo real da ajuda era forçar ao trabalho. Os capazes de trabalhar eram enviados ao trabalho por salários muito baixos, e aos incapazes se lhes dava uma ajuda arbitrária, segundo os critérios da classe. Essa é a essência da lei dos pobres na Inglaterra. Na França, foi seguida a mesma política. Os hospitais gerais acolhiam todo o de incapazes para o trabalho. Ao mesmo tempo, todo o esforço era feito para punir os mendigos, obrigando-os a trabalharem em serviços “públicos”, criados, deliberadamente, em terras dos senhores (FALEIROS, 2009, p. 12-13).

Cabe destacar que essas legislações guardam todo um caráter punitivo e repressivo e também não tinham como objetivo proteger os seus destinatários, mas funcionavam como um instrumento capaz de coagir os indivíduos ao trabalho, sobretudo, os pobres.

Diferentemente das sociedades fundadas no modo de produção capitalista, as sociedades que o antecederam lidaram com as problemáticas sociais de maneira muito específica, pois não tinham, em suas ações, o objetivo de garantir o bem comum, mas o intuito de manter a ordem social e punir a vagabundagem. Em um contexto onde o Estado era socialmente restrito, conseqüentemente, o que havia era uma escassez na atenção pública às necessidades sociais e um grande processo de repressão e punição da pobreza.

Logo, as situações de desemprego, as pessoas em situação de pobreza, de mendicância e de vulnerabilidade social não são compreendidas dentro de uma sociedade e de um modo de produção que é extremamente excludente. A pobreza é tida como um desvio de normalidade, e os indivíduos são culpabilizados por suas “disfunções”. Estas ameaçam a ordem social, ou seja, os problemas sociais são tidos como problemas do indivíduo isolado, e a sociedade de classes não é responsável pela produção das desigualdades sociais. Portanto, as ações que são tomadas perante essa problemática são leis coercitivas e punitivas e que não asseguravam direitos aos indivíduos. “O indivíduo era julgado, culpado de sua situação, legitimando-se essa ideologia por critérios morais, de uma moral natural. Como se o fato de existir pobres e ricos fosse um fenômeno natural e não o resultado do tipo de produção existente” (FALEIROS, 2009, p. 14).

É dentro dessa perspectiva conservadora que podemos compreender o binômio repressão e (des)assistência no controle social dos pobres, especialmente daqueles em situações de mendicância e vagabundagem (“vagabundos válidos²⁰”) para o trabalho. Esse controle incluía desde os castigos físicos mais simples a punições mais severas. Mesmo depois que o Estado assumiu algumas responsabilidades com eles (com os pobres), a partir de 1530, eles precisavam da autorização para mendigar em áreas específicas e autorização para que as paróquias pudessem recolher dinheiro de forma voluntária para realizar assistência aos mendigos.

Para ter acesso aos benefícios propostos por essas legislações, os indivíduos eram submetidos a critérios altamente restritivos e seletivos, e poucos eram os beneficiados, contudo, os que conseguiam eram forçados ao trabalho para justificar o benefício recebido. Embora as condições, para desempenhar tal trabalho, fossem extremamente insalubres, perigosas e muito mal remuneradas, ainda assim deveriam trabalhar. Portanto, compreende-se que o trabalho era condição primária para ter acesso aos benefícios dessas regulamentações sociais, e essa contrapartida do beneficiário da assistência tornou-se, em 1576, um critério previsto em lei.

As legislações promulgadas até 1795 (*Poor Law* de 1601, a Lei de Domicílio de 1662 e a *Speenhamland Act* de 1795) tinham como função primordial manter a ordem de castas e impedir a livre circulação da força de trabalho [...]. A Nova Lei dos Pobres de 1834, já no contexto da irrupção da Revolução Industrial, ao contrário das demais, tinha o sentido de liberar a mão-de-obra necessária à industrialização da sociedade de mercado. [...] Essas legislações estabeleciam distinção entre pobres “merecedores” (aqueles comprovadamente incapazes de trabalhar e alguns adultos capazes considerados pela moral da época como pobres²¹ merecedores, em geral nobres empobrecidos) e pobres “não merecedores” (todos que possuíam capacidade, ainda que mínima, para desenvolver qualquer tipo de atividade laborativa) (BEHRING e BOSCHETTI 2011, P.48-49).

²⁰ Eles deviam ser amarrados atrás de um carro e açoitados até que o sangue escorresse de seu corpo; em seguida, deviam prestar juramento de retornarem à sua terra natal ou ao lugar onde moraram nos últimos três anos e serem postos a trabalhar. [...] Aquele que fosse apanhado pela segunda vez vagando pelas paróquias deveria ser novamente açoitado e ter a metade da orelha cortada; na terceira reincidência, o atingido, agora considerado criminoso grave e inimigo da comunidade, deveria ser executado (FRASER, 1984 apud MARX, 1984, p. 275).

²¹ A indução compulsória do pobre válido (ou forte) ao mercado de trabalho, assim como a cobrança de contrapartida do beneficiário da assistência, sob a forma de prestação de serviços, tornou-se, em 1975, um procedimento previsto em lei. Surgiram, assim, as *poor-houses* (Casas dos Pobres), nas quais eram alojados tanto incapazes como os capazes para o trabalho (PEREIRA, 2008, p. 63).

Com a persistência daquilo que ficou conhecido e com a forma como foi tratado o problema da “vagabundagem”, em 1598, houve uma codificação das leis dos pobres que reeditada em 1601, como a nova *Poor Law Act*, em que, para além da repressão, observava-se uma incipiente tentativa de gestão administrativa dos grupos a serem atendidos nas paróquias, classificados em pobres merecedores e pobres não merecedores. A referida lei diferenciou-se das anteriores e, para além dessa categorização dos pobres, ela também enfatizava a descentralização político-administrativa das paróquias, que eram, juntamente com comunidade local, responsáveis pela ajuda em tributos aos necessitados, porém essa ajuda priorizava os indivíduos que viviam na comunidade local. Portanto, tal problemática não foi resolvida.

Em 1662, foi promulgada Lei de Domicílios a *Settlement Act* que basicamente se resumiu em impedir que os trabalhadores se locomovessem de uma paróquia para outra em busca de melhores condições de vida e de trabalho em outros espaços. Se isso acontecesse, eles podiam ser expulsos e devolvidos para seu lugar de origem ou para a última moradia. “Para coroar esse esquema repressivo, os pobres eram obrigados a residir no lugar de ajuda para que a mão de obra não fugisse dos senhores locais” (FALEIROS, 2009, p. 13).

Contudo, diante das inúmeras dificuldades que se tinham em colocar em prática o que propunham a *Poor Law Act* e a *Settlement Act*, a saída foi a convergência do que ambas propunham para um só atendimento nas *Workhouses*, “para onde passou a ser encaminhada toda e qualquer espécie de pobre: o impotente, o sem trabalho e o indolente (ou corrupto). [...] fundiu-se numa só proposta institucional guiada por um só espírito de regulação: a exploração mercantil do trabalho” (PEREIRA, 2008, p. 66). A criação das *Workhouses* ocorreu por volta de 1730, na Inglaterra, e sua confirmação pela lei de 1834; nesse contexto, a obrigação ao trabalho se tornou ainda mais rígido para ter acesso à assistência.

A proposta do atendimento nas *Workhouses* foi substituída com a criação da Lei Gilbert, em 1782, que propôs assistência externa aos muros institucionais, e os pobres poderiam ser atendidos em suas próprias residências. Nesse momento, foi possível a unificação das paróquias para o desempenho da assistência, mas sob a gestão do Estado.

Vale destacar que a Lei *Speenhamland*²², promulgada em 1795, trouxe algumas características que a difere das anteriores, pois, além do seu caráter menos repressor, também

²² [...] O prestígio da *Speenhamland* assentou-se basicamente em dois fatores verificados às mudanças dos anos 1790. O primeiro é que houve, efetivamente, uma genuína preocupação com aqueles que, trabalhando ou não, viviam em estado de pobreza crítica, rompendo assim a estreita relação entre assistência e trabalho assalariado. [...] E isso se deu [...] pelo forte receio de que as massas empobrecidas se rebelassem, como já vinham

estabelecia o pagamento de um auxílio financeiro que funcionava como uma complementação dos salários. O diferencial entre ela e as anteriores leis dos pobres era que buscava garantir a assistência social tanto para os empregados quanto para os desempregados; no caso dos primeiros, a assistência era devido aos baixos salários e exigia, como contrapartida, a fixação do trabalhador, haja vista a não permissão da mobilidade geográfica da mão de obra.

Apesar das inovações e contribuições trazidas pela *Speenhamland* em 1795, que sem dúvidas tiveram importância significativa, logo ela foi revogada e substituída em 1834, pela *Poor Law Amendment Act* - A nova Lei Dos Pobres. Conforme Behring e Boschetti, (2011, p. 50), esse momento marcou o capitalismo sob os auspícios do “primado liberal do trabalho como fonte única e exclusiva de renda, e relegou a já limitada assistência aos pobres ao domínio da filantropia”. Isso foi considerado muito emblemático, pois a nova lei dos pobres trazia uma série de retrocessos para os direitos assegurados na *Speenhamland*, “deixando à própria sorte uma população de pobres e miseráveis sujeitos à ‘exploração sem lei no capitalismo’ nascente”.

Apesar da constatação das contradições da nova lei dos pobres de 1834 e de sua ineficácia no contexto da emergente questão social, ela não foi revogada, pois sua construção estava alicerçada nos postulados do liberalismo e, apesar de tudo, acreditava-se que ela fosse “capaz” de fortalecer o mercado livre e erradicar a pobreza. “Pressionada pelo liberalismo econômico, a reforma de 1834 foi a manifestação mais evidente de um processo que tinha determinação estrutural e convincentes postulações doutrinárias” (PEREIRA, 2008, p. 70).

Foi no contexto dos anos de 1834 que a construção de um novo formato de política social eclodiu. Fortemente inspirada nos princípios do liberalismo, essa nova construção trouxe grandes retrocessos e perdas nos parcos e incipientes avanços sociais das últimas leis dos pobres. A nova lei dos pobres de 1834 assistia apenas e, eminentemente, os indigentes; os pobres deveriam trabalhar para ter acesso aos subsídios que complementariam seus baixos salários, pois, ainda nesse contexto, as legislações sociais não tinham como fim reduzir a miséria, apenas regulá-la.

acontecendo em outras partes da Europa. [...] A Revolução Francesa tornou-se uma referência emblemática. O segundo aspecto é que [...] a política social daquela época ainda não tinha contra si elaborações teóricas ou filosóficas de peso. O salto intelectual mais sofisticado contra a política social só ocorreu a partir dos obstáculos que a *Speenhamland* impôs às forças livres do mercado de trabalho requerido pelo irreversível sistema industrial. Por isso, a geração de trabalhadores, naquela época, não via, na assistência pública externa, uma degradação e nem se sentia estigmatizada por merecê-la. É como se já estivesse embutido na consciência das massas daquela época a ideia de direito à assistência, fato que vai ser veementemente negado e desqualificado pela proposta de *Speenhamland Law*, nos anos 1830 (PEREIRA, 2008, p. 69).

Essas medidas administrativas concretas de controle e repressão da força de trabalho não pareciam contrariar os princípios de mercado porque eram vistas como combate ao vício, à preguiça e à imprevidência das classes pobres. O indivíduo era obrigado a ingressar no mercado, onde seria “livre” para realizar contratos com salários fixados pelos patrões (FALEIROS, 2009, p. 13).

É sob o binômio liberdade e competitividade na compra e venda da força de trabalho que o capitalismo vai operar recuos, em especial no que diz respeito às restritas iniciativas de proteção assistencial à população que vive em condições de pobreza e extrema pobreza. Busca-se, no contexto do liberalismo, a substituição da valorização da assistência pela valorização do trabalho e, conforme Faleiros (2009), esse é o critério de normalidade para viver bem; os indivíduos que não se encaixam nesse critério são censurados e culpabilizados socialmente pelas políticas sociais, que conferem ao indivíduo, seu fracasso.

Desse modo, podemos compreender que as protoformas de políticas sociais trouxeram, como imperativo: a coação ao trabalho (especificamente aos pobres) com regulamentações e imposições totalmente verticalizadas e que não permitiam questionamentos por parte dos trabalhadores, que deveriam apenas se adequar ao que era proposto. Os indivíduos pobres eram considerados desajustados e os problemas sociais eram exclusivamente problemas do indivíduo isolado e, por isso, passíveis de controle social. Esse controle perpassa toda uma estrutura marcada por características fortemente punitivas, repressivas e não protetora e ainda buscava proibir a mendicância e a vagabundagem.

Aquilo que já assinalávamos anteriormente e aqui fica mais evidente é que, as verdadeiras causas da pobreza foram desconsideradas, nesse processo, as transformações de uma economia agrária para a industrial, os crescentes níveis de desemprego, os baixos salários e as transformações ambientais que assolavam os indivíduos e suas famílias até a produção que ocorria *pari passu* alienação e pauperismo. Ademais, as situações de extrema precariedade, “perigosas, insalubres e extenuantes exigências de trabalho, especialmente nas minas de carvão de pedra, acompanhada da ausência de educação e lazer, expôs inevitavelmente a fragilidade da doutrina utilitarista atribuída aos pobres e às antigas *Poor Laws* a culpa pelo pauperismo” (PEREIRA, 2008, P. 79).

Assim sendo, as protoformas de políticas sociais se configuram em legislações que possuíam um caráter mais punitivo e repressivo do que assistencial e protetor, que faziam a distinção entre os pobres mercedores e não mercedores e eram baseadas no trabalho forçado. São iniciativas de práticas filantrópicas, caritativas e restritivas, todavia a ausência dessas

medidas de proteção “no auge da Revolução Industrial lança os pobres à ‘servidão da liberdade sem proteção’, no contexto de plena subsunção do trabalho ao capital, provocando o pauperismo como fenômeno mais agudo decorrente da chamada questão social” (BEHRING e BOSCHETTI, 2011, p. 51). O que, de fato, vai culminar em inúmeras lutas e reivindicações da classe trabalhadora por melhores condições de vida e de trabalho.

Nesse sentido, tivemos, de 1834 a 1848, mobilizações e lutas de um dos movimentos que é considerado importantíssimo na história de lutas da classe trabalhadora: o movimento cartista²³ que, através de suas manifestações, realizava denúncias das péssimas situações das condições de vida dos trabalhadores. O movimento também lutou pela redução da jornada de trabalho para 10 horas, pelo direito a organização sindical e pela representação parlamentar dos operários. São movimentos e mobilizações que cresciam e adensavam cada vez mais a luta dos trabalhadores por direitos.

Cada vez mais, as críticas e pressões contra o pauperismo das massas – que passou a ser denominado pelos reformadores de questão social – ganhavam adeptos²⁴ e forneciam elementos que justificavam, já no século XIX, a introdução de medidas pontuais de proteção social, ao arripio dos princípios liberais. Um decisivo elemento justificador dessa tendência foi a desmistificação das causas da pobreza baseada nos estudos, fartamente documentados, de Charles Booth e Seebohm Rowntree, realizados em 1886. Esses estudos revelaram que a pobreza tinha uma magnitude bem maior do que se imaginava e que – desmentindo a ideia de que era resultante de fraquezas morais – ela era produto de salários aviltantes e de condições de vida sub-humanas (PEREIRA, 2008, p. 81).

Ou seja, o pauperismo era resultante da exploração a que os trabalhadores estavam submetidos no capitalismo, em que a pobreza é produzida na mesma medida em que se produz a riqueza. Essa descoberta foi fundamental para a classe trabalhadora, pois se viram com a oportunidade e as possibilidades de fortalecerem sua organização e suas lutas que eram pautadas nas reivindicações por proteção social, trabalhista e representação política parlamentar. Nesse contexto, a classe trabalhadora foi ganhando espaço político, como o direito a voto em 1885, e também com a organização do Partido Trabalhista em 1890. O que mais tarde, no século XX, acabou por influir e adensar o debate sobre a proteção social.

²³ Seu nome deriva da “Carta do Povo”, um programa de reivindicações apresentado por esse movimento operário – um dos primeiros a existir na Inglaterra – ao Parlamento (PEREIRA, 2008, p. 80).

²⁴ Escritores, como Charles Dickens, notabilizaram-se em denunciar as condições desumanas de orfanatos e asilos, bem como o falso espírito caridoso de muitos educadores e filantropos. (Idem, *Ibidem*).

A partir de 1890, o desenvolvimento da proteção social ganha possibilidades de novos contornos, haja vista os espaços que a classe trabalhadora vinha conquistando e o seu “protagonismo” em cena. Vale reiterar que é um contexto no qual já existia o entendimento de que a pobreza não era culpa dos pobres, conforme pregavam o liberalismo e seus defensores. Já havia os estudos de Booth e Rowntree, realizados em 1886, acerca das causas da pobreza, em que ficou posto que elas estão ligadas à forma como aquela sociedade se estruturava. Portanto, o que se tinha produzido no âmbito das legislações de proteção social até aquele momento certamente não serviria para dar conta de resolver e/ou amenizar o fenômeno da pobreza.

De fato, essas legislações não deram e não poderiam dar certo, pois não foram criadas para esse objetivo. A verdade é que fica comprovado, através da história, que todas aquelas regulamentações que foram propostas e implementadas até 1890, de fato, nunca deram certo. Elas guardavam uma lacuna profunda entre o que se propunham e o que acontecia na realidade social, é o que aponta Pereira (2008).

Contudo, apesar de todos esses acontecimentos no âmbito das lutas da classe trabalhadora no final do século XIX e diante das inúmeras sugestões de combate à pobreza, a principal frente de combate a esse problema no campo da política social foi a famosa *Charity Organization Society*, isto é, a Sociedade de Organização da Caridade (COS²⁵) que se pautava na não intervenção do Estado.

Ainda de acordo com Pereira, as adaptações das ações do mundo rural para o mundo industrial continuaram acontecendo, e as problemáticas sociais, mais uma vez, foram relegadas à caridade e à doutrinação. Guiada pelas mesmas ideias liberais que culpabilizavam os indivíduos por suas condições de pobreza, que defendiam que o problema estava nos sujeitos e não na sociedade, à COS cabia o papel de desenvolver ações que ajudassem os pobres a se auto ajudarem e se ajustarem à sociedade, assim os voluntários, além da responsabilidade de satisfazer às necessidades básicas das famílias e indigentes que eram acompanhadas pela COS, também deviam desenvolver ações geralmente de cunho moral, visto que a pobreza era um desvio de moralidade, de conduta.

²⁵ Como era previsível, a COS era guiada pela mesma ideia liberal de que o indivíduo era o causador de sua própria pobreza e que aceitar a assistência pública feria sua dignidade. Por isso, o principal objetivo dessa Sociedade era de ajudar os pobres a se auto ajudarem. Para tanto, seus integrantes procuravam descobrir quem era verdadeiramente pobre, por meio de sistemática investigações, de modo a atender, sem envolvimento do Estado, somente os mais necessitados. Para compensar a ausência de participação estatal, a COS apostava no voluntariado. Eram os voluntários que deveriam não só satisfazer materialmente as necessidades mais agudas das famílias indigentes, mas também “educá-las” (PEREIRA, 2008, p. 82-83).

Já no contexto dos anos 1890, existiam discussões que se pautavam na importância da adoção de medidas consideradas modernas, inclusive o surgimento de uma moderna proteção social na Grã-Bretanha, a denominada *Workmen's Compensation Act*, de 1897, que era pautada na restrição da liberdade de contrato na relação empregado e empregador. Este seria basicamente o responsável pela proteção do trabalhador inserido no mercado de trabalho. Essa forma de proteção se daria sob o formato de seguro contra acidentes trabalhistas.

Temos a criação do seguro social compulsório na Alemanha, durante governo de Otto Von Bismarck, onde houve a introdução de uma forma de proteção social bastante distinta das que a antecederam e com significativas inovações. Trata-se da introdução de um modelo de proteção social pautado na lógica do seguro, porque as pessoas deviam contribuir previamente para ter acesso aos benefícios previstos nesse modelo de proteção social, que ficou amplamente conhecido como o modelo Bismarckiano de proteção social. O seguro proposto por Bismarck²⁶ trouxe avanços significativos em relação às políticas sociais daquela época e naquele contexto político e social.

Ainda no contexto do liberalismo, a não contribuição no valor dos benefícios apareceu timidamente com a criação da *Lei Old Age Pension Act* em 1908, na Grã-Bretanha. Essa lei tratava da destinação de pensões aos idosos e estabelecia que elas fossem pagas pelo simples fato de seus destinatários serem idosos. Não sendo exigida prévia contribuição ou comprovação da pobreza. “Tratava-se, portanto, da inauguração da não-contributividade na prestação de benefícios sociais, a qual tinha como fundamento um algo mais, temido pelos liberais, que era a instituição de direitos sociais como questão de status. [...] Tratava-se dos primeiros passos rumo à desmercadorização” (PEREIRA, 2008, p. 84). Ofertando, assim, um mínimo de proteção social para todos.

Para tanto, reiteramos que as fortes pressões dos movimentos sociais, que exigiam proteção social como direito e que a existência comprovada de que a pobreza era produzida socioeconomicamente, foram condição *sine qua non* para a efetivação de conquistas por parte

²⁶ De fato, a legislação do seguro social, inaugurada por Bismarck, nos anos de 1880, indicava, implicitamente, o reconhecimento das autoridades públicas de que a pobreza no capitalismo era produto do próprio desenvolvimento predatório desse sistema que, para ser preservado, exigia que o Estado protegesse o trabalhador contra a perda de renda advinda de doenças, acidentes, envelhecimento, mortes prematuras, dentre outras contingências sociais. [...] A iniciativa alemã não deixou de ser um avanço significativo da política social. secularmente caracterizada como um socorro paliativo aos pobres, mesmo que se restringisse a um grupo estrategicamente específico o trabalhador – e fosse usado como antidoto às ideias social-democratas que, na Alemanha da época, rondava a classe operária. Por isso é válido pensar que a legitimação do seguro social pelo Estado significou a inauguração de uma prática, que se faz presente até hoje, de tratar a política social como direito requerido pela sociedade e encampado pelos poderes públicos (PEREIRA, 2008, P. 60-61).

dos trabalhadores no final do século XIX e início do século XX, ainda que incipientes e limitadas tanto do ponto de vista dos benefícios ofertados como da própria cobertura de beneficiados por essas intervenções.

Contudo, nessas intervenções, a regulamentação dos padrões de proteção social e os princípios das velhas leis dos pobres perpassam toda sua estrutura protetora, marcadamente pelos aspectos punitivistas e restritivos, em que a assistência social e o trabalho forçado andavam lado a lado. E a superação desses princípios só ocorreu durante as décadas que antecederam a Primeira Guerra Mundial, mas os ideais liberais se fazem presente na organização da política de saúde e de seguro desemprego, conforme prega o Modelo Bismarckiano de proteção social.

É importante destacar que, inquestionavelmente, o contexto e a dinâmica da Revolução Industrial possibilitaram a construção de uma consciência coletiva dos trabalhadores enquanto classe e

[...] Lamentavelmente para a ordem burguesa que se consolidava, os pauperizados não se conformaram com a sua situação: da primeira década até a metade do século XIX, seu protesto tomou as mais diversas formas, da violência *luddista* à constituição das trade unions, configurando uma ameaça real às instituições sociais existentes. Foi a partir da perspectiva efetiva de uma eversão da ordem burguesa que o pauperismo se designou como “questão social”. [...] Uma das resultantes da revolução de 1848 [...] foi a passagem, em nível histórico-universal, do proletariado da condição de classe em si à classe para si. As vanguardas trabalhadoras acederam, no seu processo de luta, à consciência política de que a “questão social” está necessariamente colada à sociedade burguesa: somente a supressão desta conduz à supressão daquela (NETTO, 2011, p. 154-156).

Apesar dos ganhos ainda pouco significativos e residuais no século XIX, é nesse contexto de lutas da classe trabalhadora pela redução da jornada de trabalho que eclode a luta de classes e a questão social, assim como as formas para o seu enfrentamento. Tivemos, nesse contexto, a regulamentação das relações sociais entre a classe trabalhadora e capitalistas. Essas relações passam a ser geridas pela intervenção do Estado a partir de sua relação com as classes e os direitos sociais no século XX.

As políticas sociais são frutos do MPC no século XX e, naquele contexto, foram reconhecidas como direitos sociais de cidadania. Anterior a isso, havia apenas as protoformas ou formas primitivas de políticas sociais, que se objetivavam através de práticas caritativas e filantrópicas associadas à repressão e ao consenso legitimados através do aparato policial. É um momento histórico que ficou marcado pela ausência da responsabilidade do Estado na

proteção social dos sujeitos. Todavia, mesmo no contexto de proteção social, a coerção não deixará de existir.

1.2 ESTADO CAPITALISTA, POLÍTICA SOCIAL E O FENÔMENO DO WELFARE STATE: breves considerações

Conforme pontuamos anteriormente, é no modo de produção capitalista que ocorrem profundas mudanças no sentido do trabalho. Há a separação entre trabalhadores e meios de produção e a efetiva exploração do trabalho pelo capital, isto é, a constituição das relações sociais capitalistas de produção e reprodução social²⁷. Porém os trabalhadores não vão assistir passivamente a sua exploração, e a ela reagem através de lutas e reivindicações por direitos, proteção social e trabalhista.

Naquele momento – a segunda metade do século XIX -, a força de trabalho reagia à exploração extenuante, fundada na mais valia absoluta, com a extensão do tempo de trabalho, e também à exploração do trabalho de crianças, mulheres e idosos. A luta de classes irrompe contundente em todas as suas formas, expondo a questão social: a luta dos trabalhadores com greves e manifestações em torno da jornada de trabalho e também sobre o valor da força de trabalho – o salário [...] (BEHRING e BOSCHETTI, 2011, p. 54).

Com a profunda desigualdade produzida na relação capital e trabalho, inscritas em determinado momento histórico, isto é, no momento em que há a consolidação da burguesia, há também a produção da questão social²⁸. Esta se expressa na realidade dos sujeitos de forma

²⁷ [...] Quando se fala em produção e reprodução das relações sociais inscritas num momento histórico, sendo a questão social uma inflexão desse processo, trata-se de produção e reprodução – movimentos inseparáveis na totalidade concreta – de condições de vida, de cultura e de produção da riqueza (BEHRING e BOSCHETTI, 2011, p. 52).

²⁸ [...] A tradição marxista empreende, desde Marx e Engels até os dias de hoje, um esforço explicativo acerca da questão social, considerando que está subjacente às suas manifestações concretas o processo de acumulação do capital, produzido e reproduzido com a operação da lei do valor, cuja contraface é a subsunção do trabalho pelo capital, a desigualdade social, o crescimento da pauperização absoluta e relativa e a luta de classes. A questão social, nessa perspectiva, é expressão das contradições inerentes ao capitalismo que, ao constituir o trabalho vivo como única fonte de valor, e, ao mesmo tempo reduzi-lo progressivamente em decorrência da

multifacetada e impulsiona os trabalhadores a adquirirem consciência coletiva “a classe trabalhadora, atordoada pelo barulho da produção, recobrou de algum modo seus sentidos, começou sua resistência, primeiro na terra natal da grande indústria, na Inglaterra” (MARX, 1988, p. 211).

Desse modo, os trabalhadores passam a se organizar em movimentos sociais que contestam a realidade de profunda exploração e pauperismo, reivindicando direitos sociais de cidadania e, como estratégias de enfrentamento a essas problemáticas sociais, há toda uma articulação entre as classes sociais, em que o Estado é chamado a intervir nesse processo de enfrentamento às expressões da questão social por meio da criação de direitos sociais e políticas sociais. “[...] O Estado capitalista passa a assumir e a realizar ações sociais de forma mais ampla, planejada, sistematizada e com caráter de obrigatoriedade” (BEHRING e BOSCHETTI, 2011, P. 64).

Assim, a existência de políticas sociais está intimamente relacionada à constituição do capitalismo, no qual há, na mesma medida, produção de riqueza e pobreza. O que se constitui na chamada questão social em meados do século XIX, efetivamente ligada às relações sociais capitalistas. Nesse período, há a criação das primeiras legislações e medidas de proteção social na Alemanha e na Inglaterra. Mas a generalização das políticas sociais no capitalismo só se dará no contexto de pós Segunda Guerra Mundial, com a passagem do capitalismo concorrencial para o capitalismo monopolista, em que as funções do Estado se ampliam e temos a construção do Welfare State em alguns países da Europa Ocidental.

Com o advento da Revolução Industrial na Inglaterra e na França (com ênfase desse processo, especialmente na Inglaterra), há um amplo desenvolvimento das forças produtivas, o avanço da ciência, da tecnologia, o aprimoramento dos mecanismos de produção e de locomoção, mas, do ponto de vista social e humano, as relações ficam ainda mais precárias. Ocorre a pauperização massiva dos trabalhadores nas indústrias. E, nesse contexto de agudização das condições de vida da classe trabalhadora, tem-se a eclosão da questão social. É imerso, nessas situações de miséria e pauperismo generalizado, sem condições dignas de sobrevivência e sem legislações trabalhistas, que os trabalhadores vão reagir à sua condição de exploração.

elevação da composição orgânica do capital – o que implica num predomínio do trabalho morto (capital constante) sobre o trabalho vivo (capital variável) – promove a expansão do exército industrial de reserva (ou superpopulação relativa) em larga escala (BEHRING e SANTOS, 2009, p. 05).

A exploração abusiva a que é submetido – afetando sua capacidade vital – e a luta defensiva que o operariado desenvolve aparecerão em determinado momento, para o restante da sociedade burguesa, como uma ameaça a seus sagrados valores, ‘a moral, a religião e a ordem pública’”. Impõe-se, a partir daí, a necessidade do controle social da exploração da força de trabalho. A compra e venda dessa mercadoria especial sai da esfera mercantil pela imposição de uma regulamentação jurídica do mercado de trabalho através do Estado (IAMAMOTO e CARVALHO, 2013, p. 134).

No contexto dessas regulamentações, as legislações sociais são colocadas como primordiais no processo de reconhecimento da questão social por parte do Estado. É a questão social passível de gestão estatal. Ademais, em virtude do aumento dos conflitos sociais advindos da organização da classe trabalhadora, a burguesia liberal foi obrigada a estabelecer novos acordos sociais. Nesse sentido, “o Estado força o consenso, força as partes a negociarem e, se necessário, impõe uma ‘solução à força’ para manter a forma mercantil global da sociedade” (FALEIROS, 2009, p. 51).

A emergência das políticas sociais ocorre no final do século XIX em decorrência da emergente questão social²⁹ e conseqüentemente da luta da classe trabalhadora, a partir da compreensão de que a questão social é inerente ao modo de produção e reprodução do capitalismo contemporâneo, e se expressa através das desigualdades sociais que são produzidas e reproduzidas nesse modo de produção. Com o aprofundamento das desigualdades sociais e a degradação de suas condições de vida e de trabalho, a classe trabalhadora é estimulada ao processo de conscientização coletiva. Com isso, passam a se organizar em movimentos sociais e impulsionam uma série de contestações acerca da profunda exploração e pauperismo a que estão submetidos, reivindicando direitos sociais de cidadania.

Assim, o processo de formação e desenvolvimento da classe operária e seu protagonismo possibilitaram ações organizadas na sociedade, colocando suas reivindicações na pauta das prioridades políticas. Os frutos desse protagonismo e dessas reivindicações são percebidos através do reconhecimento das desigualdades sociais e da intervenção por parte do

²⁹ A expressão surge para dar conta do fenômeno mais evidente da história da Europa Ocidental que experimentava os impactos da primeira onda industrializante, iniciada na Inglaterra no último quartel do século XVIII: trata-se do fenômeno de pauperismo. Com efeito a pauperização (neste caso, absoluta) massiva da população trabalhadora constituiu o aspecto mais imediato da instauração do capitalismo em seu estágio industrial-concorrencial [...]. Tornou-se claro que se tratava de um fenômeno novo, sem precedentes na história anterior conhecida. Com efeito, se não era inédita a desigualdade entre as várias camadas sociais, se vinha de, muito longe a polarização entre ricos e pobres, se era antigüíssima a diferente apropriação e fruição dos bens sociais, era radicalmente nova a dinâmica da pobreza que então se generalizava (NETTO, 2011, p. 152-153).

poder público nas condições de vida e trabalho da classe trabalhadora, por meio de legislações e de outras medidas de intervenção e de políticas de proteção social.

Assim, basicamente dois modelos vão orientar a construção de políticas sociais no mundo: o modelo Bismarckiano e o modelo Beveridgeano. O primeiro modelo traz as primeiras iniciativas de benefícios previdenciários e foram criados em respostas às greves e pressões dos trabalhadores na Alemanha, no final do século XIX, durante o Governo de Otto Von Bismarck.

Conforme Boschetti (2009), o modelo de proteção social Bismarckiano³⁰ (modelo alemão) é considerado como um sistema de seguros sociais, porque suas características assemelham-se as de seguros privados, sendo o acesso condicionado a contribuições prévias, e o montante das prestações é proporcional à contribuição efetuada. Quanto ao financiamento, os recursos são provenientes, fundamentalmente, da contribuição direta de empregados e empregadores, baseada na folha de salários. Os benefícios são organizados em caixas e estas são geridas pelo Estado, pelos empregadores e empregados.

Já o modelo Beveridgeano nasce no contexto da Segunda Guerra Mundial, em 1942, na Inglaterra, em um contexto econômico e político totalmente diverso do que surgiu o modelo Bismarckiano. O modelo de proteção social Beveridgeano tem como objetivo a luta contra a pobreza e a instituição do Welfare State. Esse modelo está focado na universalidade de acesso aos direitos, independentemente de contribuições prévias, é destinado a todos os cidadãos incondicionalmente. O financiamento é proveniente dos impostos fiscais, e a gestão é pública, estatal. Os princípios fundamentais são a emancipação institucional e a uniformização dos benefícios (Idem, Ibidem).

Assim, podemos compreender que o surgimento e o desenvolvimento das políticas de proteção social se deram de forma gradual e sob diferentes formas entre os países capitalista, uma vez que tal desenvolvimento está associado aos processos de organização e constituição dos movimentos da classe trabalhadora, ao desenvolvimento das forças produtivas e da

³⁰ De fato, a legislação do seguro social inaugurada por Bismarck, nos anos de 1880, indicava, implicitamente, o reconhecimento das autoridades públicas de que a pobreza no capitalismo era produto do próprio desenvolvimento predatório desse sistema que, para ser preservado, exigia que o Estado protegesse o trabalhador contra a perda de renda advinda de doenças, acidentes, envelhecimento, mortes prematuras, dentre outras contingências sociais. [...] A iniciativa alemã não deixou de ser um avanço significativo da política social secularmente caracterizada como um socorro paliativo aos pobres, mesmo que se restringisse a um grupo estrategicamente específico o trabalhador – e fosse usado como antídoto às ideias social-democratas que, na Alemanha da época, rondava a classe operária. Por isso é válido pensar que a legitimação do seguro social pelo Estado significou a inauguração de uma prática, que se faz presente até hoje, de tratar a política social como direito requerido pela sociedade e encampado pelos poderes públicos (PEREIRA, 2008, p. 60-61).

correlação de forças existentes no âmbito do Estado. Ou seja, a relação que se estabelece entre políticas sociais e Estado é uma relação intrínseca, pois só existem políticas sociais a partir do reconhecimento da questão social e, conseqüentemente, da gestão de suas expressões a partir do intervencionismo estatal. A política social só pode ser compreendida dentro da estrutura do capitalismo e no processo histórico das transformações sociais que se processaram entre o Estado, o capitalismo e a constituição dos movimentos sociais. Assim

As políticas sociais e a formatação de padrões de proteção social são desdobramentos e até mesmo respostas e formas de enfrentamento – em geral setorializadas e fragmentadas - às expressões multifacetadas da questão social no capitalismo, cujo fundamento se encontra nas relações de explorações do capital sobre o trabalho (BEHRING e BSCHETTI, 2011, p. 51).

Desse modo, devemos ter clareza que, na constituição das políticas sociais, há uma articulação entre a política econômica e a luta de classes, e daí decorre a contradição existente nas políticas sociais, pois, ao mesmo tempo em que são compreendidas como conquistas e atendem às necessidades da classe trabalhadora, também atendem aos interesses do capital, uma vez que contribuem, em certa medida, para a aceitação e legitimação da classe trabalhadora aos ditames do capital. Ou seja, ao mesmo tempo que elas realizam a valorização do capital, em alguma medida, também contribuem com valorização e validação da força de trabalho, como mercadoria produtora de mais-valia.

De acordo com Behring e Boschetti (2011), do ponto de vista econômico, as políticas sociais reduzem os custos da reprodução da força de trabalho e contribuem para aumentar a produtividade e manter elevados níveis de demanda e consumo em épocas de crise. Do ponto de vista político, elas são compreendidas como elementos capazes de realizar a aceitação e legitimação da ordem capitalista, pela via da adesão dos trabalhadores ao sistema. Ou seja, as políticas sociais possuem basicamente duas funções: reproduzir a força de trabalho, para que ela gere lucro para o capital, e conquistar o consenso da classe trabalhadora, para que não haja instabilidades do próprio MPC.

Todavia, a formatação e o tamanho que as políticas sociais tomam guardam uma relação direta com o potencial da luta de classes, uma vez que, quanto mais organizada e politizada a sociedade civil, maior será a presença do Estado e a oferta de políticas sociais. Estas são fruto das lutas sociais, conquistas parciais, mas são significativas para o conjunto dos trabalhadores.

A mobilização e a organização da classe trabalhadora foram determinantes para a mudança da natureza do Estado liberal no final do século XIX e início do século XX. Pautada na emancipação humana, na socialização da riqueza e na instituição de uma sociabilidade não capitalista, a classe trabalhadora conseguiu assegurar importantes conquistas na dimensão dos direitos políticos, como o direito de voto, de organização em sindicatos e partidos, de livre expressão e manifestação [...]. A generalização dos direitos políticos é resultado da luta da classe trabalhadora e, se não conseguiu instituir uma nova ordem social, contribuiu significativamente para ampliar os direitos sociais, para tencionar, questionar e mudar o papel do Estado no âmbito do capitalismo a partir do século XIX e início do século XX (BEHRING e BOSCHETTI, 2011, p. 63-64).

É em meio à luta de classes e dentro dessa trama contraditória entre capital e trabalho, que o Estado, sob orientação do capital e sob uma relativa autonomia irá atuar junto à sociedade civil. Ele conduzirá as respostas às pressões sociais e reivindicações da classe trabalhadora, através do emprego da repressão e da assistência. Lembremos que o Estado³¹ não é neutro, ele age diferente em contextos também diferentes e, em conformidade com as problemáticas de cada conjuntura específica e com as correlações de força de modo a manter a acumulação do capital e legitimidade política junto à população. No contexto do liberalismo,

O Estado, então, reprimia duramente os trabalhadores, de um lado, e iniciava a regulamentação das relações de produção, por meio da legislação fabril, de outro. A luta em torno da jornada de trabalho e as respostas das classes e do Estado são, portanto, as primeiras expressões contundentes da questão social, já repleta naquele momento de ricas e múltiplas determinações. Há o movimento dos sujeitos políticos - as classes sociais. Tem-se o ambiente cultural do liberalismo e a ênfase no mercado como via de acesso aos bens e serviços socialmente produzidos, cuja possibilidade de inserção estaria relacionada ao mérito individual. Começa a ocorrer o deslocamento do problema da desigualdade e da exploração como questão social, a ser tratada no âmbito do estatal e pelo direito formal, que discute a igualdade de oportunidades, em detrimento da igualdade de condições (BEHRING e BOSCHETTI, 2011, p. 55).

³¹ O Estado não é um árbitro neutro, nem um juiz do bem-estar dos cidadãos. Nem um instrumento nas mãos das classes dominantes, para realizar seus interesses. O Estado é uma relação social. Neste sentido, o Estado é um campo de batalha, e as diferentes frações da burguesia e certos interesses do grupo do poder se defrontam e se conciliam com certos interesses das classes dominadas. Se não considera o Estado como resultado de um consenso para evitar “a guerra de todos contra todos”, então, é preciso situá-lo no contexto global da sociedade. O Estado é, ao mesmo tempo, lugar do poder político, um aparelho coercitivo e de integração, uma organização burocrática, uma instância de mediação para a práxis social capaz de organizar o que aparece num determinado território como o interesse geral (FALEIROS, 2009, p. 52).

Com o predomínio do liberalismo³², desde meados do século XIX até a terceira década do século XX, contexto em que a intervenção do Estado no tocante aos direitos sociais ocorreu de forma muito minimalista, haja vista que, os liberais defendiam: a prevalência do individualismo, em que o bem-estar individual maximiza o bem-estar coletivo, o predomínio da liberdade e competitividade, a naturalização da miséria, o predomínio da lei da necessidade, a manutenção de um Estado mínimo, que as políticas sociais estimulam o ócio e o desperdício, e que a política social deveria ser um paliativo. E, que, portanto, o Estado não deveria intervir nas relações de mercado nem nas necessidades sociais. Se interviesse, sua interferência deveria ser de modo a garantir os interesses liberais de livre mercado. Assim, neste período, temos pouca intervenção estatal nas políticas sociais.

A presença desses princípios no final do século XIX e assumidos pelo Estado capitalista no início do século XX, guarda relação direta com as respostas que foram dadas às expressões da questão social nessa época. Foram respostas de caráter repressivo e policialesco com a incorporação apenas de algumas demandas da classe trabalhadora, com a criação de leis que traziam, ainda de forma muito tímida e parcial, melhorias nas condições de vida e de trabalho dos trabalhadores.

Assim, pode-se compreender que não houve grandes rupturas entre o Estado liberal do século XIX e Estado social no início século XX na construção das tímidas políticas sociais. Nesse sentido, o que houve foi “uma mudança profunda na perspectiva do Estado, que abrandou seus princípios liberais e incorporou orientações social-democratas num novo contexto socioeconômico e de luta de classes, assumindo um caráter mais social, com investimentos em políticas sociais” (PISÓN, 1988 apud BEHRING e BOSCHETTI, 2011, p. 63). Há, entre ambos os modelos de Estado, o reconhecimento de direitos, mas sem se colocar em risco os fundamentos do modo de produção capitalista. Nesse contexto as políticas sociais vão caminhando lentamente, mas se ampliam no contexto do capitalismo monopolista.

O enfraquecimento do liberalismo, no final do século XIX e início do século XX, é reconhecido como resultado de alguns processos político-econômicos, dos quais Behring (2006), destaca dois: a) O crescimento e fortalecimento do movimento operário e a sua

³² [...] O liberalismo e [...] seu principal sustentáculo: o princípio do trabalho como mercadoria e sua regulação pelo livre mercado. [...] O liberalismo, alimentado pelas teses de David Ricardo e sobretudo de Adam Smith [...], que formula a justificativa econômica para a necessária e incessante busca do interesse individual, introduz a tese que vai se cristalizar como um fio condutor da ação do Estado liberal: cada indivíduo agindo em seu próprio interesse econômico, quando atuando junto a uma coletividade de indivíduos, maximizaria o bem-estar coletivo. É o funcionamento livre e ilimitado do mercado que asseguraria o bem-estar. [...] O mercado livre que regula as relações econômicas e sociais e produz o bem comum (BEHRING e BOSCHETTI, 2011, p. 56).

ocupação em espaços políticos importantes, que, em certa medida, forçava a burguesia a reconhecer e alargar o leque de direitos políticos e sociais para os trabalhadores, além das mudanças que se processavam no mundo do trabalho, com a chegada do fordismo; b) A crescente concentração e monopolização de capital³³, desmantelando as bases daquilo que moralmente era orientado pela utopia liberal “o indivíduo empreendedor”. Somando-se a esses aspectos, temos as guerras mundiais, a crise do capital em 1929-1932 e a revolução socialista de 1917. Era uma crise econômica e também de legitimidade do próprio modo de produção capitalista.

Com a crise de 1930, houve a cristalização do modo de produção capitalista monopolista, mas sua expansão só ocorreu pós Segunda Guerra Mundial, quando se adentrou na fase madura do capitalismo³⁴, onde foi possível a constituição do Estado social nos seus diversos formatos. Essa fase do capitalismo foi marcada por suas grandes expansões, pela constituição de grandes monopólios, por altas taxas de lucro, pelas políticas sociais para os trabalhadores, dentre outros.

No contexto do capitalismo monopolista, há a preservação das condições externas da produção capitalista, “a intervenção estatal incide na organização e na dinâmica econômica desde dentro, e de forma contínua e sistemática. Mais exatamente, no capitalismo monopolista, as funções políticas do Estado imbricam-se organicamente com as suas funções econômicas” (NETTO, 2011, p. 25). Nesse processo de produção e reprodução social, o Estado passa a intervir, colaborando através das políticas sociais ou de salários indiretos e, ao passo que o Estado oferta políticas sociais, reduz custos para o capital, sobretudo, em épocas de crise. Fica evidente, portanto, que, o eixo da intervenção estatal está diretamente ligado a garantir os superlucros dos monopólios, onde imbricam-se “poder político e econômico, o Estado desempenha uma multiplicidade de funções”.

Lembremos, pois, que as políticas sociais são o meio pelo qual o Estado vai se relacionar com a sociedade civil. E, no contexto do capitalismo monopolista, a questão social passa a ser vista como um problema de ordem gerencial, de ordem política e não apenas policialesco. Se, no capitalismo concorrencial, o Estado era invisível, no capitalismo

³³ Cada vez mais, o mercado foi liderado por grandes monopólios, e a criação de empresas passou a depender de um grande volume de investimentos, dinheiro emprestado pelos bancos, numa verdadeira fusão entre capital bancário e o industrial, que dá origem al capital financeiro (BEHRING e BOSCHETTI, 2011, p. 68).

³⁴ O capitalismo tardio ou maduro caracteriza-se por intenso processo de monopolização do capital, pela intervenção do Estado na economia e no livre movimento do mercado, constituindo-se oligopólios privados (empresas) e estatais (empresas e fundações públicas), e expande-se após a crise de 1929-1932 e, sobretudo, após a Segunda Guerra Mundial (Idem, p. 82-83).

monopolista, há forte presença do Estado, que se faz perceber, por exemplo, a partir do leque de políticas sociais que são ofertadas como instrumento de enfrentamento às multifacetadas expressões da questão social.

O que se quer destacar, nesta linha argumentativa, é que o capitalismo monopolista, pelas suas dinâmicas e contradições, cria condições tais que o Estado por ele capturado, ao buscar legitimação política através do jogo democrático, é permeável a demandas das classes subalternas, que podem fazer incidir nele seus interesses e suas reivindicações imediatos. E que este processo é todo ele tencionado, não só pelas exigências da ordem monopolítica, mas pelos conflitos que esta faz dimanar em toda a escala societária. É somente nestas condições que as sequelas da “questão social” se tornam, mais exatamente: podem tornar-se – objeto de uma intervenção contínua e sistemática por parte do Estado. É só a partir da concretização das possibilidades econômico-sociais e políticas segregadas na ordem monopolítica [...] que a “questão social” se põe alvo de políticas sociais. No capitalismo concorrencial, a “questão social”, por regra, era objeto de intervenção estatal na medida em que motivava um auge de mobilização trabalhadora, ameaçava a ordem burguesa ou, no limite, colocava em risco global o fornecimento da força de trabalho para o capital – condições externas à produção capitalista [...] (NETTO, 2011, p. 29).

Vale ressaltar que, mesmo nessa conjuntura, o Estado não funciona alheio às relações entre capital e trabalho, portanto, a dimensão que as políticas sociais tomam guarda relação direta com o potencial da luta de classe. Por isso que, quanto mais politizada a sociedade civil, maior será a presença do Estado, maior será a proporção e o leque de políticas de proteção social pública.

E conforme argumenta Netto (2011), só se pode pensar em política social pública, no modo de produção capitalista, com a emergência do capitalismo de monopólios, cujo objetivo é a proteção social dos cidadãos, pois é através das políticas sociais que os direitos sociais se concretizam, e as necessidades sociais são atendidas. Nesse estágio do capitalismo, o Estado burguês buscará, sistemática e continuamente, realizar a gestão e administração das expressões da questão social, conformando, pela adesão que recebe de categorias e setores, cujas demandas incorpora sistemas de consenso variáveis mais operantes. Conformando uma verdadeira indissociabilidade de funções econômicas e políticas que é própria do sistema estatal da sociedade burguesa madura e consolidada.

É importante destacar que a política social, mesmo no contexto do capitalismo monopolista, não segue o mesmo padrão de desenvolvimento e varia de um país para o outro. Além disto, acrescentamos que política social não se confunde com Welfare State (Estado de

Bem-Estar), embora este, assim como a política social, também seja considerado um sistema de proteção social contraditório, uma vez que também atende a interesses distintos.

De acordo com Pereira (2009), a política social deve ser compreendida como um conceito amplo e como uma política de ação que historicamente se desenvolveu sob diversos formatos de intervenção do Estado para atender às necessidades sociais. Ela é resultante da conflituosa relação entre capital e trabalho que antecedeu a Segunda Guerra Mundial. Já o Welfare State é resultante do segundo pós-guerra, com a instituição do Estado capitalista regulador e provedor de serviços e benefícios sociais, de inspiração keynesiana³⁵ no século XX.

De modo geral, o Estado de Bem-Estar Social (EBES) pode ser caracterizado pela responsabilidade do Estado pelo bem estar de seus membros. Trata-se de manter um padrão mínimo de vida para todos os cidadãos, como questão de direito social, através de um conjunto de serviços provisionados pelo Estado, em dinheiro ou em espécie (YAZBEK, 2008, p. 08).

O Welfare State é caracterizado por relações entre Estado e sociedade, inexistentes em outrora, cujos princípios guardam relação direta com as reivindicações sociais daquele momento histórico específico. Seus princípios e objetivos visavam à expansão dos direitos sociais. Com oferta universal desses direitos, havia uma preocupação com o pleno emprego e a possível institucionalização da assistência social em formato de uma rede que atuaria na defesa contra as condições de extrema pobreza e que funcionaria como um mecanismo na garantia da manutenção de padrões mínimos de atenção às necessidades sociais humanas básicas. Entretanto, o Welfare State apresenta características que variam de um contexto social para o outro, de país para país, características que não são uniformes e homogêneas e que,

³⁵ [...] A situação de desemprego generalizado dos fatores de produção – homens, matérias primas e auxiliares, e máquinas, no contexto da depressão, indicava que alguns pressupostos clássicos e neoclássicos da economia política não explicavam os acontecimentos. Keynes questionou alguns deles, pois via a economia como ciência moral, não natural; considerava insuficiente a Lei de Say (Lei dos Mercados), segundo a qual a oferta cria sua própria demanda, impossibilitando uma crise geral de superprodução; e, nesse sentido, colocava em questão o conceito de equilíbrio econômico, segundo o qual a economia capitalista é auto regulável. [...] Para Keynes, [...] o Estado tem legitimidade para intervir por meio de um conjunto de medidas econômicas e sociais, tendo em vista gerar demanda efetiva. [...] Cabe ao Estado o papel de reestabelecer o equilíbrio econômico por meio de uma política fiscal, creditícia e de gastos, realizando investimentos ou inversões reais que atuem, nos períodos de depressão como estímulo à economia. [...] Essa intervenção global cabe também o incremento das políticas sociais. Ao Keynesianismo agregou-se o pacto fordista – da produção em massa para o consumo de massa e dos acordos coletivos com os trabalhadores e setor monopolista em torno dos ganhos de produtividade do trabalho [...] (BEHRING, 2006, p. 09).

portanto, apontam-nos na direção de que inexistente um padrão ou modelo único de Estado de Bem-Estar Social.

Criado na Europa, nos anos 1940, o Welfare State está diretamente associado ao processo de industrialização do capitalismo e de todas as problemáticas provocadas por ele. O Welfare State se respalda no Plano Beveridge³⁶, publicado na Inglaterra, em 1942, e é considerado um “moderno modelo estatal de intervenção na economia de mercado que, ao contrário do modelo liberal que antecedeu, fortaleceu e expandiu o setor público e implantou e geriu sistemas de proteção social (PEREIRA, 2008, p. 23).

O Estado de Bem-Estar Social é também considerado como um período de generalização e expansão do Estado de Bem-Estar que se deu com a expansão das funções do Estado, inclusive de suas funções políticas no período pós Segunda Guerra Mundial. Nesse contexto, as políticas de proteção social se generalizam e são, na sua maioria, públicas, gratuitas e universais, entre tantas outras características. Vale frisar que o Estado de Bem-Estar foi vivenciado de maneiras distintas em cada país, onde ele de fato ocorreu.

No caso do Brasil, as políticas sociais apresentam algumas particularidades, pois guardam relações com as peculiaridades históricas, com sua formação social e com as formas como se aderiu ao Modo de Produção Capitalista no país, onde o “Estado³⁷ se constituiu como um importante aliado da burguesia, atendendo à lógica de expansão do capitalismo e, nesse sentido, as emergentes políticas sociais, no país, devem ser apreendidas no movimento geral e nas configurações particulares desse Estado” (YAZBEK, 2008, p. 02). Ou seja, no Brasil, as medidas protetivas foram gestadas na correlação de forças que se estabeleceram com a sociedade civil e suas distintas manifestações. É o que apresentaremos nas páginas a seguir.

Até aqui realizamos uma historicização e apresentação acerca das tendências daquilo que se consubstanciou nas primeiras formas de políticas sociais na realidade europeia, desde o século XIV até o seu desenvolvimento no início do século XX. Essas experiências tornaram-se referências históricas no campo das políticas sociais por seus padrões de proteção social,

³⁶ Os princípios que norteiam o Welfare State [...] são aqueles apontados no Plano Beveridge: 1) responsabilidades estatal na manutenção das condições de vida dos cidadãos, por meio de um conjunto de ações em três direções: regulação da economia de mercado a fim de manter elevado nível de emprego; prestação pública de serviços sociais universais, como educação, segurança social, assistência médica e habitação; e um conjunto de serviços sociais pessoais; 2) universalidade de serviços sociais e 3) implantação de uma “rede de segurança” de serviços de assistência social (BEHRING e BOSCHETTI, 2011, p. 94).

³⁷ O Estado Brasileiro nasceu sob o signo de forte ambiguidade entre um liberalismo formal como fundamento e o patrimonialismo como prática no sentido de garantia dos privilégios das classes dominantes. O desenvolvimento da política social entre nós, [...] acompanha aquelas fricções e dissonâncias e a dinâmica própria da conformação do Estado (idem, p. 75).

especialmente na Europa Central, onde as políticas sociais, no Pós Segunda Guerra Mundial, configuraram o chamado Estado de Bem-Estar Social.

1.3 O SURGIMENTO E O DESENVOLVIMENTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO ÂMBITO DO ESTADO BRASILEIRO

Nesse momento, debruçar-nos-emos sobre a sociedade brasileira, onde realizaremos um exame histórico de suas formas de enfrentamento à pobreza e à constituição das políticas sociais nesta realidade. Desde já, é importante deixarmos claro que aquela é uma “categoria multidimensional e, portanto, não se caracteriza apenas pelo não acesso a bens, mas é categoria política que se traduz pela carência de direitos, de oportunidades, de informações, de possibilidades e de esperanças” (MARTINS, 1991, p. 15).

Para tanto, partiremos da compreensão de que a pobreza é uma manifestação das multifacetadas expressões da questão social e está diretamente articulada às formas desiguais de se relacionar na sociedade capitalista³⁸, onde, ao mesmo tempo, são produzidas riqueza e miséria. Assim sendo, a pobreza é fruto dessas relações desiguais e inconciliáveis entre capital e trabalho.

A formação do capitalismo entre nós se deu de forma distinta daquela que ocorreu nos países de capitalismo central. Diferente destes, no Brasil, o advento do capitalismo não aconteceu com um grande processo revolucionário, ele foi sendo introduzido na realidade brasileira por meio de acordos e parcerias com os senhores de engenho e a oligarquia nacional, articulando-se o novo com as estruturas mais antigas e conservadoras do nosso passado colonial. Nesse processo, o novo e o velho coexistem de forma imbricada, impossibilitando

³⁸ Os pobres são produtos dessas relações, que produzem e reproduzem a desigualdade social no plano social, político, econômico e cultural, definindo para eles um lugar na sociedade [...]. Estamos nos referindo a uma forma de inserção na vida social, a uma condição de classe e, portanto, abordamos a pobreza como categoria histórica e socialmente construída, como fenômeno que não pode ser tomado como natural. Estamos também nos reportando à qualidade relativa da pobreza, que gira em torno da desigualdade social, assim como a outras condições reiteradoras da desigualdade (como gênero, etnia, procedência e outros aspectos) (YAZBEK, 2012, p. 289-290).

reformas mais estruturais, existindo apenas uma “modernização conservadora”. Ademais, é preciso salientarmos que, no Brasil, a transição³⁹ do colonialismo para o capitalismo consistiu em realizar adaptações do trabalho escravo⁴⁰ para o trabalho livre. Além do mais, o “nosso passado colonial e a forma de nossa inserção no modo de produção capitalista teriam imposto uma forma política que implicaria a determinação ‘pelo alto’ das condições fundamentais de desenvolvimento e garantia das relações sociais de produção burguesa” (IASI, 2019, p. 419). Nessa realidade, as decisões são tomadas de cima para baixo, e as massas populares são excluídas de todos os processos e procedimentos deliberativos de tomada de decisão.

Para Silva (2010), a pobreza brasileira resulta “em grande parte, de um quadro de extrema desigualdade, marcada por profunda concentração de renda. Essa situação coloca o Brasil entre os países de maior concentração de renda do mundo” (p. 156). Embora a pobreza seja parte integrante de nossa história, no Brasil, historicamente as formas constituídas para seu enfrentamento sempre se pautaram em ações e intervenções parcas e infinitamente limitadas. E os pobres são enxergados a partir de conceituações e definições que caminham no sentido negativo e desqualificador, tratando-os sempre como algo ruim e indesejado na e para a sociedade. Somando-se a isto, há as particularidades históricas da formação da sociedade brasileira que, dentre outros aspectos, estão a experiência colonial e a escravidão que impuseram décadas de exclusão, sofrimento e morte de grande parcela de pessoas.

Desse passado, o Brasil ainda guarda ligações muito fortes, e isso nos impõe limites e nos impede de caminhar rumo ao futuro realmente moderno, democrático e emancipador, pois ainda se mantêm relações escravocratas e de poder. Essa é a base para se pensar a forma de constituição do modelo de enfrentamento à pobreza entre nós.

Nesse sentido, é válido destacarmos que os processos e pressão que aconteciam no Brasil, em especial, a partir de 1822, com a Proclamação da República e que forjavam a construção de um novo ideal de sociedade, não se pautavam na defesa de direitos dos cidadãos,

³⁹ A transição – claramente não-clássica – para o capitalismo no Brasil, então, é marcada por uma *visão estreita do dinamismo do mercado interno* e destina-se a impedir qualquer crescimento a partir de dentro. Prevaleram os interesses agroexportador e o ímpeto modernizador não teve forças suficiente para engendrar um rumo diferente, já que promovia mudanças com a aristocracia agrária e não contra ela (Ibdem, p. 77).

⁴⁰ A persistente presença do trabalho escravo teve impactos importantes no nascimento do trabalho livre e nas possibilidades políticas de um processo mais rápido e radicalizado de transição, com participação mais contundente do movimento operário. [...] Trata-se de uma situação estrutural, que retardou a consciência e a ação política operária no Brasil, cujas primeiras manifestações como tal datam do início do século XX. Estas, quando se colocam mais adiante na cena política, extrapolando o mandonismo e paternalismo tradicionais das elites, serão tratadas a partir da repressão policial e da discussão político-militar (BEHRING e BOSCHETTI, 2011, p. 77).

pois “[...] a democracia não era uma condição geral da sociedade: estava aprisionada no âmbito da sociedade civil, da qual faziam parte apenas as classes dominantes, as quais utilizavam o Estado nacional nascente para o patrocínio de seus interesses gerais” (BEHRING e BOSCHETTI, 2011, p. 74). Ou seja, as classes subalternas são completamente excluídas dos espaços e dos processos políticos nesta sociedade.

Desse modo, destacamos o peso da

Tradição oligárquica e autoritária, na qual os direitos nunca foram reconhecidos como parâmetros no ordenamento econômico e político da sociedade [...] dividida entre enclaves de “modernidade” e uma maioria sem lugar [...]. [...] Um país caracterizado por uma história regida por um privatismo selvagem e predatório, que faz da vontade privada e da defesa de privilégios a medida de todas as coisas, que recusa a alteridade e obstrui, por isso mesmo, a dimensão ética da vida social pela recusa dos fundamentos da responsabilidade pública e da obrigação social (TELLES, 1993, p. 2-4).

De acordo com Yazbek (2012), o que se observa é que, no Brasil, as primeiras medidas e iniciativas de enfrentamento à pobreza estão no âmbito de práticas assistencialistas e higienista, com ações no campo da benemerência caritativa e da filantropia. Reconhecidas como ajuda, essas iniciativas estavam voltadas apenas para o atendimento de alguns grupos da população como viúvas, crianças órfãs, idosos, abandonados e outros. Essas práticas foram ganhando vida e espaço através da ação social da Igreja Católica⁴¹ e de redes de solidariedade, além das ajudas dos próprios familiares. Esse modelo de assistência aos pobres perdurou até o final do século XIX.

O surgimento da primeira instituição dessa natureza, data dos anos de 1560, em São Paulo, denominada de Irmandade da Misericórdia, tornando-se a primeira instituição no Brasil diretamente direcionada ao atendimento à pobreza. De inspiração portuguesa, ela tinha como objetivo ofertar dotes para os órfãos e providenciava caixões para os mortos. Para tanto, utilizava-se da prática de esmolas.

Este modelo vai ampliar-se nos séculos seguintes com a ação de outras ordens religiosas (franciscanos, beneditinos, carmelitas e vicentinos), que ofereciam refeições, abrigo, ajuda material e espiritual a pobres, órfãos, loucos e enfermos. Nesse processo, a Igreja Católica tem importante papel,

⁴¹ O sistema de lealdade das clientelas constitui-se com o apoio da Igreja Católica, no papel que esta representou na justificação da ordem estabelecida e na proteção dos indivíduos. Essa “proteção” manifestava-se pela “distribuição” de limitados recursos oferecidos por parte da classe dominante, em momentos cruciantes de fome ou epidemias (FALEIROS, 2009, p. 114).

por meio de suas irmandades. As esmolas, que eram oficialmente recolhidas, e ações de caridade vão cunhar um modelo caritativo de assistência que recolhia dos ricos e distribuía aos pobres e que mesclava assistência e repressão. Assim, esmola foi a primeira modalidade de assistência social aos pobres no Brasil colonial, seguida da criação de instituições asilares e tutelares (YAZBEK, 2012, p. 295).

Na medida em que essas instituições vão se ampliando, ampliam-se também o leque de possibilidades de ajuda e serviços. Essas iniciativas ficavam a cargo da Igreja Católica, dos mosteiros e, em especial, das Santas Casas de Misericórdia que dispunham de serviços hospitalares e outros. São instituições que atuavam no sentido de oferecer abrigos e alimentação aos pobres e extremamente pobres. Além disso, também atuavam no sentido de manter da ordem pública, em outras palavras, elas desempenhavam papel importante no processo de higienização e limpeza pública através da exclusão social dos indesejados, sejam eles doentes, inválidos, loucos, crianças abandonadas, órfãs, entre tantos outros.

Em virtude do número de crianças abandonadas, em 1826, houve a criação da Roda dos expostos⁴², também conhecida como o Sistema da Roda, esta se constituía em um sistema legal que proporcionava assistência aos expostos até sua maioridade. A gestão deste sistema ficou a cargo da Santa Casa de Misericórdia, assim como a incumbência pelo cuidado das crianças deixadas sob sua responsabilidade. Essa iniciativa é considerada uma das primeiras medidas de assistência às crianças pobres no território brasileiro.

Conforme Yazbek (2005), em São Paulo, a Câmara Municipal realizava a destinação de recursos aos órfãos e também é de sua responsabilidade a iniciativa de institucionalizar os mendigos no ano de 1874, cuja ação ficou a cargo da Irmandade de Misericórdia. No tocante à pobreza a Câmara realizava inspeções através de comissões que visitavam estabelecimentos de caridade e prisões. Esse modelo de intervenção na pobreza, pautado em práticas assistencialistas, fiscalizadoras, repressivas e sanitárias “serão a base para a caracterização de um atendimento aos pobres filantropizado e higienista na cidade em seu período colonial e imperial” (p. 219).

No ano de 1888, houve a criação de uma caixa de socorro que, conforme Behring e Boschetti (2011), foi a dinâmica da instituição de direitos e da proteção social no Brasil até os

⁴² [...] Em realidade, a “Roda” era um dispositivo cilíndrico no qual eram enjeitadas as crianças e que rodava do exterior para o interior da casa de recolhimento. A denominação de Roda para o atendimento aos nela enjeitados presta-se-á confusão e ao entendimento de que a assistência a estes resumia-se ao recolhimento imediato à exposição e deixa obscuras todas as etapas e modalidades de assistência que os mesmos recebiam até sua maioridade (FALEIROS, 2011, p. 213).

anos 1960, século XX. Em 1889, os funcionários da Imprensa Nacional e os ferroviários conquistaram o direito à pensão e a 15 dias de férias. Já, em 1891, foi criada a primeira legislação para a infância no Brasil, que visava regulamentar o trabalho infantil⁴³. Por fim, em 1892, os funcionários da Marinha conquistaram o direito à pensão.

Apesar de conservar muitos aspectos, essas iniciativas assistencialistas sofreram algumas mudanças no início do século XX, são mudanças que estão diretamente relacionadas às alterações que se processavam no campo econômico, com a “passagem da economia mercantil escravista para a economia exportadora capitalista, que caracteriza o Brasil no final do Império e nos primeiros anos da Velha República” (SPOSATI, 1988, p. 87).

No Brasil, a questão social, até as três primeiras décadas do século XX, não era vista como caso de política, mas da filantropia, da benemerência e de polícia; era tratada por meio de práticas assistencialistas, higienistas e da coerção/repressão policial⁴⁴, principal resposta do Estado na Primeira República perante sua ausência e incapacidade em ofertar políticas sociais eficientes e eficazes para a população. É lapidar, no que tange às condições da proteção social de crianças e adolescentes neste momento, porque não escaparam daquelas políticas repressivas e controle social⁴⁵.

Os novos padrões de convívio impostos entraram em choque com as formas habituais de ocupação dos espaços urbanos, resultando numa constante vigília e repressão das manifestações tradicionais de convívio. As brincadeiras, os jogos, as “lutas”, as diabruras e as formas marginais de sobrevivência daqueles garotos tornaram-se passíveis de punição oficial. Os meninos das ruas tornaram-se “meninos de rua” (SANTOS, 2020, p. 229).

⁴³ O Brasil tem uma longa história de exploração da mão de obra infantil. As crianças pobres sempre trabalharam. Para quem? Para seus donos, no caso das crianças escravas da Colônia e do Império; para os “capitalistas” do início da industrialização, como ocorreu com as crianças órfãs, abandonadas ou desvalidas a partir do final do século XIX; para os grandes proprietários de terras como boias-frias; nas unidades domésticas de produção artesanal ou agrícola; nas casas de família; e finalmente nas ruas, para manterem a si e as suas famílias (RIZZINI, 2020, p. 376).

⁴⁴ “A violência do Estado se fará presente à trajetória das lutas do movimento operário como o mais eficiente meio de manutenção da paz social necessária à acumulação capitalista. [...] Setores burgueses ligados à agro-exportação e de seus prolongamentos nos setores médios mais abastados, essencialmente desconhecerá a existência da questão operária [...]” Violência presente inclusive “[...] nos movimentos reivindicatórios e nas crises econômicas que lançam grandes massas em situação de extremo pauperismo (IAMAMOTO e CARVALHO, 2013, p. 142).

⁴⁵ A eugenia era a ideia corrente entre teóricos e autoridades e a “profilaxia social” era praticada cotidianamente. A busca pelo trabalhador ideal não cessava, hostilizando-se, assim, não só o negro – representante de um passado a esquecer -, como também aqueles imigrantes portadores de ideias “nocivas” à ordem social. Bania-se do país os líderes sindicais, os dirigentes de greves e de reivindicações populares, de modo que o papel dos aparelhos policiais era de extrema importância (SANTOS, 2020, p. 213).

Até 1930, vivíamos a fase concorrencial do capitalismo, e o Estado liberal não realizava intervenções nas questões de mercado. Sendo assim, a questão social era relegada aos cuidados do empresariado e da Igreja Católica, com a pobreza associada à incapacidade pessoal, com a culpabilização do indivíduo por sua condição de pobreza e sem muitas mudanças no padrão assistencial que vinha sendo construído. Aos incapacitados, sobejavam, além da repressão, o socorro da benemerência e da filantropia.

O Estado brasileiro nasceu sob o signo de forte ambiguidade entre um liberalismo formal como fundamento e o patrimonialismo como prática no sentido da garantia dos privilégios das classes dominantes. [...] Com o liberalismo nas condições brasileiras, perde-se o pé na realidade, o pensamento torna-se um despropósito ornamental, no contexto de uma cumplicidade alinhavada pelo favor (BEHRING e BOSCHETTI, 2011, p. 75).

No Brasil, a população operária era mínima e composta majoritariamente por imigrantes marginalizados nas periferias das principais cidades do país. Grande parte dessas pessoas viviam em condições sub-humanas, residiam em casas impróprias para habitação, com falta ou, até mesmo, a ausência total de água, luz e saneamento básico, além das condições extenuantes de trabalho e dos ínfimos e insuficientes salários para subsistir. Essa realidade impunha a entrada de mulheres e crianças no mercado de trabalho, porém permanecendo em situações de trabalho e de vida cada vez mais aviltantes.

É apenas com o desenvolvimento da urbanização e o surgimento da classe operária com suas mobilizações e reivindicações por direitos trabalhistas, sociais e previdenciários que a questão social foi gradativamente sendo reconhecida no país. As duas primeiras décadas do século XX, especialmente a primeira, foram marcadas pelas ocorrências constante de greves e manifestações por parte dos operários, tomando maior extensão nas “conjunturas pré e pós Primeira Guerra Mundial. No período que se estende de 1917 a 1920, a densidade e combatividade das manifestações de inconformismo marcaram para a sociedade burguesa a presença ameaçadora de um proletariado à beira do pauperismo” (IAMAMOTO e CARVALHO, p. 139-140). Sabemos que a greve de 1917 mostrou às autoridades governamentais a situação de miséria em que se encontravam os operários e suas famílias. Vítimas de um processo crescente de exclusão, tratava-se, pois, do processo de crescimento econômico e exclusão social. Faces distintas de uma mesma moeda. Contudo, a resposta governamental, inicialmente, pautou-se em ações de caráter repressivo, mas, ainda nesse

contexto, podemos observar algumas propostas emergentes como, por exemplo, a Lei de Acidentes do Trabalho em 1919 e as Caixas de Aposentadorias e Pensões em 1923.

As greves operárias de 1917 e 1919 representaram a insatisfação dos operários com suas péssimas situações de vida, de trabalho e de salários. As reivindicações davam-se basicamente em torno do poder aquisitivo dos salários, da redução da jornada de trabalho, da proibição do trabalho infantil, da regulamentação do trabalho feminino, do direito a férias, do seguro contra acidentes e doenças. Esse é indubitavelmente o fator primordial e desencadeador de algumas medidas protetivas ainda nas primeiras décadas do século XX, por meio da instituição de algumas legislações sociais.

As leis sociais, [...] se colocam na ordem do dia a partir do momento em que as terríveis condições de existência do proletariado ficam definitivamente retratadas para a sociedade brasileira por meio dos grandes movimentos sociais desencadeados para a conquista de uma cidadania social. Em torno da questão social, são obrigados a posicionar-se as diversas classes e frações de classes dominantes, subordinadas ou aliadas, o Estado e a Igreja. Aqueles movimentos refletem e são elemento dinâmico das profundas transformações que alteram o perfil da sociedade a partir da consolidação de um polo industrial, englobando-se no conjunto de problemas que se colocam para a sociedade naquela altura, exigindo profundas modificações na composição de forças dentro do Estado e no relacionamento deste com as classes sociais. O desenvolvimento da questão social é também a questão da formação da classe operária e de sua entrada no cenário político, da necessidade de seu reconhecimento pelo Estado e, portanto, da implementação de políticas que, de alguma forma, levem em consideração seus interesses (IAMAMOTO e CARVALHO, 2013, p. 134-135).

Entre as principais medidas assistenciais desenvolvidas nas duas primeiras décadas do século XX, estão: a criação da lei, que foi responsável pela regulamentação dos acidentes de trabalho, no ano de 1919, que também resguardava os aspectos repressivos das legislações anteriores. Em 1923, foi criada a Lei Eloy Chaves, que instituiu a criação das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs), inicialmente restritas a pouquíssimos profissionais, pois as CAPs eram instituídas por empresas e não por categorias profissionais, a exemplo dos ferroviários, portuários e marítimos e, constitui-se no embrião da Previdência Social no Brasil. No ano de 1933, as CAPs foram agregadas nos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs)⁴⁶

⁴⁶ [...] No sentido de manter a força de trabalho em condições de produção, valendo-se da assistência médica vinculada à Previdência Social, que, a partir de 1933, transformou as CAPs em IAPs. [...] IAPs - Criados no governo de Getúlio Vargas, vinculados ao Ministério do Trabalho. Foram criados vários institutos, agora não mais por empresas e sim por categorias profissionais (AGUIAR, 2015, p. 24).

que aglutinaram várias categorias profissionais e foram abrangidas para todo o território nacional. A princípio, essas categorias profissionais abrangeram: a dos marítimos (IAPM), dos Bancários (IAPB), dos Comerciais (IAPC), dos Empregados de Transportes e Cargas (IAPTEC) e dos Industriários (IAPI).

Os IAPs eram responsáveis pela cobertura de riscos ligados, geralmente, à perda da capacidade laborativa dessas categorias de trabalhadores mais estratégicas para o desenvolvimento da economia do país, porém pautavam-se em planos pouco uniformizados e orientados pela lógica do seguro, isto é, por contribuições prévias e, dentre os benefícios ofertados, estavam as aposentadorias e o auxílio-doença.

Tanto as CAPs quanto os IAPs constituíram-se em respostas por parte do governo e do empresariado às reivindicações dos operários. Por fim, mas não menos importante, em 1927, houve a criação do Código de Menores (CM), porém as medidas de proteção social, no país, até a década de 1930, são caracterizadas como medidas pontuais e inconstantes. E, para a população mais pobre e que se conservava à margem do mercado de trabalho, permaneciam as ações filantrópicas e caritativas, de cunho higienista e repressor, uma vez que o acesso aos benefícios ofertados através dos IAPs vinculava-se apenas àqueles que estavam no mercado formal de trabalho. “As medidas tomadas pelas autoridades caminhavam no sentido de reprimir a vadiagem, a embriaguez, a mendicância e a prostituição, ou seja, combater tudo o que não se enquadrava na lógica da produção e do trabalho, por meio do arrefecimento do controle social” (SANTOS, 2020, p.228). Deve ser ressaltado que a questão social era, naquele momento, tratada também como caso de polícia.

Isso orienta-nos a compreender que a proteção social, que foi sendo desenvolvida e se consolidou no Brasil, caminha na direção oposta aos padrões construídos pelos países europeus. Não surgindo, portanto, no mesmo tempo histórico dos países de capitalismo central, a proteção social brasileira segue basicamente o modelo das políticas sociais da América Latina e, nessa particularidade, a trajetória das políticas sociais foi realizada de tal modo que possibilitou a incorporação de estratégias fragmentadas, setorializadas e de restrita cobertura.

Diferentemente daquilo que foi protagonizado pela classe trabalhadora europeia no campo das lutas e mobilizações sociais por direitos trabalhistas, políticos e sociais,

Não houve no Brasil escravista do século XIX uma radicalização das lutas operárias, sua constituição em classe para si, com partidos e organizações fortes. A questão social, já existente num país de natureza capitalista, com

manifestações objetivas de pauperismo e iniquidade, em especial após o fim da escravidão e com a imensa dificuldade de incorporação dos escravos libertos no mundo do trabalho, só se colocou como questão política a partir da primeira década do século XX, com as primeiras lutas de trabalhadores e as primeiras iniciativas de legislação voltadas ao mundo do trabalho. [...] A criação dos direitos sociais no Brasil resulta da luta de classes e expressa a correlação de forças predominante (BEHRING e BOSCHETTI, 2011, p. 78-79).

No entanto, ainda que de forma tardia, no Brasil, os direitos sociais, trabalhista e previdenciários resultaram das lutas e manifestações dos trabalhadores, em especial das lutas dos operários, mas também são compreendidos como uma forma de legitimidade da burguesia em momentos críticos de restrição de direitos, sejam eles políticos ou civis.

Para Behring e Boschetti (2011), os anos de 1930 e 1940 são compreendidos como os anos de introdução das políticas sociais no Brasil, porém de forma lenta e gradual. Elas caracterizaram-se por se estruturarem com referência na organização social do trabalho formal e não no direito de cidadania. Ou seja, a partir das lutas e reivindicações dos trabalhadores urbanos mais organizados como os ferroviários, os marítimos, e outros, deixando excluídos dessa proteção social os trabalhadores do campo e demais trabalhadores sem vínculos empregatícios formais, que deveriam buscar ajuda das iniciativas filantrópicas e caritativas, estabelecendo, pois, uma verdadeira dualidade na proteção social brasileira, visto que se estruturou fundamentada no trabalho formal.

É apenas com a emergência da classe operária, nos espaços das cidades, com suas reivindicações e mobilizações, que a questão social passa a ser objeto de medidas estatais de proteção para os trabalhadores e seus familiares. Desse modo, ao reconhecer e legitimar a questão social durante a década de 1930⁴⁷, o governo de Getúlio Vargas buscou administrá-la através do estabelecimento de mecanismos e estratégias que caminharam no sentido de desmobilizar as lutas da classe operária e de apaziguar as tensões existentes entre as classes sociais. Essas medidas tinham como finalidade promover a valorização econômica.

As medidas de proteção social que surgiram nesse período possuíam ligações diretas com o processo de urbanização e industrialização do país, onde as mobilizações e

⁴⁷ A crise do comércio internacional em 1929 e o movimento de outubro de 1930 representam um marco importante na trajetória da sociedade brasileira. Aparecem como momentos centrais de um processo que leva a uma reorganização das esferas estatal e econômica, *apressando* o deslocamento do centro motor da acumulação capitalista das atividades de agro-exportação para outras de realização interna. Todos os segmentos da sociedade são profundamente afetados por essas transformações, induzidos a alterar em profundidade seus posicionamentos e práticas anteriores. [...] Especialmente no que se refere à questão social (IAMAMOTO e CARVALHO, 2013, p. 136).

organizações dos trabalhadores se faziam constantes. O governo, por sua vez, passava a responder algumas necessidades sociais, introduzindo determinadas medidas inclusive na Constituição Federal de 1934, destinando um capítulo específico para a ordem econômica e social. Entretanto, tais providências não estavam dissociadas das mudanças que se processavam no mundo do trabalho e, para ser mais específica, da forma como se estruturava o capitalismo no país.

Assim, no decorrer desse processo histórico, ainda na década de 1930, ocorreu a implantação do Serviço Social no Brasil, que surgiu para atender as demandas postas à sociedade com o processo de industrialização e, conseqüentemente, pela agudização das expressões da questão social no capitalismo de monopólios. O Serviço Social “não se baseará, no entanto, em medidas coercitivas emanadas do Estado. Surge da iniciativa particular de grupos e frações de classe, que se manifestam, principalmente, por intermédio da Igreja Católica” (IAMAMOTO e CARVALHO, 2013, p. 135).

Conseqüentemente, foi no âmbito mais íntimo da Igreja Católica que surgiram as primeiras escolas de Serviço Social⁴⁸ no Brasil. Já que inicialmente a questão social foi uma preocupação assumida apenas pela Igreja Católica que lutava fervorosamente contra o “liberalismo e o comunismo. O problema social no começo do século XX começa a ser assumido pelos católicos brasileiros, o que é feito pela ação da hierarquia e organização do laicato” (AGUIAR, 2011, p.42). Em terras brasileiras, a primeira Escola de Serviço Social nasceu no ano de 1936, na cidade de São Paulo, por meio do Centro de Estudos da Ação Social (CEAS). Já a segunda Escola surgiu no Rio de Janeiro, em 1937.

É sabido que, entre os anos 1936 e 1945, a formação profissional dos(as) Assistentes Sociais brasileiros(as) era predominantemente uma formação técnica, científica e moral doutrinária. Dito isso de outro modo, em seu surgimento, em 1936, o Serviço Social está intimamente relacionado à ação social da Igreja Católica, recorrendo ao pensamento franco belga, contudo, dentro desse lapso temporal, ele vai se aprofundando, complexificando-se e se institucionalizando, posto que as demandas profissionais, nesse processo, também sofreram mudanças e, conseqüentemente, houve a necessidade de resposta profissional também diversas. Ao adentrarmos a década de 1940, surge a necessidade da questão científica que, na década anterior, ainda não estava presente, ou seja, houve a adesão ao pensamento positivista,

⁴⁸ [...] O Serviço Social nasce ligado à atuação da Igreja Católica, a serviço de sua ideologia. Além da ligação de sua prática, há sua ligação do ponto de vista teórico. Toda visão de homem se dará sob os quadros católicos, tendo como sustentação filosófica o neotomismo. [...] (AGUIAR, 2011, p. 45).

trazendo, nesse momento, toda a questão da cientificidade para a profissão, como bem explica Aguiar:

O Serviço Social [...] fundamenta-se na Doutrina Social da Igreja. Do ponto de vista filosófico, terá por base o neotomismo. Os princípios de dignidade da pessoa humana, do bem-comum, entre outros, hauridos em Santo Tomás, iluminaram a teoria e a prática do assistente social, desde 1936 até 1960, de maneira preponderante. A partir de 1960, começa a haver uma ruptura por parte daqueles que começam a assumir uma postura na visão dialética, inclusive na sua versão materialista. É a partir da década de 1960 que vemos o movimento chamado de reconceituação de Serviço Social. Sabemos que não existe a filosofia do Serviço Social, mas que, no decorrer de sua história e em contextos diferentes, embasa sua teoria e sua prática em diferentes filosofias. Uma delas foi o neotomismo (AGUIAR, 2011, p. 556).

No contexto dos anos 1980, Iamato (2015), em seu livro “Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional” destaca que essa década foi de fundamental importância na definição de novos rumos para a profissão no âmbito do Brasil.

Nas palavras da autora:

A década de 1980 foi extremamente fértil na definição de rumos técnico-acadêmico e políticos para o Serviço Social. Hoje existe um projeto profissional, que aglutina segmentos significativos de assistentes sociais no país, amplamente discutido e coletivamente construído ao longo das duas últimas décadas. As diretrizes norteadoras desse projeto se desdobram no Código de Ética Profissional do Assistente Social, de 1993, na Lei da Regulamentação da Profissão de Serviço Social e, hoje, na nova Proposta de Diretrizes Gerais para o Curso de Serviço Social (IAMAMOTO, 2015, p. 50).

Posto isso, é fundamental que entendamos que o Serviço Social é mais um aporte para fazer frente às expressões da questão social vivenciadas pela classe trabalhadora no contexto de industrialização. Uma questão específica acerca do surgimento do Serviço Social no Brasil é que a sua implementação se origina por meio de demandas da classe dominante e não da classe que dele seria beneficiária.

Todavia, observa-se que, durante o governo Vargas⁴⁹, houve o estabelecimento de acordos que atendiam tanto aos interesses da classe trabalhadora quanto dos capitalistas e, no

⁴⁹ O Estado assume paulatinamente uma organização corporativa, canalizando para sua órbita os interesses divergentes que emergem das contradições entre as diferentes frações dominantes e as reivindicações dos setores populares, para, em nome da harmonia social e desenvolvimento, da colaboração entre as classes, repolitizá-las e discipliná-las, no sentido de se transformar num poderoso instrumento de expansão e acumulação capitalista.

que se refere à proteção social, a opção que se fez foi pela via do seguro social que está diretamente relacionado aos trabalhadores assalariados e com vínculos na carteira de trabalho. Daí a exclusão de parcela significativa de trabalhadores dessa proteção social que se pauta na lógica do seguro, cujos direitos são, por conseguinte, decorrentes do trabalho formal e, para ter acesso a esse tipo de proteção, os trabalhadores deveriam realizar contribuições prévias e proporcionais aos benefícios que eles e seus dependentes teriam acesso. Essa proteção social é caracterizada por ser mínima, seletiva e não universal.

Desse modo, ao ser legitimada pelo Estado, a questão social traçou um verdadeiro “terreno de disputa pelos bens socialmente construídos e está na base das primeiras políticas sociais no país. A partir do Estado Novo (Getúlio Vargas 1937-1945), as políticas sociais se desenvolvem de forma crescente, como resposta às necessidades do processo de industrialização” no país (YAZBEK, 2008, p. 89-90). Foi um período marcado por forte centralização política e também de participação estatal nas políticas públicas.

Nesse período, o Estado, através da regulamentação entre capital e trabalho, estabeleceu o salário mínimo, houve a promulgação de leis trabalhistas, a valorização da saúde do trabalhador, a criação do Ministério do Trabalho, da Indústria e Comércio e do Ministério da Educação e Saúde, a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA), o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), O Serviço Social da Indústria (SESI) e outros.

Cabe aqui uma breve caracterização sobre a LBA⁵⁰, que foi criada no ano de 1942, e é considerada a primeira grande instituição nacional de assistência social; tinha o objetivo de contribuir com a provisão das necessidades básicas das famílias, cujos chefes tinham sido disponibilizados para atuar na guerra. Além disso, era caracterizada por suas práticas assistencialistas e paternalistas junto à população mais pobre da sociedade. A partir de 1946, a LBA passou a atuar com trabalhos filantrópicos e benemerentes junto à maternidade e à infância e era coordenada pela primeira dama Darcy Vargas. Esse modelo de intervenção na pobreza foi a base para a emergente assistência social no país.

No Brasil, a década de 1950 ficou marcada pelo esforço do governo na busca pelo desenvolvimento econômico do país, “com o desenvolvimentismo dentro de uma estratégia

A política social formulada pelo novo regime – que tomará forma através de legislação sindical e trabalhista – será sem dúvida um elemento central do processo (IAMAMOTO e CARVALHO, 2013, p. 161).

⁵⁰ Constituído-se na primeira campanha assistencial de nível nacional, a Legião Brasileira de Assistência será de grande importância para a implantação e institucionalização do Serviço Social, contribuindo em diversos níveis para a organização, expansão e interiorização da rede de obras assistenciais, incorporando ou solidificando nestas os *princípios* do Serviço Social e a consolidação e expansão do ensino especializado de Serviço Social e do número de *trabalhadores sociais* (ibidem, p. 267).

de substituição de importações, cuja principal expressão foi o Plano de Metas do governo Kubitschek, que se propunha a fazer o país crescer 50 anos em 5” (BEHRING e BOSCHETTI, 2011, p. 110). Nesse processo, observa-se que a intervenção do Estado ocorreu de forma mais ampla e planejada nas questões de ordem social e econômica. Porém, houve o acirramento da luta de classes e o aumento das tensões no campo, em virtude da lacuna crescente entre a proteção para os trabalhadores urbanos e a desproteção do homem do campo.

Conforme Yazbek (2012), nesse período, as instituições sociais buscaram integrar os segmentos mais pobres no processo de desenvolvimento do país, pois “a pobreza era abordada como resultado de um insuficiente desenvolvimento econômico, do estágio ainda não suficientemente desenvolvido no país e, portanto, como fenômeno não estrutural” (p. 299). Nesse contexto, o campo das políticas sociais é marcado por uma expansão lenta e seletiva dos direitos sociais e se caracterizou pela separação entre os Ministérios da Saúde e da Educação em 1953; houve também a criação de novos IAPs.

O Brasil adentra na década de 1960 sob o forte processo de desenvolvimento econômico,⁵¹ que vinha ocorrendo desde final da década anterior. Ressalta-se que esse processo acumulativo não é estranho às articulações econômicas e políticas do quadro internacional, pois buscou-se o desenvolvimento econômico do país através de alianças entre o capital nacional e o internacional, o que possibilitou a abertura do Brasil para o capitalismo monopolista e, conforme já acentuamos anteriormente, é no contexto do capitalismo de monopólios que o Estado amplia seu leque de intervenções. Todavia, enquanto aliado à burguesia, o Estado buscou atender à lógica de expansão do capitalismo através de novas estratégias de desenvolvimento que combinavam concentração e centralização de capital, intensificando assim o processo de exploração do operariado e a desigualdade social, além da exclusão, da repressão e do autoritarismo que se instalou com o processo de Ditadura Militar⁵² no país (1964-1984).

⁵¹ Mais concretamente, a industrialização restringida passa a ceder o lugar, mormente a partir de 1956, à industrialização pesada, implicando um novo padrão de acumulação. O modelo de desenvolvimento emergente supunha um crescimento acelerado da capacidade produtiva do setor de bens de produção e do setor de bens duráveis de consumo e, notadamente, um financiamento que desbordava as disponibilidades do capital nacional (privado) e estrangeiro já investidos no país. [...] Em suma, na entrada dos anos sessenta, a dinâmica endógena do capitalismo no Brasil, alcançando-se a um padrão diferencial de acumulação, punha na ordem do dia a diferenciação de esquemas de acumulação (e, logo, fontes alternativas de financiamento) e a iminência de uma crise. Se esta não aparecia como tal aos olhos dos estratos industriais burgueses, a questão da acumulação mostrava-se óbvia. (NETTO, 2011, p. 20).

⁵² Já se mencionou que a articulação político-social que fundava o Estado Brasileiro às vésperas de 1964 problematizava a continuidade do padrão de desenvolvimento dependente e associado que se engendrara em

Conforme Yazbek (2012), nesse contexto, a expansão do capitalismo de monopólios acarretou, no Brasil, mudanças que vão se efetivar durante as décadas de 1960 e 1970, no que tange à expansão e modernização do sistema de proteção social brasileiro. Para essa autora,

Trata-se de um processo de modernização conservadora, que vai combinar assistência à pobreza com repressão, pois essas mudanças não significaram uma ruptura com os padrões meritocráticos prevalecentes até então, mas, nesse período, por exemplo, o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) incorporou novos segurados, expandiu a assistência médica previdenciária e criou em 1974 a Renda Mensal Vitalícia (RMV) para idosos e inválidos com baixa renda. Ainda nessa época, houve a criação de novos mecanismos de poupança compulsória por meio do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço — FGTS e posteriormente o Programa de Integração Social (PIS)/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP). Foram criados também o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (ProRural), o Sistema Financeiro de Habitação, os Centros Sociais Urbanos, o Programa de Interiorização de Ação de Saúde e Saneamento no Nordeste (PIASS), o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (Profilurb), entre outros, além do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), que incluiu, no novo sistema, a Legião Brasileira de Assistência — LBA e a Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor — Funabem (p. 229-300).

Contudo, as políticas sociais eram do tipo conservadoras, fragmentadas, focalizadas, descontínuas e articulavam assistência e repressão, pois, se o governo expandia alguns direitos sociais e assistia parte da população, ele também reprimia e retirava direitos. Essas políticas tinham por finalidade a busca da legitimação do regime militar, a manutenção da força de trabalho e a expansão do capital. Lembremos, pois, que o Estado no contexto da autocracia burguesa está a serviço dos grandes monopólios.

O ano de 1966 é marcado pela unificação dos IAPs no Instituto Nacional de Previdência e Assistência Social (INPS), criado nesse mesmo ano. O INPS estava sob o comando do Ministério do Trabalho e Previdência Social, que era o responsável pelos

meados da década de cinquenta. O Estado que se estrutura depois do golpe de abril expressa o rearranjo político das forças socioeconômicas a que interessam a manutenção e a continuidade daquele padrão, aprofundadas a heteronomia e a exclusão. Tal Estado concretiza o pacto contrarrevolucionário exatamente para assegurar o esquema de acumulação que garante a prossecução de tal padrão, mas isto é crucial, readequando-o às novas condições internas e externas que emolduravam, de uma parte, o próprio patamar chegara e, de outra, o contexto internacional do sistema capitalista que se modificava acentuadamente no curso da transição dos anos cinquenta aos sessenta. Readequando, aquele esquema é definido em proveito do grande capital, fundamentalmente dos monopólios imperialistas. O Estado erguido no pós-64 tem por funcionalidade assegurar a reprodução do desenvolvimento dependente e associado, assumindo, quando intervém diretamente na economia, o papel de repassador de renda para os monopólios, e politicamente mediando os conflitos setoriais e intersetoriais em benefício estratégico das corporações transnacionais na medida em que o capital nativo ou está coordenado com elas ou com elas não pode competir (e não é infrequente que a coordenação se dê também por incapacidade para competir) (NETTO, 2011, p. 27-28).

benefícios previdenciários, assim como pela assistência à saúde de seus segurados e dependentes. É importante lembrar que, a partir dessa unificação os benefícios foram padronizados para todas as categorias profissionais, mas a gestão do INPS passa a ser feita de forma centralizada, diferenciando-a daquela que era realizada nos IAPs – com gestão tripartite. E, somente no ano de 1974, foi que o Ministério do Trabalho foi desvinculado da Previdência Social, que ficou sob o comando do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS).

Ainda no contexto dos anos setenta, o Brasil foi afetado por muitos acontecimentos históricos, como a crise mundial do capital, que trouxe consequências catastróficas para o conjunto dos trabalhadores, rompendo com o padrão de produção keynesiano-fordista que se estabeleceu após a Segunda Guerra Mundial, trazendo também importantes consequências para o modelo que se desenhava para as políticas sociais no país.

Apesar da conjuntura política que o país vivia no final da década de setenta, houve um significativo avanço dos movimentos sociais na luta pela redemocratização do país e a volta do Estado democrático de direito. Esse quadro de mobilizações se intensificou na década de 1980 com as crescentes insatisfações da sociedade diante dos números alarmantes de pessoas passando fome, da crescente desigualdade social, do aumento da inflação, etc. Assim, vários setores da sociedade civil engrossavam o caldo das mobilizações sociais desse período, inclusive o movimento pela “Diretas Já”, que buscava a retomada das eleições diretas para a presidência da República no Estado brasileiro.

Na esteira desse processo, as forças oposicionistas foram pontilhando uma extensa agenda política, econômica e social de mudanças. Na primeira década dos anos 1980, já era possível identificar os contornos de um amplo projeto de reforma de cunho nacional, democrático, desenvolvimentista e redistributivo (FAGNANI, 2005, p. 88).

Assim, no Brasil, as questões afetas à pobreza receberam atenção especial apenas na década de 1980, em virtude da promulgação da Constituição Social de 1988 e, nesse contexto, a intervenção do Estado se dava através de mecanismos que buscavam garantir a viabilização dos direitos civis, políticos e sociais. Desse modo, as políticas de proteção social ganharam novas orientações e um novo desenho, agora sob a perspectiva de direito dos cidadãos e responsabilidade do poder estatal. Esse é o tema que trataremos logo adiante.

Ainda assim, vale reforçar que, se os direitos sociais, trabalhista e previdenciários resultaram das lutas e manifestações da classe trabalhadora, “a política social é uma gestão

estatal da força de trabalho, articulando as pressões e os movimentos sociais dos trabalhadores com as formas de reprodução exigidas pela valorização do capital e pela manutenção da ordem social” (FALEIROS, 2009, p. 64). Assim, as lutas dos trabalhadores contribuíram decisivamente para as mudanças que se processaram no âmbito do Estado e na sociedade, mas particularmente para a constituição das políticas sociais e o Estado de Bem-Estar que se desenvolveu nos mais diversos países do mundo. Porém

No Brasil, a luta de classes não alcançou dimensões profundas que pudessem engendrar a constituição do *Welfare State*. Ao contrário, o Estado, sobretudo sua forma mais moderna, capitalista, que emergiu a partir da década de 1930, sempre se antecipou aos movimentos sociais que representassem ameaças de rupturas. De forma repressiva, o Estado brasileiro, desde o Império, dissipou os conflitos com o objetivo de manter uma certa harmonia em favor do processo de expansão e reprodução capitalista e a integração dos espaços regionais. [...] No Brasil, as condições políticas e sociais da luta de classes não foram suficientemente profundas para engendrar mecanismos de defesa institucionais que pudessem contrabalançar os efeitos deletérios de um processo intenso e dinâmico de desenvolvimento econômico pautado no avanço das formas modernas de industrialização (GOMES, 2006, p. 201-203).

É fato a existência de vínculos entre a constituição das políticas sociais, do Estado de Bem-Estar Social e a presença de um movimento operário forte e organizado nos países europeus. E, no Brasil, a inexistência de movimentos sociais fortemente organizados contribuiu decisivamente para que o Estado brasileiro, até os dias de hoje, não tenha constituído um sistema de garantias sociais similares ao Estado de Bem-Estar do tipo europeu. Convém lembrar que o Sistema de Seguridade Social, inscrito na Constituição Federal do Brasil de 1988 aponta na direção de um Estado de Bem-Estar Social, mas que não conseguiu consolidar-se a partir da década de 1990, com a tendência neoliberal, em que a possibilidade do Estado de Bem-Estar se efetivar foi abortada por conta do processo de reforma e contrarreforma do Estado.

Ademais, devemos acrescentar que, na sociedade brasileira, o trabalho, durante muito tempo, foi marcado diretamente pelo escravismo. Na ausência dele, há a persistência de formas análogas a ele, e que a burguesia nunca teve compromisso com as pautas democráticas de distribuição de renda e com o reconhecimento de direitos sociais para a classe trabalhadora, tornando-se um campo minado para as lutas dos trabalhadores e a busca por direitos de cidadania.

Conforme Yazbek (2008), é por meio das políticas sociais e consequentemente de seus benefícios que o Estado vai buscar manter a estabilidade financeira, atuando de modo a diminuir as desigualdades através da garantia de direitos sociais. E, apesar de não ter implementado um Estado de Bem-Estar Social, o Brasil buscou realizar a administração das expressões da questão social através de políticas e agências de caráter estatal nos diversos setores da vida nacional, por meio da via do Seguro Social.

Somente no contexto dos anos de 1980, que as questões relativas à pobreza ganharam espaço de maior visibilidade na agenda social do país. Com o final da Ditadura Militar e o exaurimento do chamado “milagre econômico”, diante da grande recessão econômica, com níveis altíssimos de desemprego e das desigualdades sociais, o país vivia um aumento significativo de intensificação da miséria e da pobreza. Ainda nesse contexto, vivenciávamos as mudanças de paradigmas do processo de reestruturação produtiva do capital que se processavam em virtude da crise do capitalismo na década de 1970.

Nessa conjuntura, as mobilizações e pressões sociais se fortaleceram, e a defesa de uma sociedade mais justa e igualitária para todos se fez presente e inadiável. É nesse cenário que se inicia o processo de redemocratização do país que culminou com a promulgação da Constituição Federal (CF) do Brasil de 1988.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a política social e o padrão de proteção social que ela traz demarcam um verdadeiro divisor de águas no que se refere à política de proteção social do país, pois foi com a promulgação da CF de 1988 que se instituiu o Sistema de Seguridade Social brasileiro, composto pelas políticas de Saúde, Previdência Social e Assistência Social.

1.4 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA DE 1988: o marco legal da política social como direito do cidadão e dever do Estado

Conforme já deixamos claro no item anterior, no Brasil, a proteção social se deu pela via do Seguro Social, especificamente pela proteção dos trabalhadores formais, através da Previdência Social. E somente com a Constituição Federal Brasileira de 1988 é que a política

de proteção social ganha um novo desenho. Com inovações relevantes, tal desenho ganhou forma consistente com a instituição do Sistema de Seguridade Social, enquanto organizador da proteção social do país.

Com a CF de 1988, houve a ampliação da cobertura previdenciária e a flexibilização do acesso aos benefícios para os trabalhadores do campo; houve também a ampliação da proteção social para além do emprego formal e foi introduzido o reconhecimento da assistência social como política pública não contributiva e direito de todos aqueles que dela necessitarem. A previdência social permanece na lógica do seguro social, e a política de saúde, por sua vez, é reconhecida como um direito universal, constituindo-se deste modo, o tripé da Seguridade Social e a base para se pensar um amplo sistema de proteção social no Brasil, cuja responsabilidade é dever do Estado.

Com isso, passaram a existir novas formas de gestão e a instituição de um formato específico e fontes diversas para seu financiamento, com a responsabilização do poder estatal no âmbito da regulação, normatização e implementação das políticas sociais públicas de qualidade e viabilizadoras de direitos para todos os cidadãos. Esses, entre tantos outros aspectos, sinalizam um rol de mudanças importantes que foram inauguradas com a CF de 1988 no campo da proteção social do país. São mudanças que caminham no sentido de materializar direitos garantidos constitucionalmente, de modo a ofertar melhorias nas condições de vida dos sujeitos, através da efetivação de políticas sociais que também se pautam no exercício dos direitos humanos e na construção de uma sociedade mais digna, justa e igualitária para todos.

Assim, destacamos a introdução do artigo 194 da referida Constituição, o qual versa sobre o conceito de Seguridade Social, compreendida como “um conjunto integrado de ações de iniciativas dos Poderes Públicos e da sociedade, destinados a assegurar os direitos relativos à saúde, assistência e previdência social” (BRASIL, 1988, p. 121).

Em conformidade com o parágrafo único desse mesmo artigo, compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social com base nos seguintes objetivos:

- I - universalidade da cobertura e do atendimento;
- II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
- IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;
- V - equidade na forma de participação no custeio;
- VI - diversidade da base de financiamento, identificando-se, em rubricas contábeis específicas para cada área, as receitas e as despesas vinculadas a

ações de saúde, previdência e assistência social, preservado o caráter contributivo da previdência social; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019);

VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998) (BRASIL, 1988).

Com uma proteção social que pressupõe a articulação entre as políticas que compõem o tripé da seguridade social, tais políticas são norteadas pelos princípios da universalização dos direitos e da equidade social. Com a instituição da seguridade social, a proteção social passa a ser um direito do cidadão e dever do Estado. E, para além dos trabalhadores formais, a proteção social se amplia para os seguimentos da população desempregada, para as donas de casa, para os idosos, para as pessoas com deficiência e outros. Isso significa compreender que a assistência social, inscrita na Seguridade Social brasileira, deve afiançar direitos sociais aos cidadãos.

Desse modo, o reconhecimento da proteção social, assegurada como direito de cidadania, proporcionou a progressiva efetivação de garantias sociais universais com acesso a serviços, benefícios, programas e seguranças sociais em decorrência da instituição de um esforço da integração de políticas sociais contributivas e não contributivas.

Nessa perspectiva, a Seguridade Social está assentada sob uma base ampla de financiamento que deve ser realizado por toda a sociedade com recursos provenientes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das demais contribuições sociais previstas no artigo 195 da CF de 1988.

Todavia, mesmo adquirindo caráter de direitos, as políticas sociais que compõem a Seguridade Social brasileira caracterizam-se como um sistema de proteção social híbrido, composto pelo mix de dois grandes modelos existentes no mundo, articulando os princípios do modelo de proteção social Bismarckiano (alemão), que é pautado na lógica do seguro, em que as pessoas precisam realizar contribuições prévias para ter acesso aos benefícios e, os princípios do modelo Beveridgeano (inglês), que é caracterizado como um sistema gratuito, universal e com qualidade para todos. Assim, a saúde e a assistência social estão pautadas pelos princípios do modelo Beveridgeano, e a previdência social segue os princípios do modelo Bismarckiano de seguro social.

O termo *Seguridade Social* é um conceito estruturante das políticas sociais, cuja principal característica é de expressar o esforço de garantia universal

da prestação de benefícios e serviços de proteção social pelo Estado. Neste sentido, sua base de financiamento é bem mais ampla que a do *seguro social*, conceito que orientou a política previdenciária brasileira desde os anos de 1920, organizada sob inspiração de modelo alemão, criado por Bismark na segunda metade do XIX (DELGADO; JACCOUD; NOGUEIRA, 2017, p. 21).

Trata-se de um sistema que busca garantir a cobertura da população em seus diferentes ciclos de vida (infância, adolescência e velhice) e nas diversas contingências que possam afetar, comprometer e degradar a vida humana, sejam elas em virtude da velhice, do desemprego, da insuficiência de renda, da ocorrência de doenças, da morte, de desabrigo, de situações de abandono, de exclusão, entre outros. Assegurando-se aos cidadãos os direitos sociais, cuja responsabilidade, na sua implementação, é dever do poder Estatal.

No que tange à Política de Assistência Social, constituí-la como política pública “que estende a proteção social não contributiva na condição de direito foi, antes de tudo, uma proposta de grande mudança no padrão civilizatório da proteção social pública no país” (BRASIL, 2005, p. 09). Isto é, a carta magna inaugurou uma nova perspectiva para a política de proteção social brasileira e a colocou em um novo patamar, agora, inclusa no campo da Seguridade Social, é reconhecida como uma política pública, direito de cidadania e dever do Estado.

Esse reconhecimento representou um avanço ímpar no campo da proteção social pública no Brasil, pois, até o momento, o que se tinha era intervenções de cunho filantrópico e caritativo nas expressões da questão social, em que a “ação da família e da sociedade antecede a do Estado” (SPOSATI, 2009, p. 14). Nessa lógica, a intervenção do Estado só acontecia por último, depois que a família e a sociedade falhassem na proteção social de seus membros.

Reconhecida como direito de cidadania na CF de 1988, em 1993, a Assistência Social foi regulamentada pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS⁵³), através da Lei N° 8.742, de 7 de dezembro de 1993 e, conforme define o seu artigo 1º, a assistência social é “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 sociais básicas” (1993, p. 01).

⁵³ Com a LOAS, há a definição dos objetivos, dos princípios, das diretrizes, das competências de cada esfera de governo, a forma de gestão e o financiamento da Política de Assistência Social brasileira.

Sua inserção no campo da Seguridade Social afirma o seu caráter de política intersetorial, pois, para alcançar a garantia e materialização dos direitos sociais, faz-se necessária sua articulação com as demais políticas sociais. Ademais, a LOAS ratifica o caráter não contributivo da Assistência Social e apresenta um novo formato e direcionamento para a assistência social no país, o que deve ser compreendido, portanto, como uma ruptura com as práticas assistencialistas, clientelistas e de ação da caridade cristã que, em outrora, assistiam à pobreza no Brasil.

Como política de Estado, a Assistência Social amplia o campo da proteção social no país e deve, pois, ser efetivada de acordo com os seguintes objetivos:

I - a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente: [...] a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; [...] b) o amparo às crianças e aos adolescentes carentes; [...] c) a promoção da integração ao mercado de trabalho; [...] d) a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; [...] e) a garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família;

II - a vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos;

III - a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011) (LOAS, 1993, p. 01).

Portanto, deve ofertar proteção social à população que dela necessitar, independentemente de contribuição para a Seguridade Social. Ademais, a Assistência Social organiza-se em formato de sistema público não contributivo, descentralizado e participativo – o SUAS, conforme descreve a Norma Operacional Básica (NOB SUAS) (2012). Além do mais, atua como uma estratégia de enfrentamento as situações de pobreza, de discriminação e subalternidade econômica, política e cultural dos segmentos mais vulneráveis da sociedade. O que deve passar pelo conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios que atuam no

sentido de prevenir, minimizar e coibir as situações de riscos⁵⁴, violações de direitos, vulnerabilidades sociais⁵⁵ de famílias e indivíduos nos seus contextos de vida.

Quanto à gestão e ao financiamento das ações na área da Assistência Social, a LOAS estabelece que a gestão será realizada no formato de um sistema descentralizado e participativo entre as esferas de governo e a sociedade civil, ou seja, deve ser realizada de modo a garantir a participação popular, a autonomia da gestão dos municípios, com previsão de responsabilidades entre os entes federados, o cofinanciamento, entre outras responsabilidades. O financiamento, por sua vez, está previsto a partir da efetiva instituição e funcionamento do Conselho de Assistência Social, Fundo de Assistência Social e Plano de Assistência Social, os quais são condição para o repasse de recursos da esfera federal para os demais entes da federação.

No entanto, no contexto dos anos 1990, muitos desafios foram postos à implementação da LOAS. Lembremos que a aprovação dessa lei só ocorreu após várias alterações do seu texto original, e a conjuntura que se tinha na década de 1990 era completamente adversa daquela que instituiu a CF de 1988, corroborando para que a política de proteção social, nesse período, também caminhasse com muitas dificuldades, ainda de forma muito fragmentada e descontínua e sem a devida materialização daquilo que estava previsto na lei, o que suscitou muitas críticas e debates em fóruns, conferências e outros eventos. E culminou com a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em 2004.

A PNAS foi instituída pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS⁵⁶), através da Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004. “Sua antecessora era a PNAS de 1998, que centrou o âmbito da assistência social como política de combate à pobreza, focalizada nesses destinatários” (SPOSATI, 2011, p. 09). Mas não surtiram muitas mudanças para além do que já estava em curso na assistência social.

⁵⁴ [...] Está-se tratando do convívio conflituoso de formas de pensar diversas, bem como das ofensas da presença de desigualdade, do desrespeito à equidade e das violações das integridades física e psíquica. São os riscos que surgem das relações e que levam, [...] à apartação, ao isolamento, ao abandono, à exclusão. Ainda podem ser incluídos os riscos relacionados à violência física e sexual nas formas de convívio (SPOSATI, 2009, p. 29).

⁵⁵ [...] É preciso construir o sentido de vulnerabilidade social relacionada a um dado risco social. Nessa ótica o sentido é de ser vulnerável a uma dada ocorrência, estar mais sujeitado por algumas vivências e capacidades já instaladas. [...] A ideia de vulnerabilidade social indica uma predisposição à precarização, vitimização, agressão (SPOSATI, 2009, p. 33-34).

⁵⁶ O CNAS é o órgão superior de deliberação colegiada, instituído pela Lei nº 8.742, Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), de 07 de dezembro de 1993. Tem caráter permanente e estrutura-se a partir da composição paritária entre governo e sociedade civil e é vinculado à estrutura do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, por meio da Secretaria Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2007, p. 16).

Ainda conforme essa autora, a PNAS 2004 é resultado das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social CNAS, realizada no ano 2003, no Distrito Federal, cuja principal deliberação foi a construção e implementação de um Sistema Único de Assistência Social para todo o território nacional e sua integração pelos três entes federativos. De modo que seja um sistema descentralizado a participativo, conforme estabelecido na LOAS (1993). A PNAS está centrada na proteção social não contributiva, e tem cooperado de forma decisiva para alargar o alcance da política de proteção social no país como direito de cidadania e não do trabalho.

Com a promulgação da PNAS 2004, observa-se um processo de reordenamento e reestruturação da Política de Assistência Social, na direção de implementar o “Sistema Único de Assistência Social (SUAS), ampliando e ressignificando o atual sistema descentralizado e participativo” (PNAS, 2004, p. 13). Ou seja, a PNAS expressa aquilo que se coloca para a Assistência Social na carta constitucional de 1988 e materializa o conteúdo expresso na LOAS, de 1993, favorecendo o avanço, o fortalecimento e a garantia dos direitos de cidadania, e a inclusão social de brasileiros e brasileiras na proteção social não contributiva do país.

A gestão proposta por esta política pauta-se no pacto federativo, no qual devem ser detalhadas as atribuições e competências dos três níveis de governo na provisão das ações socioassistenciais, em conformidade com o que preconiza a LOAS e a Norma Operacional Básica (NOB), a partir das indicações e deliberações das Conferências, dos Conselhos e das Comissões de Gestão Compartilhada (Comissão Intergestores Tripartite e Bipartite – CIT e CIB), as quais se constituem em espaços de discussão, negociação e pactuação dos instrumentos de gestão e formas de operacionalização da Política de Assistência Social (PNAS, 2004, p. 13).

De acordo com a LOAS (1993), o SUAS⁵⁷ é integrado pelos entes federativos, pelos conselhos de assistência social e pelas entidades e organizações de assistência social. E é composto pelo conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios no âmbito da política de assistência social, os quais são prestados de forma direta ou indireta através da participação das entidades e organizações de assistência social sem fins lucrativos.

Nessa direção, a PNAS “busca incorporar as demandas presentes na sociedade brasileira no que tange à responsabilidade política” (Idem, *Ibidem*). O público alvo dessa

⁵⁷ No SUAS, serviços, programas, projetos e benefícios são organizados tendo como referência o território onde as pessoas moram, considerando suas demandas e necessidades. Desenvolvidos nos territórios mais vulneráveis, têm a família como foco principal de atenção (BRASIL, 2009, 15).

política é composto por famílias e indivíduos que vivenciam, em seus contextos de vida, as multifacetadas expressões da questão social, manifestada através das situações de pobreza, violações de direitos, agressões, discriminações, pessoa em situação de rua, uso de álcool e outras drogas, o não acesso a bens e serviços públicos, a fragilização dos vínculos afetivos e de pertença e tantas outras situações de inseguranças sociais.

É importante ter clareza que a Política de Assistência Social é uma, entre tantas outras políticas, que atuam nas expressões da questão social e que a política de Assistência Social “não se identifica nem com a manutenção nem com a resolubilidade das desigualdades sociais” (SPOSATI, 2011, p. 38). Ou seja, ela não deve ser tomada como uma Política com super poderes para resolver as desigualdades sociais. A pobreza é algo estrutural e não é capaz de ser resolvida enquanto persistir o MPC.

De acordo com Behring (2011), partir de 2004, é perceptível a abertura de um novo tempo para a política de proteção social no Brasil, momento em que a assistência social, no país, passa a receber muitas regulamentações importantes, entre elas, destaca-se, principalmente, a criação do SUAS, a própria PNAS, a NOB/SUAS⁵⁸ 2005, materializando os fluxos de gestão do SUAS, a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB/RH) de 2006, estabelecendo a perspectiva de gestão do trabalho e as diretrizes para os planos de cargos e carreiras, para capacitação e as responsabilidades dos gestores em relação aos trabalhadores nos entes federados.

Em 2009, houve a aprovação, pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), por meio da Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (TNSSA). Atualizada em 2012, ela buscou atender às recomendações do CNAS expressas na Resolução nº 35, de 29 de novembro de 2011, considerando os avanços materializados nas Resoluções nº. 33 e 34 do mesmo ano.

A TNSSA propiciou a padronização em todo território nacional dos serviços de proteção social básica e especial, estabelecendo seus conteúdos, o público dos serviços, os objetivos de cada serviço, as provisões, aquisições, e condições de acesso às unidades de referência, o período de funcionamento e a articulação dos serviços em rede, os impactos esperados e suas regulamentações específicas e gerais (BRASIL, 2009).

⁵⁸ A NOB/SUAS 2005 foi substituída pela NOB/SUAS de 2012, que modificou o texto da primeira e também da NOB/RH 2006. A NOB/SUAS 2012 foi instituída através da Resolução CNAS nº 33 de 12 de dezembro de 2012, e “disciplina a gestão pública da Política de Assistência em todo o território brasileiro, exercida de forma sistêmica pelos entes federativos, em consonância com a Constituição Federal de 1988 e a Lei Orgânica de Assistência Social de 1993” (NOB-SUAS, 2012, p. 11).

Conforme estabelece a LOAS (1993), a assistência social organiza-se de acordo com os seguintes tipos de proteção: proteção social básica e proteção social especial. A primeira, visa prevenir as situações de vulnerabilidade e risco social de famílias e indivíduos, o desenvolvimento de potencialidades e aquisições e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários. Para isso, é condição primordial a construção e materialização de serviços, programas, projetos e benefícios no âmbito das referidas proteções, cuja finalidade deve ser garantir direitos e proteção social dos sujeitos.

A segunda: proteção social especial é destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de vulnerabilidades social e individual em decorrência de situação de abandono, perda de vínculos familiares e sociais, violência, violações de direitos, entre tantas outras situações. São ações que buscam o enfrentamento de situações de risco em que famílias e indivíduos tenham direitos violados e vínculos familiares, sociais e comunitários rompidos. Essa proteção é realizada por meio de um “conjunto de serviços, programas e projetos cujo objetivo é contribuir para a reconstrução dos vínculos familiares e comunitários, a defesa de direitos, o fortalecimento das potencialidades e aquisições e a proteção das famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de violações de direitos” (LOAS, 1993, p. 03).

A proteção social especial se divide em proteção social especial de média complexidade e proteção social especial de alta complexidade.

A proteção social de média complexidade é desenvolvida para famílias e indivíduos que se encontram com seus direitos violados, mas que seus vínculos familiares e comunitários ainda não foram rompidos. Já a proteção social especial de alta complexidade é direcionada às famílias e aos indivíduos com direitos violados e que já estão com os laços familiares e comunitários rompidos ou em ameaça e, portanto, precisam ser retirados do contexto familiar e social.

As proteções sociais, básica e especial, são ofertadas, respectivamente, através dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) e pelas entidades e organizações de assistência social. Ou seja, através da rede socioassistencial.

Isso significa dizer que, na constituição da política pública de proteção social e, nesse caso, na Assistência Social, faz-se necessário levar em consideração as pessoas, suas condições de existências, suas circunstâncias de vida e o seu contexto familiar. A Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) traz, em seu artigo 16, considerações importantes acerca da família, afirmando-a como “o núcleo natural e fundamental da sociedade e tem

direito à proteção da sociedade e do Estado”. No Brasil, a CF de 1988, em seu artigo 226, afirma: “a família base da sociedade, tem especial proteção do Estado”. Esse reconhecimento é ratificado na Lei Orgânica de Assistência Social, no Estatuto da Criança e do Adolescente, no Estatuto do Idoso, dentre outras legislações pertinentes.

O que exige, portanto, uma série de questões e, entre elas, estão o conhecimento e a proximidade do território, do contexto e do cotidiano de vida desses sujeitos, porque é, nesses espaços, que ocorrem os riscos e as vulnerabilidades.

Ademais, vale reforçar que os eixos estruturantes e o desenho da nova política de Assistência Social, a partir da instituição do SUAS, estão assentados na matricialidade sociofamiliar, a qual foi dada o papel de destaque e de significativa relevância com a formalização da PNAS/2004, estabelecendo que a

Matricialidade sociofamiliar [...] está ancorada na premissa de que a centralidade da família e a superação da focalização, no âmbito da política de Assistência Social, repousa no pressuposto de que para a família prevenir, proteger, promover e incluir seus membros é necessário, em primeiro lugar, garantir condições de sustentabilidade para tal. [...] A formulação da política de Assistência Social é pautada nas necessidades das famílias, seus membros e dos indivíduos (PNAS, 2004, p. 41).

Ademais, acrescentam-se as novas bases para a relação entre Estado e sociedade civil, estabelecimento, pois, o controle social e da participação popular, os mecanismos de financiamento, a descentralização político administrativa, a territorialização das ações, a política de recursos humanos, bem como a inovação nos sistemas de informação, monitoramento e avaliação da política.

Para além da necessária articulação entre esses eixos, é primordial que se compreenda o território⁵⁹ como sendo o conjunto de sistemas das estruturas naturais e artificiais interligadas e interdependentes, espaço de relações, de disputas, onde as pessoas vivem, estabelecem vínculos e tecem suas tramas de vida em suas relações sociais de complexidade,

⁵⁹ O território não é apenas um conjunto de formas naturais, mas um conjunto de sistemas naturais e artificiais, junto com as pessoas, as instituições e as empresas que abriga, não importa o seu poder. O território deve ser considerado em suas divisões jurídico-políticas, suas heranças históricas e seu atual conteúdo econômico, financeiro, fiscal e normativo. É desse modo que ele constitui, pelos lugares, aquele quadro da vida social onde tudo é interdependente, levando, também, à fusão entre o local, o global invasor e o nacional sem defesa (SANTOS, 2002, p. 84). E complementa, o território não é apenas o conjunto dos sistemas naturais e de sistemas de coisas superpostas; o território tem que ser entendido como o território usado, não o território em si. O território usado é o chão mais a identidade. A identidade é o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é o fundamento do trabalho; o lugar da residência, das trocas materiais e espirituais e do exercício da vida. (SANTOS, 2007, p. 14).

totalidade e contradições. Acrescentamos que, além desse entendimento sobre o território, é condição *sine qua non* que se tenha conhecimento das famílias que nele habitam, dos níveis de desproteção social, das potencialidades e aquisições, apropriando-se, dessa maneira, de conceitos que sejam capazes de orientar no entendimento das condições de vida dos indivíduos sociais e conseqüentemente contribuam para a qualificação e efetivação de serviços, programas, projetos e benefícios sociais capazes de ofertar e materializar direitos sociais.

Assim, em cada um dos níveis de proteção, deve ser criada uma rede, articulando as unidades públicas e organizações da sociedade civil que “consiste no estabelecimento de contatos, alianças, fluxos de informações e encaminhamentos” (BRASIL, 2009, p. 21). Entre essas unidades e as demais instituições que compõem a proteção social no território, busca-se prover um conjunto de seguranças capazes de reduzir e/ou prevenir situações de riscos e vulnerabilidades sociais, com vistas a alcançar maior eficácia, eficiência e efetividade em sua atuação, seja ela em nível setorial ou intersetorial.

O que requer, portanto, compreender que

A articulação na rede socioassistencial se traduz por meio de conexões entre as Unidades do SUAS para que, de forma complementar e continuada, possam atender às demandas dos indivíduos e das famílias. Nesse sentido, recomenda-se a definição de fluxos para o relacionamento entre essas Unidades, com vista ao atendimento integrado à fragmentação e/ou à sobreposição das ações. A adoção de fluxos deve subsidiar a prática cotidiana de encaminhamentos e relacionamento entre as Unidades do SUAS no acompanhamento a famílias e indivíduos. Para potencializar esta articulação, podem ser utilizadas diversas estratégias, a exemplo de reuniões entre instituições da rede, capacitações comuns e realização de eventos para a integração entre as equipes (BRASIL, 2011, p. 63).

E complementa Yazbek,

O SUAS [...] está voltado à articulação em todo o território nacional das responsabilidades, vínculos, e hierarquias, do sistema de serviços, benefícios e ações de assistência social, de caráter permanente ou eventual, executados e providos por pessoas jurídicas de direito público sob critério de universalização e de ação em rede hierarquizada e em articulação com a sociedade civil (2008, p. 17).

Aqui cabe ressaltar um aspecto importante na composição e articulação da rede socioassistencial no território de gestão da proteção social da Assistência Social: a rede não pode nem deve ser compreendida como a junção de entidades presentes no território.

Conforme orienta Couto (2009), a rede deve ser apreendida como sendo a “pulsção conjunta das respostas articuladas para enfrentamento das desigualdades sociais identificadas. É a constituição de uma estrutura orgânica, viva que articula o conjunto de respostas, com eficiência e eficácia, em torno dos problemas daquele território” (p. 210). E exige, pois, a formulação de estratégias conjuntas, trabalho em parceria e de forma sincronizada entre o conjunto dos atores e dos serviços, dos programas, dos projetos e a oferta de benefícios sociais. Ademais, destacamos a importância da adoção de um processo de gestão criativa, crítica e competente, com adesão à realização de práticas de monitoramento e avaliação de forma permanente.

Contudo, apesar dos avanços na política de assistência social, ainda há muito para ser construído e muitos são também os desafios postos para implementação e gestão desse sistema que redesenha a assistência social no Brasil e, apesar daquilo que se constituiu para as políticas sociais inscritas na CF de 1988, na LOAS em 1993, na PNAS 2004 e nos demais instrumentos normativos legais no âmbito do SUAS, com o neoliberalismo em cena no Brasil e o processo de reforma e contrarreforma do Estado brasileiro nas últimas décadas, o que se observa é que todas essas conquistas são tencionadas à minimização de investimentos no campo social e à maximização para o capital. “Mercado e cidadania são vistos separadamente na perspectiva neoliberal, que propõe a redução de direitos para se aumentar a competitividade” (FALEIROS, 2005, p. 176).

É importante frisar que a nossa Constituição Federal de 1988

Consagrou direitos inovadores numa guinada ideológica histórica. Deu ênfase a garantias nos direitos de primeira geração (os direitos civis, a exemplo da privacidade [...], o direito de ir e vir etc.), nas políticas sociais (a proposta de universalidade do acesso à saúde é uma referência para muitos países), cujas nuances embasam, por exemplo, políticas de ações afirmativas; o Estado Democrático de Direito; previsão de eleições, de organização política etc. [...] Contudo, os direitos fundamentais da Constituição nunca foram efetivamente implementados na sua concepção original. [...] Além de não ter sido concretizada, de fato, nos seus conteúdos mais progressistas, a Constituição ainda sofre com frequentes investidas, tornando o seu texto mais desfigurado a cada dia, em geral na via de regressão de direitos, vide as malfadadas contrarreformas em campanha (as PECs), o que nos remete a afirmar categoricamente que nenhuma letra de lei se sustenta sozinha” (FERNANDES, 2018, p. 35 - 37).

Dentro do contexto neoliberal, a cidadania entra na lógica do consumo, em que os sujeitos devem buscar satisfazer suas necessidades de forma individualizada no mercado. As pessoas que não conseguem consumir via mercado podem buscar auxílio nas políticas

públicas de proteção social. Todavia, com o neoliberal em cena e, somando-se ao processo de reforma e contrarreforma do Estado, os direitos sociais têm sofrido consequências devastadoras com o crescente desfinanciamento e a desresponsabilização do Estado na condução das políticas sociais.

1.5 AS POLÍTICAS SOCIAIS BRASILEIRAS NO CONTEXTO NEOLIBERAL: a preponderância da privatização, focalização/seletividade e descentralização

Conforme abordamos no item anterior, o texto constitucional de 1988 trouxe importantes conquistas e avanços no campo das políticas sociais brasileiras, inclusive a ruptura com as formas anteriores de conceber assistência social aos cidadãos, mas a conjuntura dos anos 1990 caminhou na contramão daquelas conquistas e avanços, e os acordos políticos e econômicos foram sendo realizados de tal modo que implicou na adesão ao projeto de reforma neoliberal, que reforça e sustenta o conservadorismo na sociedade capitalista e no âmbito das políticas sociais.

Lembremos que, após a Segunda Guerra Mundial, no domínio do capitalismo de monopólios e da vigência do pacto keynesianismo-fordismo, houve avanços no campo econômico e nas políticas sociais a partir do intervencionismo estatal de forma mais ampla e planejada, proporcionando altas taxas de crescimento econômico para o capital e consumo da classe trabalhadora. Porém o exaurimento da fase expansiva do capitalismo, na década de 1970, trouxe consequências nefastas para as condições de vida e trabalho daqueles que sobrevivem com a venda de sua força de trabalho para satisfação de suas necessidades vitais.

Tais consequências puderam ser sentidas com maior intensidade nas décadas que se sucederam e têm se prolongado até os dias atuais. Com a crise, há o rompimento do pacto keynesiano-fordista de pleno emprego e também com o desenho das políticas sociais que estavam em curso – o chamado Estado de Bem-Estar. Nesse cenário de crise, “as pressões para uma reconfiguração do papel do Estado capitalista nos anos 1980 e 1990, e seus impactos para a política social, estão articuladas a uma reação burguesa à crise do capital que se inicia nos anos 1970” (BEHRING e BOACHETTI, 2011, p. 112). Enquanto uma reação burguesa,

faz-se necessário que, a cada crise, ela busque uma nova estratégia para continuar perpetuando sua existência. Nesse contexto, a estratégia é a adesão ao modelo neoliberal.

O liberalismo surgiu no Pós Segunda Guerra Mundial, e é compreendido como uma reação teórica ao Estado intervencionista e de Bem-Estar, sistematizado pelo economista e filósofo Friedrich Hayeck, na obra O caminho da servidão, que foi publicado em 1944, cujo objetivo era “combater o keynesianismo e o solidarismo reinantes e preparar as bases para um outro tipo de capitalismo, duro e livre de regras para o futuro” (ANDERSON, 1995, p. 10). Mas o período de grande crescimento econômico impossibilitou a adesão dos postulados neoliberais e, somente com a crise do Estado de Bem-Estar e com o Consenso de Washington, as principais potências econômicas do mundo se articulam e decidem que a saída da crise é através da adoção ao neoliberalismo.

Para tanto, é preciso compreender que o neoliberalismo é uma nova fase do capitalismo, é uma ação política para restaurar e manter os privilégios da burguesia capitalista e do grande capitalismo de monopólios. Dito de outro modo, o neoliberalismo é um conjunto de novas políticas econômicas de inspiração liberal, mas sob uma nova roupagem. É uma nova racionalidade que, entre outras características, está a atualização do capitalismo sob o viés de um novo tipo de imperialismo. Nessa nova fase do capitalismo, há uma intensa apropriação do Estado pelas forças do mercado.

De acordo com Behring e Boschetti (2011), os primeiros países a assumirem os princípios neoliberais foram os governos de Margaret Thatcher, na Inglaterra, no ano de 1979, o governo de Ronald Reagan, nos Estados Unidos, em 1980, o governo de Kohl, na Alemanha, em 1982 e o governo de Schlutter, na Dinamarca, em 1983. Sendo posteriormente aderidos por mais países.

No Estado brasileiro, o neoliberalismo passa a se fazer presente a partir da década de 1990, quando Fernando Collor de Mello⁶⁰ ascende à presidência da república e passa a adotar

⁶⁰ A princípio a defesa da orientação neoliberal pelo Governo Collor de Mello, e na sequência implementada pelos demais governos sinaliza que estão sintonizados “com as mesmas tendências verificadas em importantes países “centrais”, vem implicando em drásticas reduções na área do “bem-estar social”. Cortam-se gastos sociais e transferem-se serviços para o setor empresarial, condizente com a política mais ampla de privatização, levada a efeito com o Estado. O “enxugamento” e sucateamento dos serviços públicos têm redundado não apenas na perda dos atendimentos, como têm forçado sua progressiva seletividade, o que entra em colisão com uma das principais conquistas obtidas na Carta Constitucional de 1988, relativa à universalização dos direitos sociais e dos serviços, que lhes atribui materialidade. Estamos testemunhando uma refilantropização no campo da prestação dos serviços assistenciais, pelo estímulo à participação de entidades privadas, a iniciativas do “voluntariado”, fortalecendo o jogo de interesses privados na implementação dos serviços sociais, afetando o seu caráter público. Esta minimização da ação estatal na garantia das condições básicas de vida do conjunto dos trabalhadores – resguardando-se a contra-face de um estado máximo para o capital, [...] – é campo fértil para disseminação e reatualização de práticas de favor e do arbítrio, que têm, na violência, a sua contrapartida;

essa política nas decisões e ações do governo, cuja principal pretensão foi a adaptação à lógica do capital internacional. Com resgate de práticas conservadoras no âmbito das políticas públicas, especialmente dos direitos sociais, com o apelo ao retorno do assistencialistas, clientelistas, patrimonialistas, entre outras. Seguindo na contramão das orientações da CF de 1988, a política neoliberal foi sendo progressivamente implementada em maior ou em menor grau pelos governos que se seguem e tem vigorado até o presente momento.

Se as circunstâncias da década de 1980 propiciaram as lutas e organizações dos movimentos sociais da classe trabalhadora, a década de 1990 as impôs muitos limites, inclusive, a invisibilidade do trabalho e a própria banalização do homem e da vida humana. Para Behring e Boschetti (2011), “os anos 1990, até os dias de hoje, têm sido de contrarreforma do Estado e de obstaculização e/ou redirecionamento das conquistas de 1988, num contexto em que foram derruídas até mesmo aquelas condições políticas por meio da expansão do desemprego e da violência” (p. 147).

Conforme as supracitadas autoras, ao longo dos anos 1990, observa-se que os problemas, no âmbito do Estado, são considerados como os principais responsáveis pelas causas da crise econômica e social vivenciada pelo país desde os anos 1980. Daí a tão propagada e “necessária reforma do Estado”. Tal reforma passaria por outros setores, mas principalmente por uma série de privatizações do patrimônio público (especialmente entregue para o capital estrangeiro), assim como pela reforma na previdência social, ignorando-se as conquistas obtidas com a CF de 1988. O principal documento orientador dessa reforma foi o Plano Diretor de Reforma do Estado (PDRE/MARE, 1995), em perfeita sintonia com as formulações de Bresser Pereira, então, à frente do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE).

As políticas sociais avançam na conjuntura dos anos 1980, entretanto, dos anos 1990 até os dias atuais, com a adesão do modelo neoliberal e o processo crescente de contrarreformas no âmbito do Estado, elas têm caminhado no sentido de desmonte, de mercadorização e redirecionamentos das conquistas obtidas com a constituição cidadã⁶¹. É um contexto de grandes retrocessos no campo político e social que impactam e dificultam a

características estas não estranhas ao perfil histórico particular assumido pelo liberalismo na formação sociopolítica de nosso país” (IAMAMOTO, 2015, p. 159-160).

⁶¹ A Constituição Federal do Brasil, outorgada em 1988, ficou amplamente conhecida como a “Constituição Cidadã”, pois ela trouxe o reconhecimento de muitos direitos sociais a serem garantidos pelo Estado, através de um leque amplo de políticas sociais. E também por trazer como um dos seus objetivos fundamentais, a “erradicação da pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (BRASIL, 1988, p. 01).

implementação e a consolidação das políticas sociais garantidoras de direitos sociais, conforme previstos na CF de 1988 e demais legislações pertinentes, cujos principais valores norteadores são os direitos humanos, a cidadania, a democracia, a universalidade, a gratuidade, a primazia do dever estatal e outros. Entretanto, é no contexto das orientações neoliberais que tais políticas e valores são ameaçados e

A proteção social naturalizada e extraída de seu valor de direito humano e civilizatório é transformada em mercadoria, cujo valor agregado e estratégico é direcionado a interesses que comprometem sua finalidade protetiva e amplia as desigualdades sociais. Nessa decomposição, a proteção social esvai-se de sua vinculação à Declaração Universal dos direitos Humanos de 1948, e transita para a condição de bem de consumo individual. É gerada na oferta do Estado, como estamentos hierarquizados pela qualidade de proteção social, distribuídos pela posição social e ganho do requerente. Essa relação negocial abandona a condição igualitária de cidadania (SPOSATI, 2018, p. 2316).

O que se observa é que há um redirecionamento das políticas sociais públicas para a esfera do mercado, estabelecendo-se um verdadeiro paradoxo à concepção de políticas de proteção social estabelecida na CF de 1988, na qual é instituído o Sistema de Seguridade Social do país, como o estabelecimento da proteção social para todos os cidadãos brasileiros, independentemente de contribuições para a Seguridade Social. Desresponsabilizando-se, assim, o Estado de sua obrigação em prover políticas de proteção social e obrigando os sujeitos a buscarem essa proteção via mercado. Isso acontece porque tal projeto desvincula a pobreza e a desigualdade social de seus determinantes estruturais, atribuindo aos pobres a responsabilidade da pobreza, o que, conseqüentemente, desconstrói a lógica dos direitos sociais de cidadania para o enfrentamento das expressões da questão social.

Nesse sentido, as colocações de Sposati são elucidativas, quando nos dizem que, em virtude da existência e do apoio de “forças econômicas conservadoras, a proteção social brasileira foi, durante os últimos 30 anos, desconectada da orientação universalista e civilizatória e subjugada ao código moral capitalista, condicionando o acesso à proteção social à ação ativa do indivíduo em poupar para enfrentar suas fragilidades,” (SPOSATI, 2018, p. 2316). Ou seja, por meio do trabalho, os sujeitos devem buscar a proteção social individualmente na esfera do mercado e não de forma coletiva, conforme estabelecido no Sistema de Seguridade Social brasileiro, excluindo “o processo coletivo de preservação da dignidade humana de todos os cidadãos de uma sociedade” (Idem, Ibidem). É a proteção social

compreendida como uma mercadoria que deve ser buscada no mercado e não um direito social universal, de cidadania e dever do Estado.

Entre as medidas adotadas pelo neoliberalismo, estão: as privatizações, os cortes nos investimentos em políticas sociais, as políticas sociais seletivas e fragmentadas, a transferência das responsabilidades do Estado para a sociedade civil e terceiro setor, tais como as Organizações Não Governamentais (ONGs), a refilantropização das políticas sociais, a lógica da cidadania via consumo, a focalização e descentralização das políticas sociais.

Isso implica dizer que a adesão ao neoliberalismo traz, entre outras consequências, a ampliação do quadro de desemprego, a agudização das desigualdades sociais, a redução de gastos públicos, através de políticas de austeridade fiscal e Estado mínimo, terceirização, flexibilização do trabalho e dos vínculos e direitos trabalhistas, precarização do trabalho, dos salários e das condições de existência da classe trabalhadora em todos os sentidos.

Essas medidas têm tornado ainda mais brutais as relações sociais entre capital e trabalho, uma vez que “[...] o Estado neoliberal deve favorecer fortes direitos individuais à propriedade privada, ao regime de direito e às instituições de mercado de livre funcionamento e do livre comércio. Trata-se de arranjos institucionais considerados essenciais à garantia das liberdades individuais” na nova fase de reestruturação produtiva do capitalismo (HARVEY, 2005, p. 18).

As políticas sociais, no contexto neoliberal, são mercantilizadas, pautadas na responsabilização dos sujeitos e suas famílias pela proteção social de seus membros e adquirem o caráter de políticas sociais residuais, além da existência de programas focalizados na população pobre e extremamente pobre. Um grande exemplo entre nós é a experiência “exitosa” o Programa Bolsa Família – PBF (atual Programa Auxílio Brasil – PAB). O PBF foi criado pelo Governo Federal, em 2003, sob a égide do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), e tratou da unificação de Programas de Transferência de Renda; inicialmente essa unificação ficou restrita a quatro programas Federais: Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Vale-Gás e Cartão Alimentação.

O PAB é um programa social de transferência de renda para famílias pobres e extremamente pobres e possui interlocução com as Políticas de Saúde, Educação, Assistência Social, Emprego e Renda. Assim como foi o PBF, o PAB é um programa que condiciona os beneficiários ao cumprimento de condicionalidades nas políticas de Saúde e Educação. De acordo com o Ministério da Cidadania (2022), os objetivos do Programa são:

Promover a cidadania com garantia de renda e apoiar, por meio dos benefícios ofertados pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS), a articulação de políticas voltadas aos beneficiários; promover, prioritariamente, o desenvolvimento de crianças e adolescentes, por meio de apoio financeiro a gestantes, nutrizes, crianças e adolescentes em situação de pobreza ou extrema pobreza; promover o desenvolvimento de crianças na primeira infância, com foco na saúde e nos estímulos a habilidades físicas, cognitivas, linguísticas e socioafetivas, de acordo com o disposto na Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016; ampliar a oferta do atendimento de crianças em creches; estimular crianças, adolescentes e jovens a terem desempenho científico e tecnológico de excelência; e estimular a emancipação de famílias em situação de pobreza e extrema pobreza (BRASIL, 2022, p. 2).

Desse modo, cresce ainda mais o processo de negação de direitos sociais e, conseqüentemente, há o agudizamento das situações de pobreza das massas populares e das desigualdades sociais. “O jogo neoliberal do Estado mínimo desenhou nova acrobacia. Trata-se agora de identificar os mais precarizados e criar formas de sua ‘melhoria social’ ou redução de sua indigência e não de estender a todos as condições dignas de respostas as necessidades sociais como marca do reconhecimento da cidadania” (SPOSATI, 2011, p. 108).

É o redirecionamento das políticas sociais para a órbita da lucratividade e das organizações filantrópicas através do incremento das Organizações Não Governamentais (ONGs⁶²) no campo de prestação de serviços sociais. O lucrativo e o “não lucrativo ou filantrópico, valorizado pela regulação neoliberal, na medida em que acentuou a não responsabilidade pública pela valorização das iniciativas da sociedade que não asseguram direitos sociais” (Idem, p. 107). Com a prevalência das políticas sociais cada vez mais na lógica da privatização⁶³, da focalização/seleção e descentralização, há impactos negativos sobre o sistema de proteção social pública no Brasil, entre os que estavam ou estão empregados/desempregados, ficando precariamente protegidos ou mesmo totalmente desprotegidos.

⁶² Nesse sentido, tivemos criação e regulamentação tanto das agências executivas quanto das organizações sociais e de terceiro setor cuja finalidade é a “execução de políticas públicas. Esta última estabeleceu um termo de parceria com as ONGs e Instituições Filantrópicas para implementação das políticas. Essa nova arquitetura institucional na área social – sempre ignorando o conceito constitucional de seguridade – se combinou o serviço voluntário, o qual desprofissionalizava a intervenção nessas áreas, remetendo-as ao mundo da solidariedade, da realização do bem comum pelos indivíduos, através de um trabalho voluntário não remunerado” (BEHRING e BOSCHETTI, 2011, p. 154).

⁶³ [...] A privatização gera uma *dualidade discriminatória* entre os que podem e os que não podem pagar pelos serviços, no mesmo passo em que propicia um nicho lucrativo para o capital, em especial para segmentos do capital nacional que perderam espaço com a abertura comercial (BEHRING e BOSCHETTI, 2011, p. 159).

Sem dúvidas, estamos diante de um amplo e complexo processo de financeirização do campo social, tornando o mercado o seu principal regulador. O modelo econômico neoliberal adotado pelo Brasil, na década de 1990 e em vigência no país, tem provocado, ao longo desses mais de trinta anos, impactos, transformações e a redefinição do papel do Estado, que tem aprofundando, cada vez mais, as lacunas existentes nas políticas de proteção social. Observa-se ainda o retorno dos discursos de culpabilização dos sujeitos por suas condições de pobreza. Mas, por outro lado, o Estado atua ampliando sua intervenção de forma mais incisiva em favor dos interesses da burguesia e do grande capital internacional, contribuindo para o processo de acumulação do capitalismo globalizado, preocupando-se principalmente com a manutenção da estabilidade econômica.

Gomes (2006, p. 231-232) acrescenta que:

Com respeito às políticas de bem-estar social, estas ficam diluídas nas organizações sociais e no mercado, pelas palavras de ordem do projeto neoliberal: descentralização, terceirização, privatização e flexibilização. Diante do grau de desarticulação da classe trabalhadora, propiciada pelas novas tecnologias, pelo nível de desemprego no país e pela fragmentação do espaço nacional em nichos de prosperidades, integrados à rede de acumulação de capital internacional, fica muito difícil vislumbrar a constituição de um Estado de bem-estar enquanto persistir a ideologia e políticas que promovam a expansão dos mercados como saída para o desenvolvimento e melhoria das condições de vida da sociedade brasileira, tendo o Estado todo um papel apenas de guardião dos lucros privados e da promoção de políticas assistencialistas, típicas dos Estados liberais dos séculos XVIII e XIX.

Dessa forma, há também a fragilização na efetivação de mecanismos legais de proteção social, com a precarização na oferta de serviços, benefícios, programas, projetos, bem como a contribuição para a pouca ou mesmo a inexistência de articulação de ações sociais em rede, o que também acaba prejudicando o atendimento e a proteção integral de crianças e adolescentes.

Entendemos, pois, que o Estado é o responsável pela garantia de direitos, porém o que se observa é que, nesse contexto, ele tem promovido um conjunto de desproteções na medida em que não se responsabiliza pelo conjunto dos direitos sociais estabelecidos na CF de 1988 e em tantas outras normativas legais que estabelecem os direitos e a proteção social de cidadania, ocasionando uma série de violações de direitos, inclusive dos direitos humanos.

O momento que vivemos é um momento pleno de desafios. Mais do que nunca, é preciso ter coragem, é preciso ter esperanças para enfrentar o

presente. É preciso resistir e sonhar. É necessário alimentar os sonhos e concretizá-los dia a dia no horizonte de novos tempos mais humanos, mais justos, mais solidários. [...] Neste tempo de divisas, de gente cortada em suas possibilidades de trabalho e de obter meios de sobrevivência, ameaçada na própria vida. Tempos de crise, em que cresce o desemprego, o subemprego, a luta por meios para sobreviver no campo e na cidade. Tempos extremamente difíceis para todos aqueles que vivem do trabalho: para a defesa do trabalho e para a organização dos trabalhadores. [...] Estes novos tempos reafirmam, pois, que a acumulação de capital não é parceira da equidade, não rima com igualdade (IAMAMOTO, 2015, p. 17-18).

Nesse cenário, verifica-se o agravamento das expressões da questão social e, conseqüentemente, há uma busca maior por políticas sociais públicas, por parte da população que está, cada vez mais, empobrecida e precarizada⁶⁴, mas, em contrapartida, há a falta de investimentos nas instituições prestadoras de serviços sociais públicos e um amplo processo de seletividade e focalização através de critérios cada vez mais restritivos e a concretização da diminuição e de cortes nos repasses dos recursos destinados às políticas de proteção social públicas.

Assim, torna-se imperativo compreender que o avanço da lógica neoliberal tem provocado um amplo processo de retrocessos e a desconstrução dos direitos trabalhistas, sociais e demais políticas públicas. Outrossim, a situação em que o país se encontra atualmente e os mecanismos adotados pelo Governo Federal têm aprofundado as disparidades sociais do país, com uma série de retrocessos, em um contexto em que se faz urgente e necessário fortalecer as Políticas Públicas e Sociais.

Nessa conjuntura, as conquistas obtidas, no campo das políticas sociais, ao longo das árduas e dolorosas lutas da classe trabalhadora, encontram-se sob muitos limites e sinalizam para a necessária mobilização de forças, para que tais conquistas permaneçam sem retrocessos e para que novas políticas sejam implementadas e ampliadas para os sujeitos sociais, na perspectiva da garantia de direitos de cidadania e dever do Estado, permitindo, desse modo, que a massa populacional galgue maiores espaços para o exercício da cidadania plena.

⁶⁴ É no contexto da globalização mundial sobre a hegemonia do grande capital financeiro, da aliança entre capital bancário e o capital industrial, que se testemunha a revolução técnico-científica de base microeletrônica, instaurando novos padrões de produzir e de gerir o trabalho. Ao mesmo tempo, reduz-se a demanda de trabalho, amplia-se a população sobrando para as necessidades médias do próprio capital, fazendo crescer a exclusão social, econômica, política, cultural de homens, jovens, crianças, mulheres das classes subalternas, hoje alvo da violência institucionalizada. Exclusão social esta que se torna, contraditoriamente, o produto do desenvolvimento do trabalho coletivo. Em outros termos, a pauperização e a exclusão são a outra face do desenvolvimento das forças produtivas do trabalho social, do desenvolvimento da ciência e da tecnologia, dos meios de comunicação, da produção e do mercado globalizado (ibidem).

Isso demonstra que não estamos imobilizados, mas, “acreditando, sim, ser possível exercer nossa cidadania, zelando pelo aprofundamento e pela consolidação do processo democrático. Cujos rumos dependem, decisivamente, das manifestações por parte da sociedade civil” (idem, p. 163). Corroborando com aquilo que já assinalávamos anteriormente, é incontestável a importância da luta da classe trabalhadora e dos movimentos sociais, isto é, da sociedade civil organizada no processo de conquistas dos direitos sociais e, obviamente, na sua manutenção e ampliação.

CAPÍTULO 2 – A TRAJETÓRIA HISTÓRICA DA POLÍTICA DE PROTEÇÃO SOCIAL DIRIGIDA À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE NO BRASIL: da infância desvalida à proteção integral

“Em meio à turbulência que caracteriza o seu dia a dia, um misto de medo e coragem, força e fragilidade ensinam lições importantes. Que viver e sonhar, apesar de tudo valem a pena. Sonha com um dia que terão aquilo que lhes mais faltou, afeto e segurança”⁶⁵.

Irene Rizzini

Para a construção deste capítulo, é fundamental entendermos que a população infanto-juvenil sempre existiu na sociedade, mas que, nem sempre, foram tratados como sujeitos de direitos e em condição peculiar de desenvolvimento. De acordo com Rizzini e Pilotti (2011, p. 17), “em todos os tempos e em qualquer parte do mundo, existiram crianças desvalidas⁶⁶ – sem valor para e sem proteção de alguém – órfãs, abandonadas, negligenciadas, maltratadas e delinquentes [...]”. Esse será, pois, o fio condutor para o nosso debate neste capítulo.

É, nesse sentido, e almejando compreender especificamente a trajetória histórica de conformação das políticas de proteção social dispensadas à infância e à adolescência que, neste capítulo, realizaremos um resgate histórico, trazendo discussões de autores que se debruçam sobre a temática em questão e que possam nos auxiliar no processo de aproximação, compreensão e reflexão crítica acerca do desenvolvimento de atenções direcionadas ao público em tela, particularizando o contexto brasileiro, desde as primeiras iniciativas de “ajuda” à configuração de políticas públicas voltadas para a proteção e defesa dos direitos de meninas e meninos até a contemporaneidade.

Para pensar a proteção social à infância e à adolescência no contexto brasileiro, é primordial que nos atentemos às considerações que foram tecidas no capítulo anterior, acerca das especificidades históricas da sociedade brasileira, fortemente marcada por uma cultura

⁶⁵ RIZZINI, Irene. Crianças e adolescentes que trabalham na rua: revisando a literatura. In: RIZZINI, Irene (Coord.) **Vida nas ruas: crianças e adolescentes nas ruas: trajetórias inevitáveis**. São Paulo: Loyola, 2003.

⁶⁶ [...] Pertenciam ao grupo dos “desvalidos” (de menos valia para a sociedade); eram pobres, vistos como pessoas pequenas perante os grandes que os comandavam. Habitavam os cortiços, as zonas lúgubres da cidade e eram retratados como viciosos, menos capazes, menos dignos (RIZZINI, 2011, p. 15).

colonial escravista, hierárquica, sexista, racista e patrimonialista, com relações sociais totalmente subalternas e desiguais, compondo o lugar do mando e do favor. Lembrem-se de que, nessas relações, as pessoas que compõem as consideradas “classes inferiores,” isto é, a população pobre, não são concebidas como sujeitos detentores de direitos e são, portanto, excluídos das esferas de discussões e decisões políticas. Dentro dessa perspectiva, as desigualdades sociais são naturalizadas, e as práticas sociais caminham no sentido de ocultar a luta de classes, a exploração, as discriminações e a dominação.

Logo, as políticas sociais que são voltadas para promoção, proteção e defesa de direitos do grupo em questão, em nossa sociedade, não são pensadas nem caminham apartadas dessas peculiaridades estruturais e conjunturais, influenciando diretamente as políticas direcionadas à infância e à adolescência. Entendendo, pois, que “a história da assistência⁶⁷ pública está intimamente inserida ao contexto político e econômico de cada época. Da industrialização, do povoamento, da imigração, da melhoria da raça, da defesa nacional e da segurança nacional” afirma Rizzini (2011, p. 281).

Assim, podemos observar que as políticas sociais, em nossa particularidade, aparecem para fazer frente às várias formas de violência e de violações de direitos que se apresentam como sendo visíveis e invisíveis, mas são incapazes de resolver tamanha problemática.

Posto isso, queremos deixar claro que conhecer os processos históricos e os determinantes sociais, políticos, econômicos e culturais da sociedade brasileira é condição *sine qua non* para que possamos entender o lugar destinado à criança e ao adolescente nessa realidade, ao longo dos séculos. Só lembrando que, “o foco principal dessa história é a infância pobre - crianças e adolescentes que permaneceram à margem da sociedade” durante séculos (RIZZINI e PILOTTI, 2011, p. 15), sendo violentados, estigmatizados e, até mesmo, mortos, o que nos leva a observar a longa história de desproteção de crianças e adolescentes no Brasil.

Desse modo, levando-se em consideração que, neste capítulo, temos por objetivo “a trajetória histórica da política de proteção social dirigida à criança e ao adolescente no Brasil: da criança desvalida à proteção integral”, cabe o seguinte questionamento: quem eram os considerados crianças? Será que o lugar ocupado por elas, na sociedade, sempre foi o mesmo? Para responder a essas indagações, faz-se necessário uma breve caracterização histórica sobre a infância.

⁶⁷ [...] Não obstante a assistência estar ao sabor das políticas de cada época, a internação em estabelecimentos fechados permaneceu como linha mestra, o fio condutor do atendimento prestado, tanto pelo Estado quanto pela iniciativa privada (RIZZINI, 2011, p. 281).

Para o historiador francês Philippe Ariès, até o século XII, a arte medieval desconhecia a infância ou não tentava representá-la. Quando tais representações aconteciam, limitavam-se às diferenças de tamanho em relação aos homens em sua idade adulta. Inclusive os próprios trajes das crianças eram muito semelhantes aos dos adultos.

De acordo com esse autor, até o século XIII, a criança era representada através da figura de um adulto em miniatura, isto é, ela não era apresentada nem representada com características próprias de sua idade nem com suas peculiaridades, sendo, no máximo, retratada através da figura de um homem em tamanho reduzido. E afirma: “Partimos de um mundo de representações onde a infância é desconhecida [...]. [...] Isso faz pensar também que, no domínio da vida real, [...] a infância era um período de transição, logo ultrapassado, cuja lembrança também era logo perdida” (ARIÈS, 2019, p. 18).

Observemos atentamente o que escreve esse autor sobre uma das representações da criança através da arte:

[...] Uma miniatura otoniana do século XI nos dá uma ideia impressionante da deformação que o artista impunha então aos corpos das crianças, num sentido que nos parece muito distante de nosso sentimento e de nossa visão. O tema é a cena do Evangelho em que Jesus pede que se deixe vir a ele as criancinhas, sendo o texto latino claro: *parvuli*. Ora, o miniaturista agrupou em torno de Jesus oito verdadeiros homens, sem nenhuma das características da infância: eles foram simplesmente reproduzidos numa escala menor. Apenas seu tamanho os distingui dos adultos (Ibidem, p. 17).

Vale frisar que, nesse contexto, o sentimento de infância era algo ausente, e o “infante”, como eram tratadas as crianças, não representava muita coisa para seus pais e, em muitos casos, essas crianças eram entregues às amas de leite logo após o nascimento, para que elas as criassem ou, até mesmo, eram abandonadas nas ruas, nas Igrejas, nos espaços públicos, entre outros lugares.

Em um contexto em que predominavam as péssimas condições de vida, higiene, saúde e outros fatores que conseqüentemente provocavam alarmantes índices de mortalidade infantil e onde a infância era algo indiferenciado das demais fases da vida ou mesmo inexistente, com efeito, as crianças que viessem a falecer logo seriam “naturalmente” substituídas por outras.

Não sendo, portanto, a infância tratada em suas particularidades como, de fato, conhecemos hoje, posto que o interesse e a dedicação à criança não existiram em todas as épocas nem em todos os meios sociais. O que podemos observar é que a criança foi sendo tratada de acordo com as normas e culturas de cada sociedade em seu contexto histórico social.

Assim, devemos ter em mente que as características e as representações acerca da infância são diferenciadas conforme a conjuntura histórica de cada sociedade, não sendo, pois, algo universal e cristalizado no tempo e no espaço, mas uma construção e reconstrução social.

Para Ariès (2019), “a descoberta da infância começou sem dúvida no século XIII, e sua evolução pode ser acompanhada na história da arte e na iconografia dos séculos XV e XVI. Mas os sinais de seu desenvolvimento tornaram-se particularmente numerosos e significativos a partir do fim do século XVI e durante os séculos XVII e XVIII⁶⁸” (p. 28).

Nesse contexto, as crianças passam a ser representadas sozinhas através dos vários retratos feitos à época, destacando-se o interesse e um certo cuidado com a infância, que antes parece inexistir. Essas mudanças estão associadas às transformações que se processavam no âmbito da organização familiar, especialmente, naquelas com um maior poder aquisitivo, tornando-se, ainda que minimamente, um espaço de integração, cuidado e educação dos “pequenos”, que passam a ser reconhecidos com importância significativa e inserção no contexto familiar e social.

Do século XVII ao XIX houve mudanças significativas no trato à infância. A criança passou a ter um lugar de privilégio, podendo ser percebida através das representações da arte, nas lições de leituras, de músicas, ou mesmo sendo representadas através de grupos de meninos e meninas, lendo, desenhando e brincando.

No século XIX, surgiu o entendimento de que meninos e meninas deveriam ser alvos de cuidados específicos, além disso, a nova racionalidade possibilitou a reorganização da família em torno das crianças. Essas mudanças e a importância que ganhou a infância, nesse momento, são reflexos das transformações econômicas, políticas e sociais que se processavam no período e, certamente, guardam ligações direta com o “movimento de moralização dos homens promovido pelos reformadores católicos ou protestantes ligados à Igreja, às leis ou ao Estado” (Idem, p. 11).

⁶⁸ Nos países europeus, notadamente a partir do século XVIII, surge um grande conjunto de obras literárias produzidas por médicos e tratavam especificamente acerca da temática da conservação das crianças. “Até meados do século XVIII, a medicina não tinha interesse nas crianças e nas mulheres. [...] A conquista desse campo pela medicina implicava, portanto, uma destruição do império das comadres, uma longa luta contra suas práticas conservadoras inúteis e perniciosas. Os principais pontos de confrontação são, naturalmente, a amamentação materna e o vestuário das crianças. Os livros do século XVIII e XIX repetem os mesmos elogios da amamentação materna, prodigalizam os mesmos conselhos sobre a escolha de uma boa nutriz, denunciam incansavelmente a prática do enfaxe dos bebês e dos coletes, mas abrem também inúmeras frentes menores de luta, sobre a questão dos jogos infantis (exaltação do jogo educativo), sobre as histórias para crianças (críticas das histórias sobre fantasmas e dos traumatismos que elas provocam), sobre a regularidade da jornada, sobre a criação de um espaço especificamente reservado às crianças, sobre a noção de vigilância (a favor de um olhar discreto, mas onipresente da mãe)” (DONZELOT, 1980, p. 24).

Entretanto, queremos deixar claro que o Brasil não acompanha o mesmo tempo histórico das mudanças que estavam sendo processadas no trato à infância no contexto internacional. “Entre nós, tanto a escolarização quanto a emergência da vida privada chegaram com grande atraso. Comparado aos países ocidentais onde o capitalismo instalou-se no alvorecer da Idade Moderna” (DEL PRIORE, 2020, p. 10). Também já esclarecemos, no capítulo anterior, que o Brasil é considerado um país subdesenvolvido, marcado pelo processo de colonização escravista e uma tardia industrialização. E nossa particularidade histórica “não deixou muito espaço para que tais questões florescessem” no mesmo paço que ocorreram nos países de capitalismo central. Mas, sem sombras de dúvidas, as mudanças que se processaram lá ecoaram por aqui, não no mesmo tempo, ritmo e intensidade, é claro (Ibidem).

Ao longo da história, a infância foi tratada de várias maneiras. A forma como ela foi sendo experienciada e conceituada influenciaram diretamente os espaços e as práticas que a ela foram sendo destinadas. Ou seja, a depender de cada momento histórico, a infância foi compreendida e tratada de maneiras também diversas.

Desse modo, é fundamental compreendermos que o conceito de infância é fruto de construções e reconstruções sócio-históricas atravessada por diversos sentidos e significados na história da humanidade, sendo, pois, resultado das transformações sociais, econômicas, políticas e culturais que ocorreram ao longo dos séculos.

E, de acordo com Rizzini (2011, p. 23):

Em meio às grandes transformações econômicas, políticas e sociais, que marcam a era industrial capitalista do século XIX, o conceito de infância adquire novos significados e uma dimensão social até então inexistente no mundo ocidental. A criança deixa de ser objeto de interesse, preocupação e ação no âmbito privado da família e da Igreja para tornar-se uma questão de cunho social, de competência administrativa do Estado.

Esse período foi compreendido historicamente como sendo de grande importância para a formação das sociedades modernas, caracterizado pela fase da industrialização e expansão do capitalismo e, conseqüentemente, da intensa exploração da mão de obra da classe trabalhadora, incluindo-se aqui homens, mulheres, crianças e adolescentes em condições de trabalho e de vida cada vez mais desumanas e degradantes. Por outro lado, crescem as mobilizações e as lutas da classe trabalhadora por direitos trabalhistas, sociais e outros, conforme abordamos no capítulo anterior. Daí a necessidade da construção de um conjunto de ações e normatizações que viessem a resguardar os direitos dos trabalhadores e de atenções

especialmente voltadas à defesa e proteção de crianças e adolescentes. É importante entendermos que, no Brasil, o processo histórico de ações de atendimento à crianças e aos adolescentes entrecruza-se com a construção das primeiras ações de assistência social, as quais foram fundamentalmente importantes no processo de construção e viabilização de direitos e a proteção social da população pobre e que, sem dúvidas, contribuíram significativamente com a construção das atuais políticas de proteção social do país.

Não podemos perder de vista que as pautas de lutas da classe trabalhadora por direitos e proteção social também se estendiam às crianças e aos adolescentes⁶⁹, pois estes, assim como as mulheres, também estavam inseridos no processo de trabalho dentro das fábricas, sendo expostos às altas horas de trabalho, aos riscos de toda ordem e sem contar com nenhuma proteção social, uma vez que não existiam regulamentações ou legislações que primassem pela proteção desse grupo. Assim, meninos, meninas e suas famílias viviam em condições de trabalho deploráveis e, conforme salienta Faleiros (2011, p. 45), “a mão de obra infantil é usada de forma abundante na indústria, e o salário das crianças e adolescentes representa um complemento para os baixos rendimentos das famílias operárias”. As crianças eram submetidas às mesmas jornadas de trabalho dos adultos, mas, em relação aos salários, recebiam bem menos.

Nesse contexto, crianças e adolescentes que sobreviviam em condições de pobreza e extrema pobreza eram alvos de ações da caridade, pediam esmolas, mas também praticavam alguns furtos. O que os levavam a ser alvos, principalmente, da coerção e repressão policial e de larga rejeições por parte da sociedade, levando-os a se tornarem importantes e potenciais alvos das políticas eugenistas.

Assim sendo, podemos observar, ainda no cenário do século XIX, a introdução de algumas mudanças que, ao nosso ver, possibilitaram um olhar diferenciado acerca da criança e do adolescente, tornando-os, portanto, um espaço de atuação e preocupação por parte do poder Estatal, conforme veremos mais adiante.

Todavia, Faleiros considera que:

A cidadania da criança e do adolescente foi incorporada na agenda dos atores políticos e nos discursos oficiais muito recentemente, em função da

⁶⁹ A intervenção do Estado não se realiza como uma forma de universalização de direitos, mas de categorização e de exclusão, sem modificar a estratégia de manutenção da criança no trabalho, sem deixar de lado a articulação com o setor privado e sem se combater o clientelismo e o autoritarismo. A esfera diretamente policialesca do Estado passa a ser assumida/substituída por instituições médicas e jurídicas, com novas formas de intervir que vão superando a detenção em celas comuns, sem, contudo, fugirem do caráter repressivo (idem, p. 49).

luta dos movimentos sociais no bojo da elaboração da Constituição de 1988. Na cultura e estratégias de poder predominantes, a questão da infância não se tem colocado na perspectiva de uma sociedade e de um Estado de direitos, mas na perspectiva do autoritarismo/clientelismo, combinando benefícios com repressão, concessões limitadas, pessoais e arbitrárias, com disciplinamento, manutenção da ordem, ao sabor das correlações de forças sociais da sociedade do governo (2011, p. 35).

O que se traduz em um verdadeiro arsenal de conflitos e polêmicas no campo das políticas voltadas para a infância, porque, de um lado, temos discursos, ações e estratégias que optam por uso das mais variadas formas punitivistas e fazem uso delas; por outro, temos as que priorizam as medidas educativas, dialogais, entre outras. Dito de outro modo, as políticas para crianças e adolescentes, no nosso país, trazem uma clara distinção entre os validos e os desvalidos, econômica, social e politicamente.

É partindo dessas breves considerações sobre a infância, que faremos nossa imersão na história da criança no Brasil, almejando, pois, compreender o processo de construção e desenvolvimento das políticas de proteção social empreendidas pelo aparato estatal como resposta à questão social vivenciada por crianças, adolescentes e suas famílias em nossa particularidade.

2.1 – UM MERGULHO NAS ÁGUAS PROFUNDAS E TURVAS ONDE REPOUSAM DÉCADAS DE VIOLÊNCIA E DESPROTEÇÃO DE MENINOS E MENINAS

A partir da literatura especializada, podemos constatar que a construção de um cuidado voltado para crianças e adolescentes, no sentido de viabilizar e concretizar direitos, está associado a um conjunto de iniciativas, de mobilizações e de lutas sociais travadas pela sociedade civil durante décadas. No entanto, crianças e adolescentes só passaram a ser reconhecidos como sujeitos de direitos e pessoas em condição peculiar de desenvolvimento e, devendo, portanto, serem tratados sob um leque de atenções especializadas e de forma prioritária por parte do Estado, da família e da sociedade em geral, apenas com o advento da Constituição Federal de 1988, mais especificamente, na década de 1990 com a criação do

Estatuto da Criança e do Adolescente. Antes disso, a história nos conta, atentamente e com bastante riqueza de detalhes, sobre as práticas caritativas, filantrópicas, eugenistas, repressivas e punitivistas, assistencialistas e tantas outras que compunham o arsenal de intervenções sobre a infância e adolescência em terras brasileiras.

Rizzini e Pilotti (2011) salientam que, desde a chegada dos jesuítas no Brasil, até os dias atuais, a responsabilidade por crianças e adolescentes perpassou por muitas mãos, a exemplo da Igreja Católica, dos senhores de escravos, nas mãos das Câmaras Municipais e da Santa Casa de Misericórdia, nas mãos dos asilos, nas mãos dos higienistas e filantropos, nas mãos de tribunais e da polícia, nas mãos da família, entre outras. Contudo, o que se percebe é que, em todas essas instâncias, houve inúmeras formas de violências, de negação de direitos e desproteção dessa população.

A violência contra crianças e adolescentes sempre esteve presente em toda a trajetória da humanidade, com raízes históricas, econômicas e culturais relacionando-se às particularidades e singularidades de cada contexto social, abrangendo o âmbito familiar, instituições, escolas e comunidade, envolvendo estes atores sociais em relações de agressões e maus-tratos (ANDRADE, 2011, p. 30).

O fenômeno da violência contra crianças e adolescentes constitui-se numa forma de violação de direitos e está presente em diversas localidades do mundo, nas mais diversas classes e culturas, contudo não devemos naturalizá-la, mas compreendê-la “como produto de um sistema complexo de relações, historicamente construído e multideterminado, que envolve diferentes realidades de uma sociedade [...] assentada em uma cultura permeada por valores e representações” (AMORIM *apud* ANDRADE, 2011, p. 30).

A violência contra crianças e adolescentes tem se manifestado através das mais variadas formas possíveis, como violência física, sexual, institucional, Estatal, psicológica, negligência, preconceito e discriminação, trabalho infantil, envolvimento com álcool e outras drogas, rompimento dos vínculos familiares e comunitários, trajetória de rua, gravidez na adolescência, desaparecimento, envolvimento em ato infracional, entre outras mais.

Esse é um fenômeno que tem pautado discussões e mobilizações sociais em diversos países como, por exemplo, Brasil, Singapura, Suécia, Alemanha, Finlândia e Noruega. Nesse contexto, as organizações da sociedade civil passaram a militar em defesa da proteção social desse público, expressando-se desde lutas, mobilizações sociais, conferências, seminários, congressos e outros meios, os quais têm possibilitado a construção de instrumentos e

normativas legais que potencializam o enfrentamento a essas violências e, na contramão delas, buscam-se realizar a proteção integral de meninos e meninas, como é o caso da Declaração Universal dos Direitos das Crianças, a Convenção Internacional das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, o I Seminário Latino-Americano de Alternativas Comunitárias de Atendimento a Meninos e Meninas de Ruas e outros. Compondo, assim, verdadeiros marcos legais na história da proteção social de crianças e adolescentes.

Todavia, discussões acerca dessa temática, mobilizações e a constituição de mecanismos legais que buscam viabilizar e garantir direitos e a proteção social da população infanto-juvenil é algo muito recente na história do nosso país. No Brasil, esse público permaneceu durante muitas décadas sob o nexos de grande invisibilidade, em situações de abandono e negligência. Conformando, pois, uma longa história onde imbrincam-se desproteções e inúmeras formas de violências, que, ainda não encontrou um final feliz.

Para compreendermos as iniciativas de assistência à infância no Brasil, é necessário situá-la em nossa história desde o período colonial, nas relações econômicas e sociais, então vigentes no contexto da colonização e no processo de escravização da população negra, visto que a “escravidão negra, da qual lançaram mão os portugueses, formou e modelou as relações econômicas e sociais neste período, bem como as políticas referentes à infância e adolescência, e cuja influência se fez sentir na história da atenção a esta população no Brasil” (FALEIROS, 2011, p. 203).

O que nos faz entender que o desenrolar dessa história, entre nós, guarda relações íntimas com o desenvolvimento da própria história do país, fortemente marcada por traços de contradição entre aquilo que se defendia no campo do discurso e o que, de fato, efetiva-se na prática, visto que “as opções políticas adotadas pelos governantes brasileiros, nos primórdios da República, serviram aos interesses dos grupos no poder, e fizeram recrudescer o sentimento nacional de um país fadado à desigualdade social”. No tocante à assistência à infância, no Brasil, o argumento adotado, nos discursos oficiais, era o de que “investir na infância era civilizar o país, justificou a imposição da tutela aos filhos dos pobres, cerceando seus passos e mantendo-os à margem da sociedade (RIZZINI, 2011, p. 29-30). Trata-se de uma história permeada pela violência estrutural e conjuntural que se forjou no Brasil.

Eva Faleiros (2011, p. 204), com base em estudos realizados pela pesquisadora Giacomini, enfatiza que, nesse cenário, “a família escrava era inexistente; era ela muitas vezes destruída ou separada, no momento da captura ou no da venda ou aluguel do pai, da mãe e mesmo de crianças escravas”. E, quando existentes, as relações familiares dos escravos,

restringiam-se apenas à mãe e aos filhos, ou seja, a paternidade, muitas vezes, era inexistente, tornando-se, em muitos casos, uma família monoparental que, quase sempre, era composta pela mulher e por seus filhos

O certo é que

Em sua menoridade, as crianças escravas serviam como brinquedo dos filhos dos senhores (a quem inclusive eram doados como presentes) e divertimento das visitas, ou seja, eram consideradas animaizinhos de estimação (cavalhinho, macaquinho). Além de humilhações, sofriam maus-tratos e mesmo exploração sexual [...] (Idem, p. 205-206).

A criança escrava não dispunha de proteção da sociedade⁷⁰. Ela era propriedade privada do senhor dono de escravos, patrimônio e mão de obra de seu dono. “Contava ela, no entanto, com uma sorte da família ampliada – a dos escravos, que lhe oferecia proteção, referências culturais e vínculos afetivos” (Ibidem). Observa-se que, nesse contexto, a criança não apresentava/representava importância para a sociedade, sendo considerada, no máximo, um objeto de uso e de troca no cenário das relações escravocratas.

Entre nós, as primeiras intervenções no âmbito da infância foram desenvolvidas através dos padres da Companhia de Jesus, os Jesuítas⁷¹, como ficaram amplamente conhecidos e reconhecidos no Brasil. Todavia, é importante deixar claro que essas intervenções fizeram parte do processo de colonização ao qual fomos submetidos. E, diga-se de passagem, a colonização foi, em sua essência, um processo profundamente violento e guarda inúmeras perdas do ponto de vista humano e cultural, o que significa dizer que, nestas intervenções, o que houve foi a submissão de crianças indígenas ao adestramento físico e mental imposto pelos Jesuítas, ou seja, o emprego da violência, a mortificação da cultura e dizimação biológica dos nativos, visto que, além da imposição de uma “nova cultura,” grande parte da população indígena foi dizimada no processo de colonização. Aí se encontram as raízes da violência, seja ela estrutural ou conjuntural que permeiam toda a História do Brasil.

⁷⁰ [...] Não se descobriu até hoje a existência de qualquer instituição que tenha atendido exclusivamente a filhos de escravos ou ingênuos. Estes estavam submetidos ao domínio dos senhores. Os proprietários eram responsáveis por alimentar, vestir, preparar para o trabalho e disciplinar os escravos e também os ingênuos, se assim o preferissem, pois a Lei do Ventre Livre (1871) permitia aos senhores manterem seus ingênuos até a idade de 21 ano, com o compromisso de educá-los. Outra opção seria entregá-los ao governo imperial, mediante indenização (RIZZINI e RIZZINI, 2004, p. 28).

⁷¹ [...] Os Jesuítas constituíram os principais agentes educacionais até meados do século XVIII, quando foram expulsos pelo Marquês de Pombal, em 1759 (RIZZINI e RIZZINI, 2004, p.23). No entanto, outras ordens religiosas também fizeram instalações de colégios e seminários no Brasil, que, assim como as instituições que as antecederam, também realizavam o recolhimento de órfãos.

Assim sendo, cabe reforçar que as intervenções dos Jesuítas, no período colonial, junto à população infanto-juvenil não se configuraram em ações de assistência e proteção, mas em formas de violência da população nativa e, para além dos índios, os negros também foram violentados, escravizados e sofreram a imposição de novos costumes em nome da “civilização do novo mundo”.

Dentro dessa perspectiva, em suas tentativas de docilizar os nativos, os Jesuítas, através de suas intervenções junto à infância desenvolveram um sistema educacional, cujas ações estavam voltadas para a formação religiosa e instrução de crianças, adolescentes e jovens e tinham como objetivo adestrá-los aos costumes e às normas da Igreja Católica, assim como aos padrões de civilidade trazidos pelos colonizadores. Desse modo, em terras brasileira, os Jesuítas passaram a construir instituições com a finalidade de ensinar às crianças indígenas e dos vilarejos a ler e escrever. Já para os filhos das camadas mais abastadas da população, colégios foram criados.

É importante salientar, que, no período colonial, a criança era objeto de interesse e intervenção apenas da esfera de suas próprias famílias e da Igreja Católica, que prestava assistência motivada por seus ideais e pelas convicções de que a caridade era o caminho e a condição fundamentalmente necessária para a salvação da alma, materializando-se a caridade através da prática constante de ofertar esmolas e doações aos pobres, os quais, portanto, deveriam reconhecer tamanha importância dessa prática e, por isso, ser infinitamente agradecidos, além de manifestar uma efetiva submissão, aponta Rizzini (2011).

Durante o período colonial,

A assistência à infância no Brasil seguia determinações de Portugal, aplicadas por meio da burocracia, dos representantes da Corte e da Igreja Católica. Igreja e Estado andavam juntos. O Evangelho, a espada e a cultura europeia estavam lado a lado no processo de colonização e catequização implantados no Brasil. Ao cuidar das crianças índias, os jesuítas visavam tirá-las do paganismo e discipliná-las, inculcando-lhes normas e costumes cristãos, como o casamento monogâmico, a confissão dos pecados, o medo do inferno (RIZZINI e PILOTTI, 2011, p. 17).

Ainda de acordo com Rizzini e Pilotti, a missão⁷² dos Jesuítas no Brasil tinha um duplo objetivo estratégico. Converter as crianças, transformando-as em súditos dóceis do Estado

⁷² O método que se adota, nestas missões, é ensinar e explicar a doutrina cristã aos Índios e Africanos reunidos em um lugar, batizar, ouvir-lhes as confissões, separá-los das concubinas e sujeitá-los às leis do matrimônio: o que, nesta província, é trabalho quotidiano, necessário e utilíssimo à salvação das almas (ANCHIETA, 1988, apud ARANTES, 2011, p. 162).

português e, através delas, exerceriam influência decisiva na conversão dos adultos às normas, aos padrões sociais, econômicos e culturais de civilização recém importados de Portugal para o “novo mundo”. Nesse processo de catequização dos índios⁷³, os já convertidos serviriam de exemplos e espelhos para os demais. Ou seja, seria basicamente a conversão e cristianização da população nativa às estruturas sociais e culturais trazidas pela coroa portuguesa para o Brasil. Em “que pese a retórica da cristianização de povos selvagens e primitivos, índios e africanos só entraram no empreendimento colonial na condição de escravos” (ARANTES, 2011, p. 170).

Se, para Mary Del Priore, há pouquíssimas palavras para definir a criança nos primeiros séculos de colonização, sendo a infância considerada um tempo sem maior personalidade, um momento de transição ou, até mesmo, de esperança, para Chambouleyron

É bem verdade que a infância estava sendo descoberta nesse momento no Velho Mundo, resultado da transformação nas relações entre indivíduo e grupo, o que ensejava o nascimento de novas formas de afetividade e a própria “afirmação do sentimento de infância”, na qual Igreja e Estado tiveram um papel fundamental. Nesse sentido, foi também esse movimento “que fez a Companhia escolher as crianças indígenas como ‘papel blanco’, a cera virgem em que tanto se desejava escrever; e inscrever-se” (2020, p. 58).

Nessa momento histórico, a evangelização das crianças foi a medida adotado pelos Padres Jesuítas para que pudessem alcançar a tão sonhada e pretensiosa conversão da população nativa aos seus costumes e a sua religião. “Nos meninos se poderia esperar muito fruto, uma vez que pouco contradiziam a lei cristã. Com os adultos cada vez mais arredios, toda atenção se voltava aos filhos destes. [...] Ao longo do século XVI, fortalece-se a ideia de que as crianças constituiriam, de fato, uma ‘nova cristandade’” (Idem, p.58-59). Com um casamento quase perfeito entre a formação cristã e a educação das crianças nativas, objetivou-se construir um povo cristão e a organização de um clero local, a partir das crianças cujas habilidades eram mais aguçadas (Idem).

Os Jesuítas permaneceram por quase dois séculos construindo casas e colégios⁷⁴ com

⁷³ Cedo puseram-se os padres a utilizar índios recém-convertidos na catequização de outros índios [...]. Necessitando de “bons línguas” e “bons espelhos”, um tanto descrentes da eficácia da conversão de índios adultos pelos hábitos já formados e contraditoriamente acreditando serem os índios tábulas rasas onde tudo se podia imprimir, voltaram-se os jesuítas, prioritariamente, para a educação das crianças (ARANTES, 2011, 165).

⁷⁴ Em 1585, a Companhia de Jesus já havia fundado no Brasil três Colégios (Bahia, Rio de Janeiro e Pernambuco) e cinco Casas (Ilhéus, Porto Seguro, Espírito Santo, São Vicente, São Paulo). Nos Colégios e nas Casas, haviam, de ordinário, escolas de ler, escrever e algarismos, classes de humanidade, latim, cursos de arte, lições de casos

o objetivo de atrair os filhos dos nativos e os mestiços, o que os levou a ofertarem abrigo aos órfãos e enjeitados de origem brasileira e portugueses em suas instituições sociais. Além disso, é importante destacarmos que as aulas de canto e de instrumentos musicais eram uma das estratégias utilizadas pelos Jesuítas para ensinar às crianças e aos jovens os “bons costumes”, a doutrina da Igreja Católica e suas mais variadas formas de viver a vida religiosa. O que significa dizer que os “bons costumes” nada mais eram do que introjetar os costumes europeus, do colonizador nos filhos de nativos e mestiços, os quais deixavam as suas crenças e costumes para trás, assumindo, pois, os costumes dos colonizadores.

Em “razão de sua vivência apostólica e da própria descoberta da infância, os padres entenderam que era sobre as crianças, essa “cera branda”, que deviam imprimir-se os caracteres da fé e virtudes cristãs” (Idem, p. 79). No entanto, o fato é que o Brasil Colônia foi marcado pela desvalorização e o descaso com a criança. Era tão comum que estas fossem abandonadas e jogadas a própria sorte logo após o nascimento, assim como também eram comuns as altas taxas de mortalidade infantil. Como as crianças e os adolescentes escravos eram considerados mercadorias de seus senhores, nesse período, a assistência prestada ao público infante-juvenil se manteve de forma bastante escassa, comparecendo de forma muito incipiente através das ações de caridade da Igreja Católica, mas que não tinham o objetivo de protegê-los.

No Brasil,

[...] A formação social da criança passa mais pela violência explícita ou implícita do que pelo livro, pelo aprendizado e pela educação. Triste realidade num Brasil, onde a formação moral e intelectual, bem como os códigos de sociabilidade, raramente aproximam as crianças de conceitos como civildade e cidadania (DEL PRIORE, 2020, p. 105).

É importante não perder de vista que as relações econômicas e sociais desse contexto moldaram as formas de assistir meninos e meninas no território brasileiro ao longo da história. E sua trajetória histórica, em nosso país, revela que sua existência sempre foi marcada por muitas violências e violações de direitos. Sejam estas ocorridas no âmbito extra ou intrafamiliar.

de consciência e teologia. Diferentemente das Casas, que se sustentavam com esmolas, tinham os Colégios renda própria – dotação do Rei de Portugal. Tanto os Colégios quanto as Casas tinham a seu cuidado aldeias, nas quais alguns padres residiam (ARANTES, 2011, p. 167).

De modo geral, a “infância e a adolescência pobre têm sido, ao longo da história, foco de políticas, de ação ou omissão do Estado, assim como objeto de ação da família e da sociedade” (FALEIROS, 2005, p. 171) sob o prisma de várias vertentes. Todavia, nessas formulações e ações, há uma efetiva distinção entre as políticas que são criadas para fazer frente às problemáticas de crianças e adolescentes das classes dominantes em detrimento daquelas voltadas para a população pobre.

Esse mesmo autor revela também que, para os primeiros, houve o acesso à educação formal⁷⁵ e de qualidade; a eles foi reservado o acesso aos melhores cursos na faculdade, a exemplo dos cursos de direito, medicina e engenharia, aulas de canto, piano e de boas maneiras entre outros cujo foco era a formação para ocupar postos de grande destaque e comando, apesar de destinar à mulher apenas a organização da vida doméstica e familiar. Já para os pobres, foram criadas as instituições controladoras e segregacionistas capazes de fazer a limpeza e manter a ordem através da retirada dos indesejados da sociedade⁷⁶, conseqüentemente inserindo-os nos orfanatos, nos asilos, nos conventos, nas “rodas”, nas casas de “expostos”, nas casas de correção, nas escolas agrícolas e de aprendizes, com profissionalização subalterna e a inserção no mercado de trabalho pela via de emprego assalariado, mas de forma precária e informal. Mas retomemos o nosso processo de análise histórico-social sobre a (des)proteção da criança no Brasil.

Desde o século XVII, o abandono de crianças nas ruas, nas portas das igrejas e em outros espaços públicos era algo que preocupava as autoridades brasileiras que, além de denunciá-las, também solicitavam providência do Rei para solucionar tamanha problemática que se fazia presente nas principais cidades do país naquele momento histórico, a exemplo de Salvador e Rio de Janeiro. Um dado importante que a autora Eva Faleiros traz, em seu estudo sobre crianças e adolescentes no Brasil Colônia e Império e que quero destacar aqui, é que,

⁷⁵ Desde o início da colonização, as escolas jesuítas eram poucas e, sobretudo, para poucos. O ensino público só foi instalado, e mesmo assim de forma precária, durante o governo do marquês de Pombal, na segunda metade do século XVIII. No século XIX, a alternativa para os filhos dos pobres não seria a educação, mas a sua transformação em cidadãos úteis e produtivos na lavoura, enquanto os filhos de uma pequena elite eram ensinados por professores particulares. No final do século XIX, o trabalho infantil continua sendo visto pelas camadas subalternas como “a melhor escola”. [...] A República seguiu empurrando a criança para fora da escola, na direção do trabalho na lavoura, alegando que ela era “o melhor imigrante” (DEL PRIORE, 2020, p. 10-13).

⁷⁶ Superfície de absorção dos indesejáveis da ordem familiar, os hospitais gerais, os conventos, os hospícios, servem de base estratégica para toda uma série de intervenções corretivas sobre a vida familiar. Esses lugares de reunião de infortúnios, das misérias e dos fracassos facilitam a mobilização das energias filantrópicas, fornecendo-lhes um ponto de apoio, servindo-lhes de laboratório de observação das condutas populares, de base de lançamento de táticas próprias para contrariar seus efeitos socialmente negativos e reorganizar a família popular em função de imperativos econômico-sociais (DONZELOT, 1980, p. 29).

naquele contexto, nem todas as crianças abandonadas ou enjeitadas eram pobres ou negras, havia um número significativo de crianças brancas e pardas, mas também nem todas as crianças pobres eram abandonadas.

Os números de crianças abandonadas⁷⁷ eram alarmantes e chegavam até a causar escândalos públicos, pois representavam um verdadeiro descaso com a infância. E é exatamente em virtude do número de crianças abandonadas que, em 1726, tivemos a criação da Roda dos Expostos⁷⁸, que ficou a cargo da Santa Casa de Misericórdia a incumbência pelo cuidado dessas crianças. A primeira Roda de Expostos foi criada na Bahia em 1726; em 1738 foi criada a segunda no Rio de Janeiro e, em 1789, foi criada a terceira em Recife. Posteriormente outras Rodas foram sendo criadas. Essa iniciativa é considerada uma das primeiras medidas de assistência às crianças pobres no território brasileiro.

[...] A preocupação em unir respeito à vida e respeito à honra familiar⁷⁹ provocou [...] a invenção de um dispositivo técnico engenhoso: a roda. Trata-se de um cilindro cuja superfície lateral é aberta em um dos lados e que gira em torno no eixo da altura. O lado fechado fica voltado para a rua. Uma campainha exterior é colocada nas proximidades. Se uma mulher deseja expor um recém-nascido, ela avisa a pessoa de plantão, acionando a campainha. Imediatamente, o cilindro, girando em torno de si mesmo, apresenta para fora o seu lado aberto, recebe o recém-nascido e, continuando o movimento, leva-o para o interior do hospício. Dessa forma, o doador não é visto por nenhum servente da casa. E esse é o objetivo: romper sem alarde e sem escândalo, o vínculo de origem desses produtos de alianças não desejáveis, depurar as relações sociais das progenituras não conforme à lei familiar, às suas ambições, à sua reputação (DONZELOT, 1980, p. 29).

O sistema da Roda surgiu na Europa, especialmente, na França e em Portugal e foi responsável por assistir grande número de crianças expostas. Já no nosso caso, apesar de

⁷⁷ [...] As mães deixavam os filhos à noite nas ruas sujas. Frequentemente eram devorados pelos cães e outros animais que rondavam pelas ruas da capital brasileira. Em outras ocasiões, morriam simplesmente de fome ou de exposição aos elementos. Algumas mães deixavam os filhos nas naveas das igrejas ou às portas dos conventos [...]. Outras abandonavam as crianças na praia para que se afogassem com a maré enchente. O grande número de enjeitados era considerado pelas autoridades como indício do desleixo moral da população baiana [...]. D. João V exortou o arcebispo e o vice-rei a fazerem algo para remediar essa mancha da reputação nacional (RUSSELL-WOOD, 1981, p. 237-238).

⁷⁸ “‘Expostos’, ‘enjeitados’, ‘deserdados da sorte’ ou da ‘fortuna’, ‘infância desditosa’ ou ‘infeliz’ foram denominações de uso corrente no período, referindo-se aos recém-nascidos abandonados. Para eles, destinou-se à Roda” (ARANTES, 2011, p. 176).

⁷⁹ [...] Quando nascem os Conventos de preservação, as casas de tolerância e os hospícios de menores abandonados, seu objetivo é explicitamente conciliar o interesse das famílias e o interesse do Estado, conciliar a paz das famílias pela moralização dos comportamentos e a força do Estado através do tratamento dos restos inevitáveis desse regime familiar, os celibatários e os menores abandonados (DONZELOT, 1980, p. 28).

termos um número significativo de crianças abandonadas, não tivemos, em termos comparativos, números tão elevados como nesses países, (Marcilio, 1997). Outro ponto relevante a ser destacado é que o surgimento da Roda, no Brasil, também difere do seu surgimento na Europa. Entre nós, ela surgiu apenas no século XVIII, quando lá, na Europa, já estava sendo fervorosamente “combatido pelos higienistas e reformadores, pela alta mortalidade e pela suspeita de fomentar o abandono de crianças” (RIZZINE e RIZZINE, 2004, p. 24).

Para Eva Faleiros, no Brasil, o surgimento da Roda está ligado ao considerável número de crianças abandonadas. Geralmente, quando elas eram abrigadas na Roda dos expostos, após um tempo, eram encaminhadas para prestar trabalhos produtivos e forçados, posto que essas instituições buscavam orientar a população pobre para o trabalho e assim afastá-la das más influências como a prostituição e a vadiagem.

Para essa autora, há uma certa imprecisão e, até mesmo, falta de consenso entre pesquisadores quanto ao tempo de permanência das crianças recolhidas sob essas instituições. Contudo, ela destaca que esse período de tempo variava em torno de um a dois meses até os 7 anos de idade. Após os 7 anos, era comum que as crianças expostas fossem encaminhadas a aprendiz de algum ofício, como os caixeiros de lojas. Além disso, os meninos geralmente eram para os seminários, já para as meninas, destinavam-se a realização de trabalhos domésticos “em troca de sustento ou eram encaminhadas à Casa de Recolhimento (onde recebiam dotes para o casamento)” (FALEIROS, 2011, p. 214).

Entretanto, era altíssimo o número de crianças que chegavam a óbito nessas instituições, tornando-se um grave problema, e isso levou ao “questionamento não só da qualidade da assistência nelas prestada como do sistema Roda enquanto política de assistência. [...] Tratou-se de uma política perversa no sentido de seus resultados serem opostos aos objetivos propostos [...]” (Ibidem, p. 215). Aos sobreviventes, restavam-lhes os ensinamentos de ordem religiosa e o trabalho forçado e explorado, pelo qual compensariam a instituição ou o próprio Estado pelos gastos dispensados durante toda sua estada na instituição, ou seja, o trabalho era uma forma de arcar com os custos feitos durante toda sua criação. Era uma espécie de ônus pelos quais o Estado deveria ser ressarcido.

Para Faleiros (2011), esse dispositivo constitui-se em um sistema legal e assistencial para os considerados expostos até que atinjam a sua maioridade. Entretanto, aqui permaneciam, às escuras, todas as etapas e modalidades de assistência recebidas pelo assistido.

Se, por um lado, a Roda ocultava a imagem daqueles que nela deixavam as crianças enjeitadas, por outro lado, será esse mesmo anonimato alvo de críticas de higienistas, administradores e moralistas no século XIX, para os quais a existência da Roda não podia mais ser permitida, uma vez que tais instituições representavam um atentado à moral e aos bons costumes da época, pois incitavam uniões ilícitas, que resultavam em filhos ilegítimos e anonimamente abandonados nas Rodas. Somando-se ao abandono, o amontoado de crianças em condições impróprias para sua existência naquelas instituições favorecia o alto índice de mortalidade infantil, tornando-se, assim, um modelo assistencial que, além de considerado inadequado, era incompatível com a razão moral e científica de médicos e higienistas neste final de século.

No que diz respeito à administração dos expostos, Donzelot (1980, p. 17) explica que eles (médicos, administradores e moralistas) “reprovam os índices surpreendentes de mortalidade dos menores recolhidos⁸⁰: noventa por cento morrem antes de poderem ‘tornar-se úteis ao Estado’ essas forças que muito lhe custaram manter durante a infância e a adolescência”. Tentam mostrar a importância do “cuidado” com eles para, posteriormente, destiná-los à realização de tarefas como a colonização, a milícia, a marinha, “tarefas para as quais eles estariam perfeitamente adaptados, pelo fato de não possuírem vínculos de obrigação familiar. Sem parentes, sem apoio a não ser aquele fornecido por um sábio governo [...]”.

Para Arantes (2011, p. 180), a investida de médicos higienista, a partir de meados do século XIX, representa a chegada e o início de um novo cenário para a infância. Com a “extinção das Rodas e o início de uma legislação específica sobre a criança nas primeiras décadas do século XX⁸¹, a infância pobre deixa de ser objeto apenas da caridade e passa a ser objeto de políticas públicas. Todo um novo ciclo se inicia”.

Em suma, no Brasil, o período colonial e imperial foi marcado pela desvalorização da infância em todos os sentidos. O atendimento destinado às crianças e aos adolescentes órfãos, abandonados, enjeitados e pobres foi caracterizado, inicialmente, por ações de ordem religiosa e motivadas pela caridade aos pobres e, posteriormente, houve a inserção das práticas filantrópicas. Pautadas, sobretudo, em ações moralizadoras e higienistas. Eram ações vagas e

⁸⁰ Na extremidade mais pobre do corpo social, o que é denunciado é a irracionalidade da administração dos hospícios, o pouco benefício que o Estado retira da criação de uma população que só excepcionalmente chega a uma idade onde pode reembolsar os gastos que provocou (DONZELOT, 1980, p. 19).

⁸¹ Com os avanços da medicina, das ciências jurídicas, das ciências pedagógicas e psicológicas, o século XX descobre a especificidade da criança e a necessidade de formular seus direitos, que passam a ser tidos como especiais (MARCÍLIO, 1998, p. 47).

sem muita definição nos acordos existentes entre o setor público e o privado. Seguimos basicamente o modelo exportado de Portugal, sendo as Câmaras Municipais e a Irmandade da Santa Casa de Misericórdia⁸² as principais responsáveis por assistir aquela camada da população, inclusive, quando foi implantado o sistema da Roda no país.

No Brasil Colônia, inexistia

“A criança”, pensada como categoria genérica, em relação à qual pudéssemos deduzir algum direito universal, pois não existia a preocupação da igualdade entre as pessoas, sendo a sociedade colonial construída justamente na relação desigual senhor/escravo. O que existiam eram categorias específicas, como os “filhos de família”, os “meninos da terra”, os “filhos dos escravos”, os “órfãos”, os “desvalidos”, os “expostos” ou “enfeitados”, ou ainda, os “pardinhos”, os “negrinhos”, os “cabrinhas” etc (ARANTES, 2011, p. 192).

O século XIX foi palco das grandes transformações sociais, econômicas, políticas e acreditamos que também culturais, como a independência do Brasil (1822), momento em que o país se tornou um território independente de Portugal e, mais especialmente, na segunda metade deste século, a proclamação da República, a abolição da escravatura e o processo de industrialização, conseqüentemente, o desenvolvimento do capitalismo e a entrada de imigrantes no país.

É dentro desse contexto que podemos observar consideráveis mudanças no tratamento e na própria forma de assistir a infância e adolescência entre nós. Houve, naquele momento, a ampliação e a diversificação de mecanismos e instituições de atendimento. No âmbito governamental, houve o aparecimento de algumas legislações que tratam das questões dos órfãos, dos aprendizes, dos menores infratores, das instituições de assistência privada e da educação; além disso, foram criados alguns asilos/escolas para meninos órfãos, abandonados e pobres. Entretanto, conforme já sinalizamos anteriormente, o atendimento e a formação destinados aos meninos e às meninas, nessas instituições, eram fundamentalmente distintos e ainda realizando separações entre meninas “puras” e “impuras”.

⁸² Embora de caráter leigo e gozando de autonomia, a Irmandade da Misericórdia mantinha estreitas relações com a realeza e com a hierarquia da Igreja Católica, relações estas de privilégio, mas, muitas vezes, conflituosas. Entre os privilégios mais concedidos à Misericórdia, destacam-se seu monopólio da coleta de esmolas e da assistência. [...] Nos séculos 16 e 17, tanto as Câmaras Municipais como as Misericórdias prestaram alguma assistência a crianças abandonadas e enfeitadas, adotando ambas a “colocação” destes em casas particulares, onde deveriam ser cuidados e amamentados por amas de leite até 3 anos, mediante pagamento (FALEIROS, 2011, p. 210-211).

Teoricamente, as mudanças no trato às crianças e aos adolescentes tornam-se mais efetivas a partir da intervenção do Estado, quando ele passa a desempenhar um papel mais efetivo nas relações sociais. Intervenção essa que não está deslocada dos rumos que tomam o capitalismo e os ideais de sociedade propagados no final do século XIX e início do século XX, os quais são essencialmente divergentes dos séculos anteriores.

Estávamos em tempos de grandes transformações.

Se os tempos eram de mudanças, no Brasil, mais que isso, os tempos eram de criação; sentia-se estar finalmente fundando a nação. Acreditava-se fervorosamente na possibilidade de (re)formar o Brasil – proposta que logo adquiriu a dimensão de uma ampla “missão saneadora e civilizadora”. Brandava-se como ideal salvar o Brasil do *atraso*, da ignorância e da barbárie para transformá-lo na nação ‘cultura e civilizada’ (RIZZINI, 2011, p. 25).

É em meio a essas transformações que a infância adquire significados, até então, inexistentes. Nessa conjuntura, a criança deixa de ser uma preocupação exclusiva do âmbito privado da família e da Igreja e passa a ser uma questão passível de gestão e responsabilidade do Estado. Ou seja, nesse momento da história, a criança deixa de ser tratada como algo sem valor, deixa de ocupar um lugar menos favorecido e, até mesmo, sem importância e passa a ocupar uma posição importante na sociedade. Ela passa a ser enxergada como “valioso patrimônio de uma nação; como a chave para o futuro; um ser em formação – ductil e moldável – que tanto pode ser transformado em homem de bem (elemento útil para o progresso da nação) ou num ‘degenerado’ (um vicioso inútil a pesar nos cofres públicos)” (RIZZINI, 2011, p. 24).

As práticas de abandonar crianças na Europa Medieval passam a ser algo condenável e não mais tolerada nas sociedades modernas, portanto, passou a ser algo que deveria ser combatido fervorosamente, sobre todas as coisas, o “abandono de ordem moral, invariavelmente ligado aos pobres”, isto é, sobre o universo da pobreza, de famílias e de crianças pobres, pois, a elas, são associadas características e consequências indesejadas para o ideal de sociedade que se pretendia construir. São exemplos dessas consequências indesejáveis: à vadiagem, à mendicância, além de comportamentos considerados viciosos e que pudessem consequentemente conduzir à criminalidade e ao descontrole. Assim, “através do estabelecimento de uma concepção higienista e saneadora da sociedade, buscar-se-á atuar sobre os focos da doença e da desordem, portanto, sobre o universo da pobreza, moralizando-o” (Ibidem).

Nesse sentido, Rizzini ressalta que:

Sob esta ótica, zelar pela criança corresponde a um gesto de humanidade descolado da religião; uma ação que transcende o âmbito das relações privadas da família e da caridade para significar a garantia da ordem ou da ‘paz social’. De acordo com a lógica evolucionista e positivista da época, vigiar a criança para evitar que ela se desvie é entendido como parte de uma missão eugênica, cuja meta é a regeneração da raça humana. O homem tem nas próprias mãos o poder de manipular destinos e influir no futuro da humanidade (2011, p. 24).

De acordo com essa autora, os problemas que circundam as camadas da população pobre são compreendidos como problemas de ordem moral e social. Com a sociedade comparada a um organismo que funciona em perfeita harmonia e integração das partes, o que estivesse em desarmonia ou em desordem deveria passar pelo crivo da correção. Logo, garantir a harmonia, a paz e a saúde do corpo social são entendidas como papel de responsabilidades do poder Estatal.

Nesse sentido, a criança pobre será, pois, um dos principais âmbitos de intervenções do Estado no contexto familiar. Daí a construção de todo um aparato jurídico-institucional para “prevenção”, “educação” / “reeducação” e “recuperação” dos “menores”, uma vez que, sendo estes enxergados como o futuro da nação, era fundamental que se tornassem “homens de bem”, de boa índole, úteis para a sociedade, e não homens “degenerados e inúteis”.

Se, por um lado, a criança aparecia nos discursos como sendo símbolo de esperanças e de futuro promissor. Contraditoriamente, por outro, ela representava uma ameaça para a nação. Dentro dessa trama contraditória, a criança pobre, abandonada, exposta e enjeitada passa a ser enxergada como “delinquente” ou como um candidato em potencial de o ser e, que, portanto, deveria ser afastada dos caminhos que levam à criminalidade (às “escolas do crime” e demais ambientes considerados degradantes e viciosos).

Ao final do século XIX, no Brasil, a criança⁸³ foi identificada como sendo fruto da pobreza

⁸³ Rizzini enfatiza que, ao se buscar na literatura histórica referências sobre o espaço reservado à criança na sociedade brasileira do século XIX para o XX, percebe-se claramente que “a criança” que mais aparecia era aquela que, aos olhos da elite, carecia da proteção do Estado e precisava ser ‘corrigida’ ou ‘reeducada’. Eram os ‘expostos’, os ‘orfãos’, os ‘pobres meninos abandonados’, as ‘crianças criminosas’ os ‘menores delinquentes’ e assim por diante. Onde constava algo relativo à infância ou à juventude, lá estava implícita a ideia de periculosidade, [...] ou a criança personificava o perigo ou ameaça propriamente dita (‘viciosa, pervertida, criminoso...’) ou era representada como potencialmente perigosa (‘em perigo de o ser’) (Idem, p. 45).

Material e moralmente abandonada - como um problema social gravíssimo objeto de uma magna causa, a demandar urgente ação. Do referencial jurídico claramente associado ao problema, constrói-se uma categoria específica – a do menor – que divide a infância em duas e passa a simbolizar aquela que é pobre e potencialmente perigosa, abandonada ou em perigo de o ser; pervertida ou em perigo de o ser. Em seu nome, justificar-se-á a criação de um complexo aparato jurídico assistencial, cujas metas eram definidas pelas funções de prevenção, educação, recuperação e repressão. [...] em nome da manutenção da paz social e do futuro da nação, diversas instâncias de intervenção serão firmadas, de modo a classificar cada criança e colocá-la em seu devido lugar (RIZZINI, 2011, p. 26).

Contudo, esses discursos de proteção em torno da criança tornaram-se um verdadeiro paradoxo, pois, de um ângulo, discutiam a importância dela na e para o futuro da sociedade; por outro, inexistiam mecanismos que oportunizassem a sua efetiva proteção e a de sua família. É importante lembrarmos que a criança, percebida como objeto de interesse e preocupação de instituições, de formulações de legislações e ações do Estado, é especificamente a criança pobre, o que, em outras palavras, significava crianças, adolescentes e famílias em extrema situação de vulnerabilidade social e de violação de direitos, sem auxílio ou, até mesmo, sem proteção social do Estado para eles.

Pode-se perceber que, nesse contexto, o Estado realizou apenas algumas adequações na forma de assistir à população, conciliando ações assistencialistas, repressivas e que carregavam, sobretudo, discursos e ações moralizadoras perante a sociedade. O que se tornava insuficiente para atender o grande contingente de pessoas em situação de pobreza e extrema pobreza e de tantas outras mazelas que assolavam e degradavam a vida nas periferias e nos centros urbanos das grandes cidades que cresciam em ritmo acelerado com o processo de urbanização, industrialização e a chegada dos imigrantes para trabalhar na indústria e na lavoura.

As mudanças provocadas pela industrialização e todas as problemáticas relacionadas

À moradia, à miséria e ao desemprego, aliados a uma preocupação sanitária em função das taxas de mortalidade infantil e da grande difusão de casos de sífilis, tuberculose e alcoolismo, preocuparam estudiosos e políticos do período, caracterizando o espaço urbano como alvo de uma série de intervenções, tornando-o um objeto a ser ordenado, reformado e disciplinado (SILVA JÚNIOR e GARCIA, 2010, p. 614).

Ao final do século XIX e nas primeiras décadas do século XX, a elite intelectual e política brasileira parecia estar convencida da missão de construir uma nova nação⁸⁴. Espelhando-se nos ideais de sociedade que se tinha sobre os países europeus, onde o capitalismo já estava bastante desenvolvido e também onde circulavam as ideias sobre as causas da “degeneração das sociedades modernas” e dos corretivos a serem utilizados no “organismo social” para saneamento da moral e dos bons costumes. Todavia, tratava-se de uma sociedade cujo nível de desenvolvimento econômico e político já havia possibilitado a existência e a institucionalização de mecanismos que pudessem gerir as relações entre as classes sociais, divergindo completamente da realidade brasileira, um país situado no chamado “novo mundo”, mergulhado no “primitivismo”, na “barbárie”, com uma população sendo considerada ainda “criança” e sem educação.

[...] No curso da década de 1920, [...] a construção da “civilização⁸⁵” brasileira reclamava intervenção pertinaz no movimento de sua população: nos seus hábitos e costumes, nos seus modos de ser e de estar, na sua inserção no tempo e no espaço e, sobretudo, nos seus ciclos de nascimentos e mortes. Era preciso construir sujeitos cidadãos afinados com os símbolos daqueles novos tempos: a indústria, a cidade, o progresso, a tecnologia, a ciência. Símbolos que se apresentavam como universais, porém particulares de uma categoria de homens: brancos, vivendo sob a égide do capitalismo, tal como ele se desenvolvia no coração do mundo ocidental. Em particular, em uma sociedade caracterizada pela miscigenação étnica, resultado de uma penosa convivência entre o branco colonizador, o indígena autóctone e o negro africano escravizado, aquele propósito civilizatório parecia conhecer obstáculos intransponíveis. Daí o imperativo da “arianização”. Os anos 20 experimentaram uma sorte de proliferação discursiva que condenava os contágios entre pessoas de etnias diferentes como fonte de degeneração racial e de degradação moral (ADORNO, 1994, p. 16).

⁸⁴ Tais preocupações com o desenvolvimento do país são claramente proposituras eugênicas que primavam por uma população composta por “gente saudável” e, “para que o Brasil pudesse se tornar uma grande nação, era preciso criar mecanismos de regulação social, principalmente para dar conta das ‘classes inferiores’ e ‘portadoras de degenerescências’, cujos problemas eram de ordem social e moral. De acordo com os preceitos eugênicos, ‘purificando a raça’ galgaríamos importantes degraus na ‘escala evolutiva’” (ibidem, p. 615).

⁸⁵ [...] Tratava-se, antes de tudo, de uma verdadeira cruzada civilizatória a que se atiravam os eugenistas, esses arautos dos tempos modernos. Na sua missão, ocuparam todos os espaços possíveis: as academias médicas, as sociedades filantrópicas, as casas legislativas, as escolas, as delegacias de polícia, os tribunais de justiça, estabelecendo uma verdadeira rede de solidariedade entre discursos, instituições e personagens, entre estes e o médico, o pedagogo, o jurista, os agentes do controle social repressivo, a dona de casa, o pai preocupado com o destino de sua prole (ADORNO, 1994, p. 15).

É válido lembrar que, nesse processo, a pobreza⁸⁶ e a degradação moral estavam sempre ligadas e associadas a qualidades ruins e indesejadas socialmente, o que implica dizer que, nesse ideal de sociedade, não havia espaço para a população pobre, pois, aos olhos da elite, os pobres representavam a personificação da viciosidade e de tudo o que se podia considerar degradante, não se encaixando, portanto, no ideal de nação que se propunha moldar no país. Porém, tal projeto de nação não preconizava erradicar ou aliviar a pobreza com vistas em maior igualdade social, muito pelo contrário, buscou-se a “moralização do pobre, impedindo que a massa populacional galgasse maior espaço para o exercício da cidadania plena” (RIZZINI, 2011, p. 50). Isto é, os esforços empreendidos limitavam-se apenas em realizar adaptações dos considerados desajustados às estruturas sociais vigentes. Essa autora reforça que as medidas de proteção à infância nos finais do século XIX e início do século XX estavam para além de princípios humanitários e científicos. Acentavam-se, sobretudo, na “missão moralizadora, de cuidar de uma infância material e moralmente abandonada”.

Assim, o advento da República foi marcado pela ampla disseminação do higienismo, originando significativa produção de conhecimentos específicos acerca da criança e, conseqüentemente, da introdução da prática médica no contexto doméstico familiar, onde a mãe, especialmente, deveria participar de palestras e treinamentos para desempenhar, no lar e junto aos filhos, os cuidados necessários à saúde física e mental. Além disso, também recebiam conselho e existiam algumas normatizações que tinham a finalidade de auxiliar nesse processo de cuidado com as crianças e o lar. “Na arte de cultivar as crianças, o higienismo médico se colocou como o melhor aliado do Estado e a ele pode ser creditado, em grande parte, o surgimento do sentimento de infância no Brasil. A criança surge como o futuro do homem e da pátria, devendo sua autonomia ser desenvolvida” (ARANTES, 2011, p. 187).

Em se tratando dos higienistas, podemos observar que suas intervenções estavam presentes em todos os âmbitos da família, inclusive na esfera da sexualidade e reprodução dos casais. Com aporte teórico trazido da Europa, o movimento higienista teve grande impacto nas políticas públicas brasileiras do final do século XIX e início do século XX, com destaque

⁸⁶ Os dispositivos de controle social projetaram uma imagem da pobreza que tem logrado manter-se, ao longo do tempo, sem prejuízo das eventuais variações históricas ou regionais dessa percepção. Classificam-se os pobres, de um modo geral, através de uma pauta de “carências”. Não são brancos; não gozam de uma situação familiar clara e estável; não tem paradeiro certo e sabido; não contam com o patrimônio mínimo necessário à sobrevivência digna; não possuem educação formal, nem qualificação profissional adequada; não apresentam moralidade ou gosto inequívocos, bons antecedentes, reputação ilibada, e assim por diante. Esse estereótipo dos pobres como inferiores, viciosos, ignorantes, miseráveis, erradios (vagabundos), promíscuos, turbulentos, pouco operosos e asseados, imprevidentes, conformistas, ressentidos, quiçá, revoltados, foi sempre o pano vermelho dos agentes devotados à vigilância da sociedade e da ordem pública (RIZZINI e PILOTTI, 2011, p. 325).

para a proteção e o cuidado com a infância. Um dos grandes expoentes desse movimento no Brasil foi o médico Carlos Arthur Moncorvo Filho, um incansável defensor das causas da infância no país e também criador do Instituto de Proteção e Assistência à Infância (IPAI⁸⁷). Além disso, ele também é reconhecido amplamente como sendo um dos personagens públicos mais importantes na difusão dos preceitos higiênicos para as famílias daquela época.

O saber higienista passou a ecoar em instituições como a escola, o hospital, a família etc. sob o argumento da proteção à infância, normatizando condutas, socializando corpos e delimitando fronteiras entre o normal e o patológico. Segundo os higienistas, as famílias deveriam ser núcleos particularizados, lares “santos” em que a mulher seria a “rainha do lar” e a criança o “reizinho da casa”, onde qualquer desvio poderia implicar na culpabilização desta família que não foi suficientemente boa (e competente) para educar o seu filho, justificando a intervenção do Estado. O lar burguês tornou-se referencial e modelo sanitário, moral e arquitetônico das condições de existência na cidade (SILVA JÚNIOR e GARCIA, 2011, p. 615).

A preocupação com o desenvolvimento do país torna-se uma missão primordial, dado seu reconhecimento como um país atrasado em nível de desenvolvimento e também do nível de civilização de seu povo, além das inúmeras “deficiências de sua gente, a missão que se tinha à frente era não só a de educar as crianças para uma nação ‘forte’, mas a de educar um ‘povo criança’ – um povo que se encontrava ainda em sua fase de infância” (RIZZINI, 2011, p. 87). Assim, para que o Brasil se tornasse uma nação forte e saudável, era necessária a criação de instrumentos de regulação social, para dar conta dos problemas oriundos das classes inferiores, cujas problemáticas sociais eram tidas como problemas de ordem social e moral, por esse motivo, há a ideia de saneamento moral da população pobre, pois vícios e virtudes eram compreendidos como sendo algo socialmente adquiridos, sendo o primeiro condenado moral e socialmente.

Dentro dessa perspectiva, acreditava-se verdadeiramente na possibilidade de “(re)formar o Brasil”. E para essa missão saneadora e civilizadora da sociedade brasileira

⁸⁷ [...] Em 24 de março de 1899, na Rua da Lapa, n° 93, no Rio de Janeiro, residência de Moncorvo Filho, deu-se a fundação do Instituto de Proteção e Assistência à Infância [...]. Entre os objetivos formulados no Programa do Instituto, podemos destacar os seguintes: proteger as crianças pobres, doentes, defeituosas, maltratadas e moralmente abandonadas; difundir entre as famílias pobres e proletárias noções elementares de higiene infantil; promover a inspeção higiênica médica das escolas públicas e particulares que funcionem na capital da república; inspecionar as atividades das amas de leite (ibidem, p. 619).

“brandava-se como ideal salvar o Brasil do atraso, da ignorância e da barbárie para transformá-lo numa nação culta e civilizada” (Idem, p. 25).

Silva Júnior e Garcia (2010), enfatizam que os higienistas se debruçaram principalmente sobre os cuidados com a população pobre, as consideradas prostitutas, os loucos, os cortiços, as crianças e todos aqueles que, em alguma medida, precisariam ser tutelados para que melhorassem suas condições de higiene e não oferecessem danos à população e à sociedade de modo geral.

A eugenia⁸⁸ vinha assim qualificar a higiene como impositora de normas para regular a vida social das populações urbanas, ampliando consideravelmente aquele campo de atuação. Isso porque a eugenia se utilizaria de todos os dispositivos já experimentados pela higiene, desde a ordenação do meio ambiente até os padrões de habitação das diferentes classes sociais, atingindo finalmente o que ainda restaria disciplinar: a espécie. [...] A eugenia apresentava-se como dispositivo dessa tecnologia de duas faces que disciplina a máquina e depura a raça (MARQUES, 1994, p. 27-32).

Dentro dessa trama, a infância despertou particular interesse⁸⁹ nos discursos médicos, pedagógicos e juristas da época, uma vez que congregava afinidade com o projeto que se propunha à transformação do país em uma nação civilizada. Implicava na prioridade de proteção da criança, de tal forma que a elaboração e execução de ações sobre esse segmento evitaria o desenvolvimento de futuros “degenerados”. As próprias legislações que foram sendo criadas no início do século XX, no Brasil, com o intuito de “proteger a infância”, faziam parte do arsenal de estratégias que tinham como objetivo final educar o povo e sanear a sociedade. Assim, o “significado social da infância circunscrevia-se na perspectiva de moldá-la de acordo com o projeto que conduziria o Brasil ao seu ideal de nação. Nas primeiras décadas deste século, a preocupação com a infância, como problema social, refletia a preocupação com o futuro do país” (RIZZINI, 2011, p. 83). Cujas crianças, por um lado, é identificadas como sendo progresso do país, um ser passível de mudança, mas por outro lado, sendo identificadas como uma verdadeira ameaça.

⁸⁸ A eugenia, portanto, caía como luva na república brasileira recém-instaurada, pois vinha justificar as diferenças da população perante um estado cujo ideal político calcava-se na igualdade de todos (MARQUES, 1994, p. 39).

⁸⁹ Não é difícil perceber a lógica que fez com que tais preocupações fossem prontamente associadas à fase da infância. Tendo-se consciência do significado social da infância (futuro da nação) e sendo do conhecimento corrente que a criança é facilmente moldável (para o bem ou para o mal), sabendo-se, ainda, que existiam ‘crianças criminosas’ e que, na verdade, o número delas aumentar assustadoramente, assim como os médicos e os filantropos, também os juristas viram na criança uma esperança rumo à reforma civilizadora (RIZZINI, 2011, p. 116).

Contudo, a assistência ofertada às crianças e aos adolescentes, nos primeiros anos da República, caracterizou-se basicamente pela “caridade oficial” oferecida através de instituições asilares, reformatórios e escolas correcionais, que são instituições de caráter repressivo, correcional e visavam isolar, no seu interior, aqueles considerados “degenerados”, com o intuito de discipliná-los, corrigi-los ou reeducá-los e prevenir possíveis desvios. “Sendo a instituição voltada para a prevenção ou para a correção, a meta era a mesma: incutir o sentimento de ‘amor ao trabalho’ e uma ‘conveniente educação moral’, como aparece no regulamento do Abrigo de Menores, de 1924” (RIZZINI e PILOTTI, 2011, p. 20).

Esses autores apontam que a busca pela regulação da situação da infância, no contexto do século XX, passou a ser alvo de uma série de discursos nas Assembleias, nas Câmaras Legislativas e no Congresso Federal, ficando as primeiras décadas deste século marcadas por terem sido um período de grande relevância no campo das legislações sobre a infância, com a produção de um número considerável de leis e alguns projetos de lei no âmbito da infância, mas que não se materializaram como uma política propriamente dita, pois existiam apenas iniciativas parcas e pontuais que primavam pela criação de escolas, asilos⁹⁰, subsídios às Santas Casas e outros, no entanto, essas iniciativas não realizavam o enfrentamento de problemáticas como o trabalho infantil, que tem se perpetuado ao longo dos séculos, o abandono de crianças, bem como as péssimas condições no interior das instituições de acolhimento, além de não se constituir um instrumento jurídico capaz de realizar a proteção social de crianças e adolescentes ou mesmo de prever a sua construção.

Assim, o discurso enfático dos juristas, em torno de crianças e adolescentes, foi sendo cada vez mais incorporado às legislações ao longo da história e, no século XX, suas manifestações parecem “preocupadas” ao sinalizarem para a necessidade da criação de uma legislação especificamente voltadas para as questões concernentes à criança e ao adolescente, pois, como sabemos, crianças e adolescentes eram tratados e punidos sem muita distinção dos adultos até a criação do Código de Menores de 1927.

Nessa conjuntura, o surgimento de ações e práticas embasadas no pensamento jurídico e direcionadas à infância adquirem novos olhares e configurações, sendo o Estado chamado a

⁹⁰ A história da institucionalização de crianças e adolescentes, no Brasil, tem repercussões importantes até os dias de hoje. A análise da documentação histórica sobre a assistência à infância no século XIX e XX revela que as crianças nascidas em situação de pobreza e/ou em famílias com dificuldades de criarem seus filhos tinham um destino quase certo, quando buscavam apoio do Estado: o de serem encaminhadas para instituições como se fossem órfãos ou abandonados. O atendimento institucional sofreu mudanças significativas na história recente, particularmente no período que sucedeu a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069 de 13 de julho de 1990) (RIZZINI e RIZZINI, 2004, p. 13).

intervir cada vez mais. Ao Estado, caberia manifestar-se através de um arsenal de ações de controle social e assistencial sobre os considerados menores, para que não fossem desviados para o mundo da criminalidade. Entretanto, não podemos esquecer que a criança, naquele momento, ora era defendida incondicionalmente, ora era considerada um ser capaz de perturbar e ameaçar à “ordem pública”, ou seja, existia uma nítida associação entre infância e práticas perigosas, marginalizadas e criminosas, por isso a tão necessária e urgência da intervenção e do controle estatal no âmbito da infância.

Para Rizzini e Pilotti (2011, p. 109):

“O problema da criança’ começa a adquirir uma dimensão política, consubstanciada no que muitos denominavam de ‘ideal republicano’ na época. Não se tratava de ressaltar apenas a importância, mas sim a urgência de se intervir, educando ou corrigindo ‘os menores’ para que estes se transformassem em indivíduos úteis e produtivos para o país, assegurando a organização moral da sociedade.

E enfatizam que, nesse contexto, “a história da legislação para a infância toma novos rumos. O país acompanhava o debate internacional e parecia convencido da necessidade de ‘salvar a criança’. Justifica-se, assim, a criação de uma intrincada rede de medidas jurídico-sociais” (p. 112) para atendimento de crianças e adolescentes. Temos, assim, uma verdadeira associação entre as práticas de assistência e repressão à infância. Essas, irmãs gêmeas e siamesas perpassam todo o tecido das políticas de proteção social pública no Brasil, moldando estratégias e coagindo permanentemente os usuários de tais políticas que, no nosso caso, é a população formada por crianças e adolescentes pobres e miseráveis.

Desse modo, observa-se que, em se tratando de legislação, é somente dentro do contexto do século XX⁹¹ que as medidas adotadas em torno da infância e adolescência tomam uma nova configuração, tornando mais enfática e, de certo modo, mais sistemática a questão da proteção social desse público em questão, uma vez que “a proposta de se dar um tratamento jurídico diferenciado a crianças e adolescentes aos poucos foi sendo incorporada à legislação, com repercussões na esfera da ação, sendo o Estado chamado a intervir” (RIZZINI, 2011, p. 99) na gestão das expressões da questão social vivenciadas por meninos,

⁹¹ As primeiras duas décadas do século XX constituem o período mais profícuo da história da legislação brasileira para a infância. É grande o número de leis produzidas, na tentativa de regular a situação da infância, que passa a ser alvo de inúmeros discursos inflamados nas Assembleias das Câmaras Estaduais e do Congresso Federal (RIZZINI, 2011, p. 109). No entanto, não abordaremos todas elas aqui, pois esse não é o nosso objetivo.

e meninas. Entretanto, mudanças mais efetivas só são percebidas a partir da promulgação do Código de Menores de 1927.

Em termos de criação de leis e de eventos realizados nas três primeiras décadas deste século, podemos destacar: a criação do Decreto nº 6994, de 19 de junho de 1908, que objetivava tratar dos casos de internação, havia a preocupação “por parte do governo em incentivar a criação de colônias correcionais, através de subsídios por conta da União” (Ibidem, p.123). É importante frisar que tais colônias não seriam exclusivamente para os considerados menores, pois, neste momento, eles estavam engrossando a fila junto a outras categorias consideradas desvalidas para a sociedade.

Em 1921, tivemos a lei nº 4.242, trata-se de uma lei em nível nacional, a qual faz articulação entre as estratégias de repressão e assistência “autoriza o governo a organizar um serviço de proteção e assistência ao menor abandonado e delinquente, [...] consolidando as leis assistenciais e proteção a menores” (FALEIROS, 2011, p. 46). Mas que só é aprovada em 1923 por meio do Decreto Nº 16.272. Ainda, neste mesmo ano, houve a criação do primeiro Juizado de Menores no Rio de Janeiro.

Desse modo, em 1922, o problema dos menores abandonados e delinquentes ganha amplo debate e dimensão ao ser objeto de dois importantes congressos: o I Congresso Brasileiro de Proteção à Infância e o III Congresso Americano. Em relação ao tema, fica evidente os destaques dados a importância de cuidados e da proteção de modo mais sistemáticos junto à infância e adolescência.

Na sequência, destacamos o Decreto Nº 16. 300, em 1924, que instituiu a Inspectoria de Hygiene Infantil, como parte do Departamento Nacional de Saúde Pública e a aprovação do regulamento do Conselho de Assistência e Proteção dos Menores “(Decreto 16.388), que viria posteriormente a ser embutido no Capítulo V, da Parte Especial, do Código de Menores de 1927.” (RIZZINI, 2011, p. 130).

Já ano de 1926, tivemos o Decreto Legislativo de Nº 5. 083, de 01 de dezembro de 1926, autorizando o governo a estabelecer o Código de Menores, no entanto, sem deixar para traz as considerações dos Códigos Civil e Penal, vigentes naquela época. Porém, tal proposta só se consolida por meio do Decreto de Nº 17.943-A, de 12 de outubro de 1927.

No contexto internacional, podemos destacar dois importantes eventos, o primeiro deles foi o I Congresso Americano da Criança, realizado em Buenos Aires, no ano de 1916. Trata-se de um encontro que era realizado de quatro em quatro anos entre os países americanos, sob coordenação da Organização dos Estados Americanos (OEA), Rizzini

(2011). Posteriormente, seus debates atingiram outras fronteiras, assim como outros espaços políticos.

O segundo é caracterizado como um dos eventos de fundamental importância no marco das lutas pela proteção da infância no Brasil e no mundo; trata-se da 1ª Declaração Universal dos Direitos da Criança, proclamada através da Liga das Nações de Genebra, no ano de 1924. Essa Declaração estabelece, em seu corpo, quatro importantes princípios em torno da criança. São eles:

[...] 1. A criança tem o direito de se desenvolver de maneira normal, material e espiritualmente; 2. A criança que tem fome deve ser alimentada; a criança doente deve ser tratada; a criança retardada deve ser encorajada; o órfão e o abandonado devem ser abrigados e protegidos; 3. A criança deve ser preparada para ganhar sua vida e deve ser protegida contra todo tipo de exploração; 4. A criança deve ser educada dentro do sentimento de que suas melhores qualidades devem ser postas a serviço de seus irmãos (MARCÍLIO, 1988, p. 3).

Trata-se de um instrumento de importância grandiosa no campo da proteção social para a infância. No que concerne a importância desse documento, em terras brasileiras, podemos considerar como sendo de grande relevância suas influentes contribuições junto ao processo de construção do Código de Menores de 1927.

No que tange ao Código de Menores de 1927⁹², Faleiros (2011), salienta que seu corpo é fundamentalmente marcado pela filosofia higienista e correccional disciplinar, mas que traz importantes inovações na proteção do “menor”, abolindo formalmente a Roda dos expostos e estabelecendo a proteção “legal” até os 18 anos de idade. Acrescenta, ainda, que: “O Código de 1927 incorpora tanto a visão higienista de proteção do meio e do indivíduo, como a visão jurídica repressiva e moralista. Prevê a vigilância da saúde da criança, das lactantes, das nutrizes e estabelece a inspeção médica da higiene”. E termina a exposição, destacando que o Código é estabelecido no “sentido de intervir no abandono físico e moral das crianças, o pátrio poder pode ser suspenso ou perdido por falta dos pais” (p. 47).

Entretanto, apesar de seu caráter conservador, não podemos deixar de considerar o avanço que tivemos em termos de legislação no campo da proteção infanto-juvenil. Uma das grandes contribuições desse Código foi a introdução da regulamentação do trabalho infantil,

⁹² A infância foi nitidamente “judicializada” nesse período. Decorre daí a categoria jurídica “menor”, comumente empregada nos debates da época. O termo “menor”, para designar a criança abandonada, desvalida, delinquente, viciosa, entre outras, foi naturalmente incorporado na linguagem, para além do círculo jurídico (RIZZINI, 2011, p. 113).

com a proibição do trabalho de menores de 12 anos, em todo o país. Impondo restrições quanto aos locais, horários e às pessoas que empregassem menores, exercendo vigilância e inspeção dos mesmos sob pena e multa ou mesmo prisão dos infratores. Além de estabelecer a jornada de trabalho de seis horas diárias para os menores de 18 anos de idade, (Rizzini, 2011). No entanto, tais restrições sofreram algumas alterações no ano de 1932, pois, em virtude de toda uma articulação, os industriais conseguiram barganhar algumas modificações em torno da liberação do trabalho de menores de 13 anos de idade, o que se constituiu em uma luta constante entre teoria e prática. O texto da lei busca estabelecer limitações e os industriais em rebaixá-las, reforçando o trabalho precoce.

A orientação que prevalece nas ações Estatais desenvolvidas junto à criança, nessa conjuntura, caracteriza-se pela assistência e repressão ao “menor”, com o objetivo de manter a ordem almejada, na medida em que, zelar pela infância “abandonada e criminoso” também significava zelar pela defesa e proteção da sociedade. Com um discurso que, ora defende a criança, ora defende a sociedade dessa criança perigosa ou em perigo de o ser e, portanto, considerada uma ameaça em potencial, capaz de perturbar a ordem pública e os bons costumes. Nesse sentido, podemos observar o surgimento de algumas medidas de caráter e responsabilização do Estado perante crianças e adolescentes já no contexto dos anos de 1930, tais como: educação, formação profissional, encaminhamento para o trabalho e outras. Mas sem deixar de lado o prisma da legislação dirigida aos menores, a qual tinha o objetivo de manter a ordem social.

Nas palavras de Irene Rizzini:

A legislação dirigida aos menores de idade vinha a legitimar o objetivo de manter a ordem social almejada, à medida que, ao zelar pela infância abandonada e criminoso, prometia extirpar o mal pela raiz, livrando a nação de elementos vadios e desordeiros, que em nada contribuía para o progresso do país. Para atingir a reforma almejada para “civilizar” o Brasil, entendia-se ser preciso ordená-lo e saneá-lo. Designada como pertencente ao contingente de “menores abandonados e delinquentes” (portanto potencialmente perigosos), a população jovem, que fugia aos mecanismos sociais de disciplina, foi um dos focos para a ação moralizadora e civilizadora a ser empreendida. Sob o comando da Justiça e da Assistência, julgou-se estar, desta forma, combatendo os embriões da desordem. [...] (2011, p. 139).

Desse modo, podemos perceber que a legislação da época revela claras preocupações do país em torno de um projeto societário que implicava diretamente em mudanças políticas e sociais. Havia claramente a busca pela preservação da ordem pública, pretendia-se coibir

ações que pudessem ofender os bons costumes, a “tranquilidade pública e a paz das famílias”, destacando-se uma permanente preocupação em torno do combate às situações de crianças abandonadas e delinquentes. Acreditava-se que salvar criança dos caminhos que tendiam a levá-la para o mal implicava diretamente na salvação do país. Dito de outro modo, são políticas que se constituem e configuram-se enfaticamente numa relação simbiótica de políticas expressamente para “menores”, ou melhor, para os “perigosos”, manifestando-se efetivamente por meio de políticas sociais repressivas, tuteladoras e mantenedoras da ordem social vigente, considerando, pois, a criança como “menor” ou “incapaz”. Logo, são políticas que não se constituem com orientação e fundamentos nos marcos e princípios de cidadania.

É evidente que tais preocupações se dão como parte de um processo mais amplo. Trata-se do processo de mudanças das relações econômicas, políticas, sociais e outras que estavam efervescentes a partir das transformações no campo da economia e da conjuntura que se estabeleceu no país com a revolução de 1930. Nesse momento histórico, temos no palco o Governo Vargas⁹³ (1930-1945), marcado pelas lutas sociais e pelo surgimento de algumas ações em torno da proteção social para a população e a regulamentação das relações trabalhistas com a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT). Há, no período, uma série de medidas, das quais destacamos o auxílio doença, seguro desemprego, criação da Carteira de Trabalho em 1932, além da extensão da proteção social à maternidade e à família. Conforme já sinalizamos no capítulo anterior, é a política social dando seus primeiros passos no país, pois, de acordo com Behring e Boschetti, no livro “Política Social Fundamentos e História” (2011), a introdução de tal política, no Brasil, está nos marcos dos anos 1930-1943.

Um contexto que foi marcado pelo enfraquecimento das ideias liberais, para as quais predominava o entendimento da não intervenção do Estado nas questões relativas à área social. O enfraquecimento de tal visão oportunizou um novo tratamento sobre a questão social no Brasil, uma vez que “as questões econômicas e sociais passam a ser questões nacionais numa visão da intervenção política no âmbito do Brasil como um todo e como forma de desestruturarem os poderes regionais” (FALEIROS, 2011, p. 50).

No que se refere à infância, esse autor aponta que optou por constituir um sistema nacional, entrelaçando-se ações no âmbito do Estado e de instituições privadas. Na esfera

⁹³ Apesar de não ter havido um processo de transformações profundas, o novo bloco no poder estimula uma estratégia de realocação das prioridades e dos recursos para favorecer a industrialização, com forte apoio militar. Além disso, a articulação do poder passará a levar em conta os trabalhadores urbanos pela cooptação e mobilização da juventude. Esta orientação se torna mais clara depois do golpe de Estado de 1937, quando Getúlio Vargas impõe (diz-se que foi outorgada) uma Constituição autoritária ao país, embora existissem interesses divergentes entre setores exportadores, industriais e agrícolas (FAUSTO *apud* FALEIROS, 2011, p. 50).

pública, há a criação de instituições que passam a assistir e “proteger” a infância e os menores, sendo representadas pelos seguintes órgãos: Conselho Nacional de Serviço Social (1938), Departamento Nacional da Criança⁹⁴ (DNCr, 1940), Serviço Nacional de Assistência a Menores (SAM, 1941) e Legião Brasileira de Assistência (LBA, 1942), pois ainda nesse contexto, o Estado continuava embebido na perspectiva que concebia o preparo de “gerações de homens fortes” com sendo uma questão nacional, isto é, de “defesa nacional”, realizando, pois, a “preservação da raça, a manutenção da ordem e o progresso da nação e do país” (Idem, p. 53).

Na sequência, destacaremos, ainda que brevemente, três grandes e importantes marcos na caminhada histórica das políticas públicas e, especialmente, na trajetória de proteção social de crianças e adolescentes no Brasil, durante as décadas de 1940 e 1950. Foram eles respectivamente: a promulgação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 10 de dezembro do ano de 1948, trazendo “o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e de seus direitos iguais e inalienáveis constitui o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo [...]” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948, p. 1). Nessa mesma década, aos 11 de dezembro de 1946, as Nações Unidas criaram o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), com o propósito de atender as necessidades básicas de crianças e adolescentes no mundo, via incentivos financeiros de políticas assistências, por meio de convênio com o poder público e sociedade civil organizada.

Em 20 de novembro de 1959, tivemos a Declaração Universal dos Direitos das Crianças (DUDC), tendo sido aprovada por meio da Assembleia Geral das Organizações das Nações Unidas (ONU). Essa Declaração evidencia a “importância de se intensificar esforços nacionais para a promoção do respeito dos direitos da criança à sobrevivência, à proteção, ao desenvolvimento e à participação. A exploração e o abuso de crianças e adolescentes deveriam ser altamente combatidos, atacando-se suas causas” (MARCÍLIO, 1988, p. 4).

Nessa linha argumentativa, fica nítido o redirecionamento do Estado quanto à assistência e proteção junto a população infanto-juvenil a partir dos anos 1940, quando houve criação de instituições e de mecanismos normativos no domínio nacional, passando a criança

⁹⁴ Faleiros (2011, p. 56), com base no pensamento de Vieira (1988), afirma que a estratégia do DNCr era voltada à preservação da raça. Clóvis Costa, diretor do DNCr, em 1955, assinala que “os órgãos da reprodução não pertencem propriamente ao seu portador, pertencem mais à espécie” e interessa muito mais ainda à coletividade social [...] por isso todos os governos, as instituições científicas, sociedades filantrópicas e estadistas têm a atenção voltada para as questões relativas à maternidade e à infância”. Destacando-se ainda a luta do DNCr contra as criadeiras. “Mulheres que cuidavam de crianças, em geral na vizinhança, consideradas ignorantes, espertas, incapazes e causadoras de doenças”.

pobre e sua família a ser razão de diversas ações do Estado, o que não significa dizer que houve o rompimento com as ações de caráter paliativa e coercitivas, nem muito menos que, na prática, a política social para crianças e adolescentes, nesse contexto, foi um sucesso, mas exatamente o seu contrário.

Além das supracitadas instituições, também podemos incluir, neste rol de iniciativas, a criação do Sistema Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI, 1942), Sistema Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC, 1946), Serviço Social do Comércio (SESC, 1946), Serviço Social da Indústria (SESI, 1946), Campanha Nacional de Educandários Gratuitos e muitos outros incentivos no campo da educação e qualificação profissional, cujo fim último era a inserção do público alvo no mercado de trabalho.

Até aquele momento, os menores vinham sendo tratados pela assistência pública, transversalmente pela esfera jurídica, através dos Juízos de Menores e pela atuação isolada de algumas instituições para menores que se localizavam no interior das estratégias do governo de *“privilegiar ao mesmo tempo a preservação da raça, a manutenção da ordem e o progresso da nação e do país”* (FALEIROS, 2011, p. 53). Predominando, portanto, serviços pontuais, descontínuos e tuteladores.

Como foi visto no capítulo anterior, no contexto dos anos de 1930 o Estado passa a assumir a obrigatoriedade de ofertar amparo aos considerados desvalidos, momento em que temos decretado a organização nacional do Serviço Social por meio do Decreto Lei Nº 525, de 01 de julho de 1938, esse mesmo decreto também foi responsável pela criação do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) juntamente ao Ministério da Educação e Saúde e tinha a incumbência de destinar subvenções às entidades privadas, a exemplo do Patronato de Menores. Todavia, o “CNSS não chega a se constituir em mecanismo assistencial com influência real sobre o desenvolvimento do Serviço Social. Suas funções serão exercidas, na prática, pela Legião Brasileira de Assistência” (IAMAMOTO E CARVALHO, 2013, 264-265).

O Departamento Nacional da Criança (DNCr) nasceu subordinado ao Ministério da Educação e Saúde e foi criado por meio do Decreto-Lei Nº 2.024, de 17 de fevereiro de 1940. Tinha como responsabilidade realizar a coordenação de ações direcionadas ao estudo e atendimento nas áreas relacionadas à maternidade, à infância e à adolescência através da articulação entre serviços médicos e assistência privada, por meio do Serviço de Obras Sociais (SOS). Além do mais, também cabia ao DNCr a concessão de auxílios de âmbito federal aos

Estados e as instituições privadas para que pudessem desenvolver uma rede de instituições capazes de realizar a proteção da população infanto-juvenil.

Segundo Rizzini (2011, p. 270),

[...] Estava prevista a criação de uma rede de instituição, localmente dirigidas por organizações privadas, mas orientadas pelos preceitos científicos elaborados pelo DNCr. [...] O fim último dessas instituições seria manter a estabilidade da família – Estado e sociedade se unem para evitar que ela seja atingida por qualquer ameaça. O papel da mãe é privilegiado: ela é responsável pelos cuidados físicos e pela educação moral da criança, devendo para isso permanecer em casa. Não sendo possível, a criança deveria ser resguardada dos perigos da falta de cuidados e da má convivência, sendo enviada para uma das instituições previstas.

Contudo, o DNCr sofria com a falta de investimento, e isso o levou à unificação na Legião Brasileira de Assistência. A LBA⁹⁵, inicialmente, tinha como objetivo prestar assistência social aos familiares cujos chefes haviam sido enviados para os combates na Segunda Guerra Mundial. Posteriormente, seus serviços se expandiram, e o enfoque maior acontece na esfera das questões relativas à maternidade, à infância e à adolescência.

Convém lembrar que suas ações eram de abrangência nacional e que, ao longo da história, a LBA passou por uma série de reestruturações, assim como os seus serviços, buscando adequar-se a cada contexto histórico social. Além disso, sua atuação se dava por meio da mescla de instituições particulares e públicas, abrangendo todos os níveis da federação, mas os anos de 1991 são marcados por uma série de denúncias e críticas em torno de sua administração; seus dirigentes eram amplamente acusados de envolvimento em atos ilícitos, gerando revolta e insatisfação da sociedade.

Alinhada às discussões no campo da proteção social de crianças e adolescente, é importante destacarmos o estudo de Irma Rizzini, denominado “Meninos desvalidos e menores transviados: a trajetória da assistência pública até a Era Vargas”, no qual a autora evidencia a implantação e as finalidades do Serviço de Assistência a Menores (SAM), em conformidade com o Decreto-Lei Nº 3.799 de 5 de novembro de 1941.

⁹⁵ Em termos orçamentários, a LBA era mantida pelos empregados e empregadores, incidindo um desconto de 0,5% dos salários e mais 0,5% como contribuição dos patrões (Decreto-lei n. 4.830 de 15/10/1942). Em fins de 1945, ano de mudanças na LBA, visando a sua manutenção, a contribuição dos empregados passou a responsabilidade do governo federal (Decreto-lei n. 8.252 de 29/11/1945), gerando problemas de caixa para a instituição, pois o recolhimento era feito com atraso, através dos Institutos de Aposentadoria e Pensões. Só a partir de 1963, o recolhimento foi transferido para rede bancária nacional (Resolução n. 244/63 do DNPS), processo ainda moroso e disperso, pois as contribuições eram depositadas em cerca de 1.000 estabelecimentos bancários (RIZZINI, 2011, p.275-276).

Acerca de tais finalidades, ela nos diz:

- a) Sistematizar e orientar os serviços de assistência a menores desvalidos e delinquentes, internados em estabelecimentos oficiais e particulares; b) proceder a investigação social e ao exame médico-psico-pedagógico dos menores desvalidos e delinquentes; c) abrigar os menores, a disposição do Juízo de Menores do Distrito Federal; d) recolher os menores em estabelecimentos adequados, a fim de ministrá-los educação, instrução e tratamento somato-psíquico, até o seu desligamento; e) estudar as causas do abandono e da delinquência infantil para a orientação dos poderes públicos; f) promover a publicação periódica dos resultados de pesquisas, estudos e estatísticas (2011, p. 264).

O SAM traduzia-se basicamente na instituição responsável por realizar toda uma sistematização e orientação dos serviços que eram prestados através das instituições federais, além de manter toda uma articulação com instituições particulares para o atendimento dos considerados menores “desvalidos e transviados”. Esse serviço restringia-se a realizar atendimento apenas na capital do país; a posteriori, com o Decreto Lei Nº 6.865 de 11 de setembro de 1944, tornou-se um “órgão central orientador” em nível nacional, o seu eixo de atuação passa a ser estruturado de modo a “prestar aos menores desvalidos e infratores das leis penais, em todo o território nacional, assistência social sob todos os aspectos”, descreve Rizzini (2011, p. 265). Porém, limitava-se basicamente a realizar triagens e internações de menores que haviam sido encaminhados pelos Juízos de Menores.

Desse modo, é evidente que o SAM surgiu com objetivo de buscar centralizar a assistência no Distrito Federal e resolver os problemas enfrentados pelo Juízo de Menores na sua ação jurídico social, visto que havia uma lacuna na continuidade dos serviços que deveriam assistir o menor após seu estudo e sua classificação. Baseado nos princípios de educação, reeducação, formação profissional, estudos e classificação do menor, tinha como método de trabalho a chamada assistência científica (RIZZINI, 2011). Não obstante, devemos levar em consideração a visão e as práticas repressivas e conservadoras dos agentes implementadores desses serviços nas instituições, verificando-se, na prática, uma série de atos de violências e violação de direitos dos menores assistidos, sendo melhor expressados através das práticas que se efetivaram por meio de

[...] Abusos contra os internos, corrupção e clientelismo – deve ser entendido dentro do contexto político da época. Uma ditadura preocupada em se manter, através da ideologia da defesa nacional, onde o menor nas ruas, fora da escola e do ambiente de trabalho, representava uma ameaça à pátria. Mas também, uma clientela sem barganha política e econômica, que

era foco de investimento pelos riscos que oferecia, mas nem tanto. O menor e o meio social a que pertencia não tinham como cobrar e muito menos exercer controle sobre as ações de um Estado ditatorial. Pela sua condição de menoridade e pobreza, ele estava nas mãos daqueles designados para “protegê-lo” ou “recuperá-lo”. Os abusos foram muitos e deram ao SAM a fama que permaneceu na história e no imaginário popular: Sem Amor ao Menor, sucursal do inferno e muitos outros (RIZZINI, 2011, p. 281).

Diante disso, é válido destacar que o SAM⁹⁶ passou a ser alvo de uma série de críticas e objeto de reformas, mas sem lograr êxito, e a alternativa encontrada foi a criação de um projeto de lei que criaria um novo órgão. Qual seja? O Instituto Nacional de Assistência a Menores (INAM), por meio do qual empenhou-se em eliminar as características práticas repressivas de maus-tratos e cerceadoras de direitos efetuadas por profissionais do SAM. Apesar disso, os objetivos e a própria estrutura do INAM não traziam nada de novo em relação aos já propostos pelo Serviço que foi o seu antecessor. Sua preocupação centrava-se em delimitar, com precisão, suas finalidades, além de buscar uma atuação com maior autonomia administrativa e financeira e o controle direto da assistência aos menores em situação de vulnerabilidade social.

Meses após a apresentação do anteprojeto de lei que “transforma o Serviço Nacional de Assistência a Menores (SAM) em Instituto Nacional de Assistência a Menores (INAM) ao Congresso, foi instaurada uma Comissão Parlamentar de Inquérito para apurar irregularidades ocorridas no SAM, tendo Nogueira Filho prestado dois depoimentos. A CPI, ao que parece, não apresentou resultados, ao menos, não ameaçou a existência do SAM. Somente seis anos depois, após a realização de uma sindicância para novamente apurar irregularidades no SAM (Portaria do Ministério da Justiça de 21/3/1961), a proposta de extinguir o Serviço foi retomada, tendo sido nomeada uma comissão para elaborar o anteprojeto de criação da FNBEM -Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor, aprovado em primeiro de dezembro de 1964 e transformada em Lei nº 4.513 (Ibidem, p. 270).

Adentramos a década de 1960, um período crítico na história do povo brasileiro em todos os aspectos, marcado pelo clima de repressão do Regime Militar que se impôs ao país, abrangendo os anos de 1964 a 1985, momento em que o país esteve sob comando das Forças Armadas Nacionais (Exército, Marinha e Aeronáutica), que deixou danos irreparáveis na vida

⁹⁶ O SAM, no imaginário popular, alcançou uma fama tal que automaticamente nos remete à imagem de uma enorme estrutura cuja atuação representava mais uma ameaça à criança pobre do que propriamente proteção. “Escola do Crime”, “Fábrica de Criminosos”, “Sucursal do Inferno”, “Fábrica de Monstros Morais”, “SAM – Sem Amor ao Menor”, são representações que o órgão adquiriu com o tempo, notadamente a partir da década de 1950 (RIZZINI, 2011, p. 266).

de muitas famílias. A Ditadura Militar⁹⁷ foi marcada pelo modelo político autoritário e repressivo dos militares que, por meio do golpe de 1964, passaram a governar o país. Tivemos, nesse lapso temporal, a censura dos meios de comunicação, repressão dos movimentos sociais, supressão de direitos constitucionais e restrições dos direitos civis e políticos. Ademais, a população era mantida sob ameaças constantes, controle e vigilância, existindo ainda muitos casos de perseguições política, tortura e mortes. De acordo com Alba Zaluar (s.d. p. 271), durante a ditadura militar, “ao contrário do que aconteceu em outros países da América Latina, o Congresso não ficou permanentemente fechado, e o governo continuou a usar a corrupção adicionada ao clientelismo como estratégia para controlar os políticos que corroboravam as decisões dos militares”. Essa é uma história que causou muitos sofrimentos, inúmeras e irreparáveis perdas e guarda traços que assombram o país até os dias atuais.

Voltando aos passos da nossa história rumo à construção da Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor, situamo-nos no ano de 1964, ano de extinção do SAM por meio da Lei 4.513, de 1º de dezembro de 1964. Assim, o Serviço Nacional de Assistência a Menores foi substituído pela Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor, resultando de uma vigorosa crítica em torno dos métodos e resultados daquilo que era preconizado pelo SAM.

Desse modo, a nova instituição se propunha a caminhar na contramão daquilo que a sua precursora fora opondo-se: o novo sobre o velho. Isto é, sendo o seu reverso sob vários aspectos, inclusive nas particularidades concernentes à autonomia administrativa e financeira e tinha o intuito de afastar-se dos aspectos da burocracia e da corrupção que, juntamente com outros fatos, caracterizaram a condenação da entidade que lhe antecedeu. Ao novo órgão, cabia o compromisso de formular e implementar a Política Nacional de Bem-Estar do Menor (PNBEM), por meio da realização de estudos e, conseqüentemente, do planejamento de soluções, cabendo, pois, um afetivo processo de orientação, coordenação e fiscalização das entidades executoras de tal política.

O fim último previsto era garantir bem-estar social, mediante a internação da população infanto-juvenil considerada carente, desvalida, abandonada e infratores das normas socialmente estabelecidas, buscando, assim, assegurar a manutenção da ordem pública por meio do controle social dos considerados “material e moralmente abandonados” e, portanto, indesejados.

⁹⁷ Decorrente do golpe de 1964, o regime militar autoritário e tecnocrático durou até 1985 com a eleição, embora indireta, de um presidente civil, mas somente foi substituído por nova ordem institucional em 1988, pela promulgação da Constituição de 5 de outubro desse mesmo ano (FALEIROS, 2011, p. 64).

À vista disso, competia à FUNABEM a seguinte missão:

- I – Realizar estudos, inquéritos e pesquisas para desempenho da missão que lhe cabe, promovendo cursos, seminários e congressos, e procedendo ao levantamento nacional do problema do menor;
- II – Promover a articulação das atividades de entidades públicas e privadas;
- III – Propiciar a formação, o treinamento e o aperfeiçoamento de pessoal técnico e auxiliar necessário aos seus objetivos;
- IV – Opinar, quando solicitado pelo Presidente da República, pelos ministros de Estado ou pelo Poder Legislativo, nos processos pertinentes à concessão de auxílios ou de subvenções, pelo governo federal, a entidades públicas ou particulares que se dediquem ao problema do menor;
- V – Fiscalizar o cumprimento de convênios e contratos com ela [FUNABEM] celebrados;
- VI – Fiscalizar o cumprimento da política de assistência ao menor, fixada por seu Conselho Nacional;
- VII – Mobilizar a opinião pública no sentido da indispensável participação de toda a comunidade na solução do problema do menor;
- VIII – Propiciar assistência técnica aos estados, municípios e entidades públicas ou privadas que a solicitem (art. 7) (VOGEL, 2011, p. 288-289).

Por um lado, a FUNABEM se propunha a estabelecer novas práticas sociais para o atendimento da população infanto-juvenil assistida nas suas instituições, uma vez que objetivava dar preferência àqueles programas que tinham como objetivo integrar a criança na comunidade, por meio da assistência prestada às famílias, a colocação delas em lares substitutivos, o apoio àqueles instituições que, na execução de seus serviços, chegassem mais próximo daquilo que seria a vida familiar, além de primar pelo respeito ao atendimento de cada região. Por outro lado, a FUNABEM estava imersa no contexto do Regime Militar e acabava se moldando à tecnocracia e ao autoritarismo⁹⁸ daquele mesmo contexto, tornando-se mais uma instituição repressiva e, de certo modo, mantenedora dos paradigmas anteriormente estabelecidos, buscando, pois, configurar-se em um meio de “controle social, em nome da segurança nacional”, aponta Faleiros (2011).

E vai mais além, esclarecendo-nos que:

O sistema, como são denominados tanto a política da infância, como o conjunto de mecanismos de repressão, inclusive o esquema de controle social e político (com o terror e a tortura), deveria estar presente em todas as partes, controlando, vigiando, educando para que a integração se processasse de acordo com o plano racional elaborado pelos tecnocratas. [...] Para isto, o Governo Federal estimula a criação de Fundações Estaduais de Bem-Estar do Menor. Em 1973, existem dez fundações

⁹⁸ [...] O tecnocratismo tem como pressuposto uma racionalidade vertical, centralizadora, construída com um discurso uniforme em nome da cientificidade (Ibidem, p. 65).

estaduais e duas encontram-se em organização. Desta forma, vai se definindo, de cima para baixo, o que se denomina, então, de “Política Nacional de Bem-Estar do Menor” (p. 66).

Inteirados daquilo que se propôs a Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor, assim como de suas ações na prática, sigamos adiante, porque, ainda nesse contexto da Ditadura Militar, as estratégias assistencialistas e repressivas, plasmadas no Código de Menores de 1927, são conclamadas novamente à cena, quando do processo de atualização e reformulação do Código. Nesse sentido, no ano de 1974, o senador Nelson Carneiro apresentou um projeto de lei que somente foi aprovado no ano de 1979, mas com alguns cortes e alterações realizadas pela Associação Brasileira de Juízes de Menores e analisado pelo executivo do Ministério da Justiça.

Promulgado em 10 de outubro de 1979, por meio da Lei Nº 6.697, o novo Código de Menores dispõe sobre assistência, proteção e vigilância a menores e substitui as categorias de menor abandonado e menor infrator, adotando a *doutrina da situação irregular*, protegendo, assim, os menores de “até dezoito anos de idade, que se encontrem em situação irregular; entre dezoito e vinte e um anos, nos casos expresso em lei” (art. 1).

Para Longo (2010), a prática de institucionalizar compulsoriamente os menores em situação irregular atravessou todo período da Nova República e só sofreu modificações com a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente na década de 1990. O autor ainda reforça que, apesar da prevalência desse instrumento normativo, trazendo toda uma mudança de paradigma, método e gestão sobre a política de proteção integral para a infância e adolescência, esse público ainda tem sofrido estigmatização em pleno século XXI.

Para efeitos do Código de 1979, em seu art. 2º, considera-se em situação irregular o menor:

- I – Privado de condições essenciais à sua subsistência, saúde e instrução obrigatória, ainda que eventualmente, em razão de:
 - a) Falta, ação ou omissão dos pais ou responsáveis;
 - b) Manifesta impossibilidade dos pais ou responsáveis para provê-las;
- II – Vítima de maus-tratos ou castigos imoderados impostos pelos pais ou responsável;
- III – Em perigo moral, devido a:
 - a) encontrar-se de modo habitual, em ambiente contrário aos bons costumes;
 - b) exploração em atividade contrária aos bons costumes;
- IV – Privado de representação ou assistência legal, pela falta eventual dos pais ou responsável;

V – Com desvio de conduta, em virtude de grave inadequação familiar ou comunitária;

VI – Autor de infração penal (BRASIL, 1979, p. 1).

Na prática, significa dizer que o novo Código de Menores não rompeu com o que já vinha sendo implementado através da FUNABEM: uma política para criança e adolescentes imposta verticalmente, com as condições sociais reduzidas a ações dos pais e dos menores, posto que, as expressões da questão social que envolvem crianças e adolescentes eram concebidas como problemas do menor e, no entanto, só passava pelo crivo de reconhecimento e ação do Estado, na medida em que afetava ou ameaçava a ordem pública, por meio da “violência e da criminalidade”. Nessa perspectiva, “cabia ao Estado atuar como uma instância de salvação da “juventude comprometida” (VOGEL, 2011, p. 302). Recorrendo, pois, a práticas assistencialistas, coercitivas e repressoras.

Diante desse quadro, conclui-se que crianças e adolescentes deveriam ajustar-se aos padrões socialmente adotados, reforçando o discurso de incapacidade dessa população e conseqüentemente de seus familiares, legitimando-se as práticas de retirada dos indesejados dos espaços públicos urbanos, despejando-os, aos montes, nas instituições de acolhimento para menores. Mesmo que para isso fosse necessário promover a destituição do poder familiar.

Uma política que primava pelo atendimento através de práticas assistencialistas corretivas e repressivas jamais poderia ter dado certo. Definitivamente, não representou mudanças significativas na situação da população em questão⁹⁹, visto que a utilização de mecanismos jurídicos e de procedimentos considerados “pedagógicos e terapêuticos” não eram capazes de realizar alterações nas condições objetivas de vida da população que, às vezes, era concebida como perigosa, desvalida, “irregular” dentre outros adjetivos. Ou seja, o Estado não desenvolveu ações efetivas, capazes de possibilitar assistência plena às crianças e aos adolescentes em seus núcleos familiares, é o que esclarecem Rizzini e Pilotti (2011, p. 16-17):

No que se refere ao caso específico das políticas dirigidas à infância, prevaleceu, no Brasil até o presente, a “necessidade” de controle da população pobre, vista como “perigosa”. Manteve-se, pois, o abismo infranqueável entre infâncias privilegiadas e menores marginalizados. Impuseram-se reiteradamente propostas assistenciais, destinadas a

⁹⁹ Pode-se concluir que a política da ditadura para a infância foi um fracasso. No entanto, esta avaliação emergente no momento da chamada abertura política se inscreve no contexto de uma transição à democracia e de uma passagem do paradigma *corretivo*, que predominou, nesse e em períodos anteriores, a um paradigma *educativo* e, mais que isso, de direitos para a criança e o adolescente (FALEIROS, 2011, p. 72).

compensar a ausência de uma política social efetiva, capaz de proporcionar condições equitativas de desenvolvimento para crianças e adolescentes de qualquer natureza.

No Brasil, a década de 1980 é marcada pelo fim da Ditadura Militar e por todo o processo de luta pela (re)democratização do país, com grandes mobilizações sociais organizadas pela sociedade civil organizada, conclamando por direitos civis, políticos e sociais. Nesse contexto, aos poucos, os tímidos, mas significativos avanços dos movimentos sociais podem ser notados através de suas lutas por direitos, com a classe trabalhadora e demais segmentos da população indo às ruas para exigir melhores condições de vida e de trabalho por meio de greves, além de reivindicarem participação nos processos e decisões políticas do país.

No campo das políticas de atendimento à infância e adolescência¹⁰⁰, as décadas de 1980 e 1990 surgem como um tempo de grandes transformações, e a longa e dolorosa história de institucionalização de crianças e adolescentes ganha outro destino. Essa cultura institucional começa a ser questionada. “Até esse momento, o termo ‘internato de menores’ era utilizado para designar todas as instituições de acolhimento, provisório ou permanente, voltadas ao atendimento de órfãos, carentes e delinquentes, mantendo a concepção de confinamento” (RIZZINI e RIZZINI, 2004, p. 45).

Podemos visualizar, já no contexto dos anos 1980, uma ampla mobilização dos movimentos sociais organizados e Organizações Não Governamentais na luta para que fossem introduzidos, na Constituição Federal de 1988, os direitos relativos à criança e ao adolescente, buscando, desse modo, romper com a lógica e com as práticas até então vigentes, que validavam relações sociais que se mantinham por meio da violência e da exploração de “crianças” ou de “menores”, que marcaram profundamente a longa e dolorosa história da infância e adolescência no Brasil.

Assim,

Munidos de farta documentação e de pesquisas que evidenciavam a falência do modelo de atendimento dito “correcional-repressivo”, foi

¹⁰⁰ Ficava claro que a falta de alternativas à internação limitava as perspectivas de desenvolvimento da criança, e que esta não deveria ser afastada da família e de sua comunidade. A pressão pelo fechamento dos grandes internatos aumentou, acompanhando tardiamente o movimento internacional de revisão das políticas de atendimento baseadas nas instituições totais, como os internatos para crianças e adolescentes e os manicômios. O processo de redemocratização do país nos anos 1980 possibilitou que setores organizados da sociedade e os próprios internos questionassem esta modalidade de assistência, a qual permanecera no silêncio durante os 20 anos de ditadura militar. As reações vêm de dentro dos internatos, da sociedade civil, e também, da esfera governamental (RIZZINI e RIZZINI, 2004, p. 47).

possível, por ocasião da Constituinte em 1987, mostrar: 1) que os internatos não eram o melhor meio de proteção à criança pobre; 2) que o papel do técnico, longe de ser apenas terapêutico e educativo, estava sendo de controle e que, na realidade, a rotulação da criança (ou o seu “diagnóstico”) já era feito anteriormente pelo policial, no ato mesmo da apreensão da criança na rua; 3) que as famílias, muitas vezes, toleravam as infrações das crianças na medida em que isto significava renda familiar, e que o melhor meio para se resolver este problema não seria enviando crianças para as delegacias policiais; 4) que segmentos da sociedade, preocupados com sua segurança pessoal e com o patrimônio, pressionavam o poder público para punir e confinar o adolescente, sem, contudo, oferecer-lhe alternativas; e, finalmente, 5) que a criança não estava apenas sendo aliciada por adultos para roubos, furtos e venda de drogas, mas estava sendo tomada como mercadoria a qual se podia trocar, vender e mesmo executar (ARANTES, 2011, p. 197).

À medida em que se conseguia contestar o modelo de assistência até então vigente no país, os direitos da criança e do adolescente são colocados em destaque por um número abundante de organizações sociais, a exemplo do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMNR, 1985¹⁰¹), que foi se constituindo como uma instância organizada e de luta em prol dos direitos de meninos e meninas. Vale salientar que esse movimento também apoiou a criação da Frente Nacional de Defesa dos Direitos da Criança no ano de 1985. Nesse contexto, a própria Igreja Católica desempenhou um papel de grande destaque no processo de defesa da criança e, ao mesmo tempo, em defesa da vida, posicionando-se contra a prática do aborto, a Pastoral do Menor, entidades de direitos humanos, Organizações Não Governamentais, entre outras que se mobilizam e

Apresentam emendas para a defesa dos direitos da criança e do adolescente, que refletem também as discussões internacionais, consubstanciadas nas Regras de Beijing (1985), nas Diretrizes de Riad (1988) e na Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança (1989)”. [...] Além disso, fez-se intenso *lobby* junto a parlamentares para que se crie a Frente Parlamentar suprapartidária pelos direitos da criança e

¹⁰¹ Para muitas organizações governamentais e não-governamentais que atuam na área social, no Brasil, os ‘meninos de rua’ passaram a representar, nos dos anos 80, o símbolo de um dos piores exemplos de exclusão social e uma causa pela qual lutar. [...] A preocupação com as crianças de rua, sobretudo com o aumento aparente no número de crianças trabalhando e morando nas ruas do país no decorrer dos anos 80, conduziu à criação de inúmeras organizações com o propósito de ajudá-las. Entre estas, está o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua, uma rede nacional dedicada à advocacia e ao treinamento dos chamados educadores de rua. Um grande número de projetos veio ao encontro das crianças, procurando atender as suas necessidades e denunciando as situações de descaso e violência das quais eram vítimas (RIZZINI, 1999, p. 3).

do adolescente, multiplicando-se no país os fóruns DCA¹⁰² de Defesa da Criança e do Adolescente (FALEIROS, 2011, p. 75).

Com a promulgação da Constituição Federal em outubro de 1988, os direitos da criança e do adolescente foram garantidos em seus artigos 227, 228, 229 e, conseqüentemente, extinguiu-se o Código de Menores de 1979. Em seu lugar, ficou o Estatuto da Criança e do Adolescente por meio da Lei Nº 8.069, de 13 de julho de 1990, a qual dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e da outras providências, estabelecendo, desse modo, a proteção integral à criança e ao adolescente em todo o território nacional brasileiro, sendo inadmissível a discriminação por classe, gênero ou etnia. De acordo com o art. 15 do ECA, “a criança e o adolescente têm direito à liberdade, ao respeito e à dignidade como pessoas humanas em processo de desenvolvimento e como sujeitos de direitos civis, humanos e sociais garantidos na Constituição e nas leis” (BRASIL, 1990, p. 4).

Por ora, é importante conceituarmos o que vem a ser criança e adolescente. De acordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente, em seu art. 2º, considera-se criança a pessoa até 12 anos de idade incompletos, e adolescente é aquela entre 12 e 18 anos de idade. Ademais estabelece, em seu parágrafo único que, nos casos expressos em lei, o ECA será aplicado excepcionalmente às pessoas entre 18 e 21 anos de idades.

Assim, de acordo com a Constituição Federal de 1988¹⁰³, os direitos e a proteção de crianças e adolescentes devem ser garantidos pelo Estado, por meio de um conjunto integrado de políticas, programas, projetos e benefícios que, articulados e integrados através da rede intersetorial e socioassistencial, estabeleçam alianças, contatos, encaminhamentos, entre outros serviços ofertados pelos entes públicos e pelas entidades de organização de assistência social, tanto na proteção social básica quanto na proteção social especial. E que, sistematicamente, sejam capazes de desenvolver suas potencialidades e, mais que isso, sejam capazes de atender suas necessidades sociais básicas, estabelecendo-se, em seu art. 227, que:

¹⁰² [...] O papel do Fórum DCA era pressionar a sociedade e os constituintes para a urgência na mudança da legislação, denunciar a violência contra a criança (combate aos grupos de extermínio), formar e informar a opinião pública frente às questões da infância na nova Constituição (LONGO, 2010, p. 4).

¹⁰³ Para Marcílio (1998, p. 50), a homologação dos dispositivos da Carta Magna em favor da infância, fundados na Declaração dos Direitos Humanos e na Declaração dos Direitos da Criança, foi estabelecida prioritariamente no Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA -, assinado em 1990. Esse documento legal representa uma verdadeira revolução em termos de doutrina, ideias, práxis, atitudes nacionais ante a criança. Em sua formulação, contou, igualmente, com intensa e ampla participação do governo e, sobretudo, da sociedade, expressa em organizações como a Pastoral do Menor, o Unicef, a OAB, o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua. Movimentos de Igrejas, Universidades, entre tantos outros organismos.

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, 1988, p. 68).

Dessa maneira, podemos observar que, no final da década de 1980 e início da década de 1990, a legislação brasileira mostrava-se avançando no que diz respeito à proteção de crianças e adolescentes, empreendendo esforços dos poderes públicos e da sociedade civil, no sentido de buscar romper com o percurso histórico de violências, violações de direitos e desproteção dessa população e assim criar políticas sociais públicas capazes de viabilizar direitos e a proteção integral desses meninos e meninas. O que para (RIZZINI, 1999, p. 1), significa dizer que, a “mudança caminha no sentido de substituir os paradigmas que até então vinham orientando políticas e ações sociais. Repudiam-se as práticas assistencialistas, estigmatizadoras e segregadoras que sustentaram por muitas décadas a divisão entre ‘crianças’ e ‘menores’”.

Nesse contexto, crianças e adolescentes são compreendidos como pessoas em condição peculiar de desenvolvimento, são sujeitos de direitos e gozam de prioridade absoluta e também de todos os direitos fundamentais correspondentes “à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral [...] assegurando-se lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e dignidade”(Ibidem, p. 1).

Sobre as mudanças no reordenamento institucional, houve a extinção da FUNABEM e a criação da CBIA – Centro Brasileiro da Infância e Adolescência, com a tarefa de promover a implantação do ECA em todo o país. Houve, também, inovações quanto ao conteúdo das políticas para a infância e juventude com a substituição das práticas assistencialistas e correccionais repressivas, por uma reorganização das políticas públicas em: a) políticas sociais básicas, b) políticas complementares em situações e, c) programas de proteção para crianças e adolescentes em situação de risco. [...] Os internatos e os orfanatos foram readaptados para a convivência de crianças e adolescentes de várias faixas etárias, com meninos e meninas e permanência entre irmãos. Os CEDECAs – Centros de Defesa da Criança e do Adolescente foram criados para o atendimento ao segmento infanto-juvenil junto às comunidades (LONGO, 2010, p. 12).

Dentro do rol das mudanças de paradigmas, o Estatuto da Criança e do Adolescente estabeleceu a criação dos Conselhos dos Direitos da Crianças e do Adolescente nas três esferas

de governo, dos conselhos setoriais e dos Conselhos Tutelares. Os Conselhos de Direito são instâncias de discussão, formulação e deliberação das políticas sociais públicas para a infância. Os conselhos setoriais são aqueles formados pelas políticas de saúde, educação e assistência social. E o Conselho Tutelar é um órgão permanente e autônomo e não jurisdicional que tem a incumbência de zelar pelo cumprimento dos direitos de crianças e adolescentes. De acordo com o ECA, o recomendado é que, em cada município, haja, no mínimo, um Conselho Tutelar¹⁰⁴, como órgão integrante da administração pública local, composto por cinco membros escolhidos pela sociedade, para mandato de quatro anos, permitida recondução por meio de novos processos de escolha. Contudo, o Conselho Tutelar tem sua criação regulamentada em lei municipal, conforme previsto na Lei Nº 8.069, de 13 de julho de 1990.

Daí decorre a importância fundamental de se promover uma atuação em rede e, nesse caso, em uma Rede de Proteção Integral que, de forma integrada, articulada e com atuação intersetorial e socioassistencial consiga conjugar esforços para viabilizar direitos e promover a proteção integral de crianças e adolescentes, sem distinção de qualquer natureza. Ou seja, deve ser criado um sistema todo interligado e que se pautem em ações articuladas entre as esferas de governo e a sociedade civil com o objetivo de realizar a promoção, a defesa e o controle social de direitos do público infanto-juvenil.

2.2 – SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS: interlocuções em redes na busca da garantia dos direitos e da proteção integral de crianças e adolescentes

Com a Constituição Federal de 1988, o Brasil assegura uma ampla proteção para sua população, e decorre do texto Constitucional os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana e os meios pelos quais devem ser garantidos. Ainda, sobre esse processo

¹⁰⁴ Bandeira enfatiza que o objetivo do Conselho Tutelar, “em todos os casos, é reestabelecer direitos violados que, na perspectiva do ECA, decorrem da ação ou omissão da família, da sociedade, do Estado ou da própria criança e adolescente. Portanto, o Conselho Tutelar só legitima a sua existência na medida em que exercita o compromisso social na luta cotidiana por construir cidadania infanto-juvenil. Na realidade, ele substitui o sistema judiciário no atendimento de casos sociais/assistenciais e sem implicações jurídicas (2006, p. 105-106).

constitucional, houve também o estabelecimento das formas de participação e controle social por meio da população no processo de implementação das políticas públicas.

Na Carta Constitucional, foram definidos, em seu art. 1º, os fundamentos que constituem o eixo estruturante dos direitos individuais e coletivos, dentre os quais, podemos destacar a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político. Já em seu art. 3º, foram definidos os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, sendo eles: a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a garantia do desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais; a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Ainda destacamos o artigo 6º da referida Constituição, o qual versa sobre os direitos sociais, compreendidos como a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados na forma da lei.

No caso específico de políticas voltadas para fazer frente às demandas de crianças e adolescentes, podemos vislumbrar nesse processo a inserção do art. 227 na Carta Constitucional de 1988, inaugurando a questão da prioridade absoluta. Na década de 1990, tivemos esse mesmo artigo sendo reafirmado com a criação do Estatuto da Criança e do Adolescente. O ECA trouxe consigo a doutrina da proteção integral de crianças e adolescentes e posteriormente tivemos o advento de algumas leis, decretos e resoluções, plasmando os direitos da infância e adolescência e a institucionalização de todo um Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA), conforme estabelece o ECA e o Conselho Nacional de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA¹⁰⁵).

Em seu texto intitulado “Sistema de Proteção dos Direitos Humanos de Geração”, Wanderlino Nogueira Neto (s.d.) explica que a primeira formulação pública sobre a construção de um Sistema de Garantia de Direitos para Crianças e Adolescentes foi pensada inicialmente por ele, visto que essa discussão sobre a garantia de direitos para esse segmento e em formato de um sistema já vinha sendo pautada desde o ano de 1992, primeiramente, no Núcleo de Estudos “Direito Insurgente” (NUDIN), na Fundação Faculdade de Livre de

¹⁰⁵ O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) foi criado pela lei federal nº 8.242, de 12 de outubro de 1991. Está vinculado ao Ministério da Justiça e previsto no artigo 88 do ECA. Trata-se de um órgão deliberativo e controlador da política de promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente (TEIXEIRA, 2010, p. 5).

Direito, na Bahia. Também, de forma mais ampla, o referido autor procurou “colocar o Estatuto da Criança e do Adolescente e a ratificada Convenção sobre os Direitos da Criança dentro do contexto geral da luta pelos Direitos Humanos”, depois pelo Centro de Direitos Humanos D. Helder Câmara (CENDHEC), em Recife, nos seminários de avaliação, aprofundando a temática, “dando destaque, específica e parcialmente, ao Sistema de Garantia dos Direitos, sem abandonar a discussão sobre o genérico campo do Sistema de Proteção dos Direitos e seus outros Sistemas internos (Promoção e Controle)” (p. 3).

De acordo com o referido autor, essa discussão foi posteriormente irradiada para outras instâncias, como a Associação Nacional dos Centros de Defesa e para o Conselho Nacional de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, sendo tal debate consagrado em uma Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Decorre daí o termo “Garantia de Direitos, vez no seu sentido particular, vez como sinônimo de proteção (geral) de Direitos” (Ibidem).

Para Teixeira (2010, p. 1), esse processo que se desenha já a partir da Constituição Federal de 1988, no campo das políticas sociais públicas, significa o início de um movimento mais amplo, na busca de garantir direitos para a infância e adolescência. Dessa forma, justifica-se a necessidade e a importância do envolvimento de todos os “atores sociais, no sentido de se trabalhar em rede, de forma sistemática, integrada e em parceria, em prol dos interesses de crianças e adolescentes. Intensificou-se, então, a forma de intervenção social em rede na busca da promoção e restituição do direito violado”. Reforçando ainda mais a necessidade de materialização conjunta dos mecanismos de garantia dos direitos humanos para a infância e adolescência no país. Isto é, da articulação das políticas públicas nos eixos da promoção, defesa e controle dos direitos de meninos e meninas.

A articulação em rede parte da necessidade de reunir atores e instituições, além das inúmeras possibilidades de integrar saberes e experiências, compreendendo que a sociedade pode passar também a desempenhar um papel ativo e criativo que contemple as mais variadas demandas sobre as questões que envolvem o processo de atendimento diversificado para crianças e adolescentes no Brasil.

O trabalho em rede pressupõe uma construção diária e a responsabilidade e comprometimento de cada órgão e de cada profissional envolvido no processo de trabalho, em que há a necessidade da existência de reuniões que busquem planejar práticas conjuntas que venham enfrentar ou minimizar as situações de violação de direitos e vulnerabilidade social e que possibilitem a materialização da proteção social do público infanto-juvenil.

Assim, no título I da Política de Atendimento Integral à Criança e ao Adolescente, no art. 86 do ECA, podemos observar que ele está em consonância com o que estabelece o art. 227 da CF de 1988, afirmando que a “política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” (BRASIL, 2022, p. 32). Também no art. 87 estão estabelecidas as linhas de ação dessa política:

- I – Políticas sociais básicas;
- II – Serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social de garantia de proteção social e de prevenção e redução de violações de direitos, seus agravamentos ou reincidências; (redação dada pela lei nº 12.257, de 2016).
- III – Serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão;
- IV – Serviço de identificação e localização de pais, responsável, crianças e adolescentes desaparecidos;
- V – Proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos de crianças e adolescentes.
- VI – Políticas e programas destinadas a prevenir ou abreviar o período de afastamento do convívio familiar e a garantir o efetivo exercício do direito à convivência familiar de crianças e adolescentes; (Incluído pela lei nº 12.010, de 2009) Vigência
- VII – Campanhas de estímulo ao acolhimento, sob forma de guarda de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar, e à adoção, especificamente inter-racial, de crianças maiores ou de adolescentes, com necessidades especiais de saúde ou com deficiências e de grupos de irmãos. (Incluído pela lei nº 12.010, de 2009) Vigência

Além da ação articulada entre as entidades do poder público e da sociedade civil, Santos (2017) considera como sendo de fundamental importância promover a implementação de ações permanentes e que visam articular as instituições que compõem a Proteção Social Básica e a Proteção Social Especial, já que a proposta é buscar garantir os direitos infanto-juvenis - dentre os quais estão a saúde, educação, cultura, lazer - com base na organização de um Sistema de Garantias todo articulado, com ações tanto do poder público quanto da sociedade civil.

É relevante lembrarmos que o papel de cada um dos integrantes desse Sistema¹⁰⁶ é igualmente importante, não podendo haver hierarquia entre seus integrantes, para que a

¹⁰⁶ É fundamental que os diversos integrantes do “Sistema de Garantias”, independentemente do órgão que representa, tenham qualificação profissional adequada e estejam imbuídos de um verdadeiro “espírito de equipe”, tendo compromisso com a “proteção integral das crianças e adolescentes atendidos, bem como a

proteção do público em questão realmente aconteça conforme previsto no ECA. Esse sistema estabelece uma ampla cooperação entre as entidades de governo e sociedade civil, com vistas à elaboração, à execução e ao monitoramento das políticas públicas voltadas para esse segmento em todas as áreas da vida social, para, assim, alcançarem o pleno exercício de seus direitos.

É igualmente importante que seus membros não desenvolvam práticas que caracterizem a transferência de responsabilidades ou a não integralidade do cuidado, pois essas condutas geralmente compelem a criança ou o adolescente a passar de um órgão, programa ou serviço para o outro, cada qual realizando seu trabalho de forma isolada e sem qualquer compromisso com os resultados e a efetiva solução das problemáticas postas por esses sujeitos. Destaca Murillo José Digiácomo (s.d.), no estudo sobre “O Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente e o desafio do trabalho em ‘rede’”.

O argumento é que a ação objetivando a garantia de direitos – dada a incompletude do âmbito das instituições para enfrentamento da complexidade das questões a serem enfrentadas – demanda uma intervenção concorrente de diferentes setores, nas diversas instâncias da sociedade e do poder estatal. A efetividade e a eficácia dessa intervenção dependem de sua dinâmica, que, por mais complexa que seja sua arquitetura, não pode deixar de realizar uma articulação lógica intersetorial, interinstitucional, intersecretarial, e, por vezes, intermunicipal. Essa articulação deve levar à composição de um todo organizado e relativamente estável, norteado por suas finalidades. Esse tipo de organização configura um sistema, que se expande em subsistemas, os quais, por sua vez, ampliam-se em outros subsistemas de menor dimensão, cada qual com suas especificidades (BAPTISTA, 2012, p. 188).

Na medida que compreendemos isso, torna-se indispensável pensarmos o Sistema de Garantia de Direitos da Crianças e do Adolescentes como um importante espaço que precisa estar sempre dialogando entre si, articulando ações e desenvolvendo estratégias comprometidas com a verdadeira proteção de meninos e meninas.

Isso nos remete a importância e a necessidade de materialização das diretrizes previstas no art. 88 do ECA. São elas:

- I – Municipalização do atendimento;
- II – Criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações

consciência de que, agindo de forma isolada, por mais que se esforcem, não terão condições de suprir o papel reservado aos demais, não podendo, assim, prescindir da atuação desses (DIGIÁCOMO, s.d. p. 2).

em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais;

III – Criação e manutenção de programas específicos, observada a descentralização político-administrativa;

IV – Manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente;

V – Integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social, preferencialmente, em um mesmo local, para efeito de agilização do atendimento inicial a adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional;

VI – Integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Conselho Tutelar e encarregados da execução das políticas sociais básicas e de assistência social, para efeito de agilização do atendimento de crianças e de adolescentes inseridos em programas de acolhimento familiar ou institucional, com vista na sua rápida reintegração à família de origem ou, se tal solução se mostrar comprovadamente inviável, sua colocação em família substituta, em quaisquer das modalidades previstas no art. 28 desta Lei; (Redação dada pela Lei nº 12.010, de 2009)

VII – Mobilização da opinião pública para a indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade. (Incluído pela Lei nº 12.010, de 2009)

VIII – Especialização e formação continuada dos profissionais que trabalham nas diferentes áreas da atenção à primeira infância, incluindo os conhecimentos sobre direitos da criança e sobre desenvolvimento infantil; (Incluído pela Lei nº 13.257, de 2016)

IX – Formação profissional com abrangência dos diversos direitos da criança e do adolescente que favoreça a intersetorialidade no atendimento da criança e do adolescente e seu desenvolvimento integral; (Incluído pela Lei nº 13.257, de 2016) 54 ECA- Estatuto da Criança e do Adolescente

X – Realização e divulgação de pesquisas sobre desenvolvimento infantil e sobre prevenção da violência. (Incluído pela Lei nº 13.257, de 2016) (BRASIL, 2022, p. 22-23).

É nessa perspectiva que a rede de proteção social, enquanto forma de articulação de pessoas, organizações e instituições que estão ligadas pelos mesmos objetivos, necessita de atores vinculados às políticas públicas, a exemplo dos gestores municipais, da sociedade civil, dos conselheiros de direitos, conselhos tutelares, agentes filantrópicos, agentes dos setores privados, que, através dos programas, projetos, benefícios e serviços das mais diversificadas áreas das políticas públicas e sociais, buscam estratégias de enfrentamento às expressões da questão social vivenciadas pela população em questão e por suas famílias.

O Estatuto da Criança e do Adolescente, ao estabelecer o Sistema de Garantia de Direitos (SGD¹⁰⁷), deixa claro que esse sistema precisa funcionar de forma ampla,

¹⁰⁷ O SGD enquanto norma traz, em seu interior, os parâmetros operacionais necessários às garantias dos direitos das crianças em todos os níveis e esferas de poder, pressupondo um sistema integrado, articulado em ações complexas em rede e com participação da sociedade civil enquanto sujeito formulador e no controle social. Cabe aos responsáveis a compreensão do sentido da proteção integral das crianças e o significado desses princípios e a articulação entre seus membros (OLIVEIRA, 2014, p. 122).

estabelecendo-se parcerias entre as entidades do poder público e a sociedade civil desde a elaboração, implementação ao monitoramento das políticas públicas no âmbito da infância e adolescência. No entanto, embora as garantias de direitos estejam estabelecidas em leis e representarem avanços significativos e muito importantes na história dessa população, o que se percebe ainda é que há uma lacuna entre direitos garantidos em leis e sua plena efetivação no plano da prática, pois muitos municípios não dispõem de recursos suficientes para o desenvolvimento de ações que se traduzam em resultados visíveis e significativos na vida dessas pessoas.

Na conjuntura atual, isso se agrava ainda mais, e, como se já não bastassem os poucos investimentos nas políticas públicas e sociais de modo geral, o Governo Federal que segue à risca os ditames neoliberais em seu governo e, simplesmente, resolveu ampliar e implementar uma série de cortes no campo dessas políticas. Tal situação nos sinaliza para a importância e a necessidade de conseguirmos avançar na construção de estratégias, para que tais políticas permaneçam sem retrocessos e consigam melhorar e crescer. Mas, trataremos disso mais adiante, em um tópico específico.

Nessa perspectiva, é em virtude da necessária mudança de paradigmas na política de atendimento à criança e ao adolescente que o Estatuto da Criança e do Adolescente, ao torná-los sujeitos de direitos e gozando de prioridade absoluta, também definiu as formas pelas quais seus direitos deverão ser protegidos e garantidos. Assim, é

Dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária (BRASIL, 1990, p. 32).

Isso significa a conjugação de ações articuladas e integradas entre família, Estado, comunidade e sociedade, formando uma rede em prol dos, então referidos, direitos e da infância e adolescência e também de suas respectivas famílias, ou seja, a criação de um verdadeiro Sistema de Garantias de Direitos.

A materialização dessa proposta de criação de um Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente aconteceu por meio da Resolução nº 113 de 19 de abril de 2006, do Conselho Nacional de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente. Essa resolução dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos

Direitos da Criança e do Adolescente, a qual definiu, em seu art. 1º o SGDCA, os seguintes termos:

O Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente constitui-se na articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente, nos níveis Federal, Estadual, Distrital e Municipal (p. 1).

Assim, os direitos fundamentais da infância e juventude, no Brasil, passam a ser garantidos por meio desse grande Sistema que se articula em rede de proteção integral. Assim sendo, a garantia de tais direitos, em nossa sociedade, é de responsabilidade das mais diversas políticas sociais, órgãos, entidades, programas, serviços, instituições, e outros que devem atuar com vistas em suas competências e atribuições e que se destinam à promoção e à proteção da infância e adolescência.

Dentre os membros que integram esse sistema, podemos destacar: as políticas de garantia do direito à convivência familiar; políticas e programas de orientação aos pais ou responsáveis; políticas de apoio e proteção à família; Centro de Referência de Assistência Social; Centro de Referência Especializado de Assistência Social; políticas e programas para tratamento para drogadição; Secretarias Municipais de Assistência Social; Conselhos Nacional, Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente; Conselho Tutelar; Defensoria Pública; Juizado da Infância e Adolescência; Políticas e Programas Socioeducativos; Polícia Civil e Militar; Secretarias Municipais de Saúde; Conselhos Municipais de Assistência Social; Conselhos setoriais; Políticas e programas de reinserção e contraturno escolar; Secretarias Municipais de Educação; Poder Judiciário; Ministério Público, Centros de Defesa (CEDECAS); Segurança Pública, entre outros que podem e devem integrar o SGD, seja no eixo de defesa, de promoção ou de controle social dos direitos humanos, conforme dispusemos na representação gráfica abaixo.

O Sistema de Garantia de Direitos da Criança e Adolescente tem uma missão abrangente e igualmente desafiadora. Cabe a ele garantir que crianças e adolescentes sejam reconhecidos como sujeitos de direitos, colocando-os a salvo de todas as violações e ameaças a seus direitos. Quando violações acontecem, é ele que deve garantir a apuração e a reparação, além de defender e controlar a efetivação de direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais, coletivos, difusos para todas as crianças e adolescentes do país. Por isso o SGDCA deve garantir que a opinião das crianças e adolescentes sejam considerados em todos os

processos que lhe digam respeito, integrando o princípio do interesse superior da criança e do adolescente nos processos de elaboração e execução dos atos legislativos, decisões judiciais e administrativas, políticas e programas, em consonância com o Artigo 3 da Convenção de Direitos da Criança e o artigo 227 da Constituição de 1988 (UNICEF BRASIL e AGENDA PÚBLICA, 2021, p. 7).

É crucial entender que esse Sistema de Garantias busca assegurar os direitos infanto-juvenis, estabelecendo para tanto, a articulação das políticas públicas nos eixos da promoção, da defesa e do controle social. Ou seja, através de um trabalho intersetorial pautado na construção, articulação e integração de uma grandiosa Rede de proteção social.

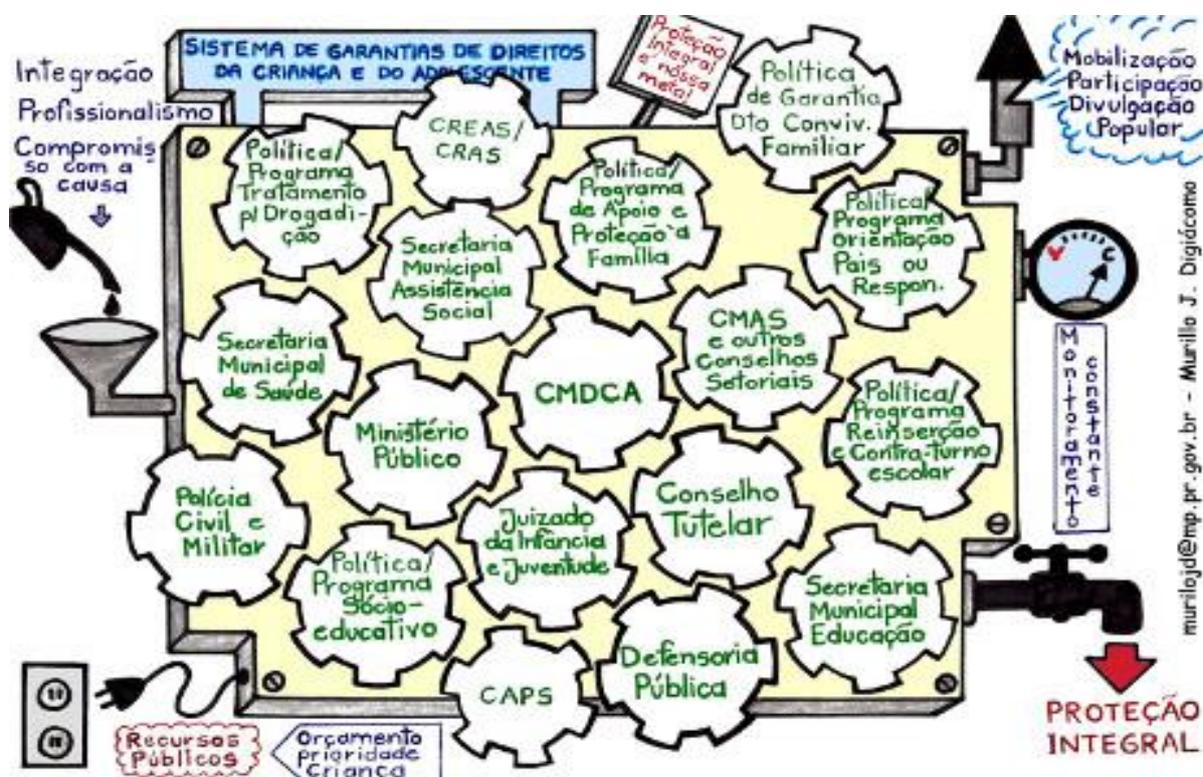


Figura 2: Representação Gráfica do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente.

Fonte: Criança.mppr.mp.br/pagina-235.html.

Nesta perspectiva, o Art. 2º da referida resolução traz as competências desse grandioso sistema:

Compete ao Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente promover, defender e controlar a efetivação dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais, coletivos e difusos, em sua integralidade, em favor de todas as crianças e adolescentes, de modo que sejam reconhecidos e respeitados como sujeitos de direitos e pessoas em

condição peculiar de desenvolvimento; colocando-os a salvo de ameaças e violações a quaisquer de seus direitos, além de garantir a apuração e reparação dessas ameaças e violações (CONANDA, 2006, p. 1).

Diante da missão a que se propõe o Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes, é importante pontuarmos que, para a efetivação desse Sistema tão complexo e substancialmente importante para a garantia dos direitos humanos da infância e adolescência, foram criadas três linhas estratégicas: a primeira delas é a que busca efetivar os instrumentos normativos como a Constituição Federal de 1988, a Convenção sobre os Direitos da Criança e do Adolescente e o Estatuto da Criança e do Adolescente; já a segunda linha busca implementar e fortalecer as instâncias públicas que se responsabilizam pela operacionalização do SGD; e a última delas é responsável por facilitar o acesso aos mecanismos de garantia de direitos definidos em lei (Ibidem, 2006).

Conforme Nogueira Neto (s.d.), a institucionalização e a implementação do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente devem estar em harmonia com o que estabelece o ECA e a Convenção sobre os Direitos da Criança, devendo ser assegurada, em todos os processos, a participação de crianças e adolescentes, bem como da população de modo geral, isto é, o controle social, observando-se ainda os seguintes princípios:

- I – Prevalência do melhor interesse da criança e do adolescente na efetivação do direito positivo e no desenvolvimento das políticas públicas;
- II – Prioridade absoluta para o atendimento de crianças e adolescentes, pelo estado e pela necessidade;
- III – Descentralização político-administrativa na coordenação e execução dos programas e políticas públicas;
- IV – Manutenção de fundos públicos para financiamento, especialmente, para determinados programas de proteção;
- V – Integração operacional de entidades governamentais e não governamentais, em casos específicos de atendimento inicial a determinado público infante-adolescente (adolescentes em conflito com a lei, p.ex.); e
- VI – Mobilização social em favor da efetivação dos direitos da criança e do adolescente (Ibidem, p. 5).

Desse modo, é necessário que se construam políticas especializadas capazes de promover esses direitos de forma efetiva, de suprir as necessidades sociais básicas de meninos, meninas e de suas famílias e que consigam operar de forma transversal e intersetorial, articulando políticas econômicas, sociais, de planejamento, gestão e demais políticas públicas, de modo a integrar suas ações, com a finalidade de promover direitos e a proteção integral de crianças e adolescentes.

Na referida Resolução, tais esforços estão condensados e estruturados a partir da articulação em rede das instâncias Estatais e da sociedade civil, conformando-se em três grandes eixos estratégicos de ação do SGDCA: o eixo da Promoção de direitos, o eixo de Defesa dos direitos e o eixo de Controle Social da efetivação desses direitos.

O eixo de Promoção dos direitos humanos da criança e do adolescente se realiza por meio do desenvolvimento da Política de Atendimento dos direitos da criança e do adolescente, o qual conjuga e articula um conjunto de ações não governamentais e governamentais nas quatro instâncias de governo, desenvolvendo-se, pois, estrategicamente, de maneira transversal e intersetorial, coadunando todas as políticas públicas, em prol da garantia integral dos direitos de crianças e adolescentes. Assim, nesse eixo podemos localizar as políticas públicas de infraestrutura, as políticas institucionais, as políticas econômicas e as políticas sociais.

No desenvolvimento dessa política, deverá ser considerado e respeitado o que se estabeleceu no art. 2º da Resolução nº 113 de 19 de abril de 2006, implicando ainda na:

- I – Satisfação das necessidades básicas de crianças e adolescentes pelas políticas públicas, como garantia de direitos humanos e ao mesmo tempo como um dever do Estado, da família e da sociedade;
- II – Na participação da população, através de suas organizações representativas, na formulação e no controle das políticas (redação dada ao inciso pela resolução CONANDA nº 177, de 11.07.2006, dou 12.07.2006;
- III – Na descentralização política e administrativa, cabendo a coordenação das políticas e edição das normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dessas políticas e dos respectivos programas às esferas estadual, Distrital e municipal, bem como às entidades sociais; e
- IV – No controle social e institucional (interno e externo) da sua implementação e operacionalização (CONANDA, 2006, p. 3).

Para operacionalização dessa política de promoção dos direitos de crianças e adolescentes, a referida Resolução prevê a intervenção através de três tipos de programas, serviços e ações públicas: “serviços e programas das políticas públicas, especialmente, das políticas sociais, afetas aos fins de atendimento dos direitos humanos de crianças e adolescentes, serviços e programas de execução de proteção de direitos humanos e de medidas socioeducativas e assemelhadas” (Ibidem).

Podemos entender o eixo estratégico da garantia ou defesa dos direitos humanos da criança e do adolescente como responsável por representar a garantia do acesso às instâncias da justiça e seus mecanismos legais de proteção dos direitos humanos, (gerais ou especiais),

da infância e da adolescência, para que sejam asseguradas a positividade daqueles direitos e sua exigibilidade, em sua concreticidade.

Nesse eixo devem estar, principalmente, as varas da infância e da juventude; as varas criminais especializadas; tribunais de Júri; comissões judiciais de adoção; tribunais de justiça público-ministeriais; as promotorias e procuradorias gerais e da justiça; corregedorias gerais do Ministério Público; defensorias públicas, serviços de assessoramento e assistência jurídica; Advocacia Geral da União e as procuradorias gerais dos estados; Polícia Civil Judiciária; Polícia Militar; conselhos tutelares e ouvidorias.

Por fim, no eixo de Controle Social ou monitoramento da efetivação dos direitos humanos de crianças e adolescentes, as ações devem explicitar-se através das instâncias públicas colegiadas, assegurando-se a paridade de participação entre os órgãos do governo e das entidades sociais organizadas, como os Conselhos de Direitos de Crianças e Adolescentes, Conselhos Setoriais de formulação e controle de políticas públicas e os órgãos e os poderes de controle interno e externo. Ademais, o controle social é “exercido soberanamente pela sociedade civil, através de suas organizações e articulações representativas”, assim explicitado no parágrafo único do art. 21 do CONANDA.

Para Nogueira Neto, esse eixo de monitoramento e controle seria um campo mais prevalente para assegurar a eficiência, eficácia e efetividade dos espaços públicos e demais mecanismos do sistema de proteção. No entanto, o seu nível de implementação ainda não é satisfatório.

Assim como Nogueira Neto, Garcia (1999, p. 208), defende que o eixo do Controle Social é essencialmente o lugar da Sociedade Civil organizada e explica que:

Este eixo não aparece explicitamente na letra do Estatuto, mas a sua existência é condição fundamental para a intervenção no campo da garantia de direitos, seja no eixo da Promoção, seja no da Defesa. A ANCED e os Centros de Defesa devem integrá-los com prioridade e em primeiríssimo lugar; isto é a condição para a legitimidade para a intervenção nos outros eixos do Sistema, previstos no Estatuto. Este é o campo da organização social, da mobilização social.

Desse modo, a criação desse Sistema busca reforçar o caráter específico das políticas destinadas exclusivamente para a população infanto-juvenil “dentro do campo geral das políticas de Estado, reforçando seu papel no conjunto de ações estratégicas de “advocacia de interesses de grupos vulnerabilizados” (BAPTISTA, 2012, p. 6). Deve, pois, a estruturação desse Sistema ser baseada na perspectiva da integralidade das suas ações, de modo que consiga

perpassar todas as políticas públicas. Ou seja, trata-se de um Sistema transversal, isto é, um sistema que necessariamente deve realizar articulações intersetoriais, interinstâncias Estatais, interinstitucionais e inter-regionais. Isso pressupõe também a ausência de acúmulo de funções de seus membros, o que passa por uma delimitação clara e concisa dos “papéis dos diversos atores sociais, situando-os em eixos estratégicos e inter-relacionados, na integralidade da ação, conjugando transversal e intersetorialmente as normativas legais, as políticas e as práticas, sem conformar políticas e práticas setoriais independentes” (BAPTISTA, 2012, p. 188). Além disso, esclarece que:

Para a implementação do sistema, evidenciava-se a necessidade de repensar as ações e as inter-relações institucionais relacionadas às diversas situações em que crianças e adolescentes necessitam de proteção, de forma a garantir direitos, definindo mais claramente os papéis dos diversos atores sociais responsáveis pela operacionalização do Estatuto da Criança e do Adolescente e da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, situando-os em eixos estratégicos e inter-relacionados. Evidenciava-se também a necessidade de fortalecer o controle externo e difuso da sociedade civil sobre todo esse sistema (p. 06).

Além do mais, é necessário que os diversos órgãos, entidades e autoridades formadoras do SGDCA consigam de fato trabalhar em rede, compartilhando ideias, saberes e experiências entre si, definindo fluxos de atendimentos e “protocolos de atuação interinstitucional, avaliando os resultados das intervenções realizadas junto a crianças, adolescentes e suas respectivas famílias, buscando juntos o melhor caminho a trilhar” (DIGIÁCOMO, s.d. p. 4). Isso precisa passar pelo filtro do entendimento de que a tecitura dessa rede deve acontecer na própria dinâmica da vida social dos sujeitos e na “dinâmica das relações entre as organizações, cujos atos, face à garantia dos direitos, passam a ser interdependentes, tendo em vista a potencialização dos recursos para alcance desse objetivo” (BAPTISTA, 2012, p. 189).

Para que isso aconteça, é primordial que sejam criados, pois, espaços de debates coletivos sobre a importância de cada membro nesse processo, no sentido de construir estratégias de compromisso e responsabilidade de todos, sejam elas relacionadas ao tempo, ao espaço e mesmo aos procedimentos a serem operacionalizados necessariamente em rede.

Hoje, pode-se afirmar que a implementação do chamado “sistema de garantia dos direitos da criança e do adolescente”, sob a égide da Convenção sobre os Direitos da Criança, decorreu de um relevante e prévio reordenamento normativo, especialmente com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente e de uma série de leis estaduais e municipais de adequação da ordem jurídica interna ao Estatuto e à própria Convenção.

Todavia, a implementação do sistema mencionado, por sua vez, deveria implicar em um radical reordenamento político-institucional, no país, resultando na criação e no funcionamento regular de espaços públicos (governamentais e não governamentais), que desempenhassem a contento esse papel de proteção de direitos humanos; tanto no campo da Justiça, quanto da Administração Pública, particularmente. Como consequência desse baixo nível de implementação de determinados órgãos, serviços e programas, não houve a melhoria do atendimento protetivo especial ao público infanto-adolescente em situação de risco, no nível desejado e necessitado; decorrente de violações dos direitos à sobrevivência e ao desenvolvimento de crianças e adolescentes e da ainda baixa participação proativa desse segmento da população, na vida pública (NOGUEIRA NETO, s.d, p. 11-12).

Diante do exposto, é fundamentalmente importante compreendermos que, para que esse sistema se desenvolva, necessita-se que as instâncias governamentais e não governamentais atuem, de fato, em formato de uma rede de proteção integral, ouvindo e compartilhando ideias e experiências entre seus diversos órgãos, autoridades e entidades e que todos esses membros tenham o entendimento e o discernimento de que a proteção integral dos direitos infanto-juvenis é um dever de todos e de cada um de nós e que buscar soluções para as problemáticas que envolvem a infância e a adolescência trazem benefícios para eles e para a sociedade de modo geral.

É preciso, enfim, que todos participem em igualdade de condições, desde os processos de discussão, criação e articulação dos mecanismos e práticas a serem adotadas pelo mencionado sistema de proteção, bem como de seu contínuo monitoramento e aperfeiçoamento. Isso também deve essencialmente passar pela construção e participação nos importantes espaços de democracia participativa e de pluralidade, isto é, ocupar espaço nos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescentes (CMDCA), visto que o exercício da cidadania é um direito legítimo e a identificação, e o enfrentamento das expressões da questão social vivenciadas pelo segmento infanto-juvenil é dever dos diversos órgãos que compõem o sistema, mas também é dever de toda a sociedade a proteção desses sujeitos.

Já entendemos que o SGDCA também é composto pelas mais diversificadas políticas que tratam da proteção de meninos e meninas em nosso país e que, para se concretizar, precisa do envolvimento das instâncias governamentais e não governamentais atuando em rede. Todavia, é importante reforçarmos mais uma vez e deixarmos claro que a proteção integral de

crianças e adolescentes não pode ser responsabilidade única e exclusiva de uma política¹⁰⁸, mas de todas as políticas públicas e sociais, dentre as quais se encontra a Política de Assistência Social que vem desenvolvendo um papel central nesse processo de promoção dos direitos de meninos e meninas, sobretudo, quando se trata das situações de violação de direitos e vulnerabilidade social. Assim, essa política tem sido considerada um dos pilares estruturantes do SGDCA e tem desempenhando um papel eminentemente importante na proteção social da infância e adolescência em todo o Brasil.

2.3 – PROTEÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES E A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA: proteção social básica e especial

A trajetória histórica da Política de Assistência Social no Brasil é constitutiva de elementos que estão entrelaçados nas transformações que foram acontecendo ao longo de sua formação, sejam eles advindos dos contextos históricos, político ou social. Conforme já esclarecemos no primeiro capítulo, o marco legal que retira a assistência social das amarras caritativas e da benemerência e a torna uma política pública, isto é, em Política de Assistência Social é a Constituição Federal brasileira de 1988, quando, em seu artigo 194, estabelece a seguridade social, composta por um conjunto integrado e articulado de ações e iniciativas dos poderes públicos e da sociedade, sendo, portanto, destinada a garantir os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social, conformando, pois, juntamente com as políticas de Saúde e de Previdência Social, o tripé da Seguridade Social do Brasil.

Entendemos que, a partir da Constituição Federal de 1988, as políticas sociais entre nós, deveriam ser conformados sob a “égide do Estado Social, cujo pressuposto central é a ampliação dos direitos sociais, consubstanciados pela implantação e implementação da rede de serviços e benefícios” (RIZZOTTI, 2018, p. 37).

¹⁰⁸ É ainda inadmissível realizar qualquer intervenção junto a uma criança ou adolescente de forma isolada do atendimento de seus pais ou responsável legal, ignorando por completo a importância (e imprescindibilidade) do papel da família nesse processo (DIGIÁCOMO, s.d. p. 2).

Assim, a observância dos dispositivos que regem a Assistência Social, assim como sua prática devem ser percebidos como caminhos a serem seguidos, tendo em vista que seus objetivos se pautam na proteção social, na vigilância socioassistencial e na defesa de direitos. Tais objetivos são partes de um conjunto de ações voltadas para os usuários e tem o intuito de garantir atenções e direitos no âmbito do Sistema Único de Assistência Social.

Falar de direitos socioassistenciais¹⁰⁹ e de proteção social significa dizer que estamos falando necessariamente de proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; amparo às crianças e aos adolescentes carentes; promoção da integração ao mercado de trabalho; habilitação e reabilitação de pessoas com deficiência, assim como sua integração à vida comunitária e a garantia de um salário mínimo de benefício mensal – o Benefício de Prestação Continuada (BPC) à pessoa idosa com 65 anos de idade ou mais e à pessoa com deficiência (LOAS, art. 2º). Em ambos os casos, é necessário comprovação de não possuir meios de prover sua própria subsistência e nem de tê-la provida por seus familiares.

Vale ressaltar que a Assistência Social deve ser realizada de forma integrada com as demais políticas setoriais, garantindo-se os mínimos sociais e o provimento de condições para atender contingências sociais e promover a universalização dos direitos humanos e sociais.

A Constituição Federal de 1988 trouxe a base para consolidação da proteção integral da criança e do adolescente, regulamentando-se a posteriori o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/90), a Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS (Lei nº 8.742/93), a Política Nacional de Assistência Social (2004 – PNAS¹¹⁰), o Sistema Único de Assistência Social (a partir de 2004 – SUAS¹¹¹), dentre outras políticas setoriais, formando,

¹⁰⁹ A materialização dos direitos socioassistenciais, consagrados na Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004, exigiu a construção de documentos normativos e orientadores de âmbito nacional, a destacar: a Norma operacional Básica (NOB), aprovada pela resolução do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) nº 130/2005, que disciplina e organiza o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em todo o país; o Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda (aprovado pela Resolução CIT nº 7/2009); e a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (aprovada pela Resolução CNAS nº 109/2009). Esses documentos impactaram, sobremaneira, a organização, a articulação e a regulamentação de serviços, programas, projetos e benefícios da Assistência Social, tendo em vista a efetivação e a consolidação do SUAS como sistema público garantidor de direitos de proteção social à população brasileira (BRASIL, 2010, p. 11).

¹¹⁰ A PNAS inova em muitos aspectos. Estrutura e assistência social em níveis de proteção com perspectivas socioterritoriais, onde considera as diversidades locais e regionais e tem como base de referência a família, espaço privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primárias (BRASIL, 2007, p. 16).

¹¹¹ O SUAS é o modelo que o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) “começou a implementar, a partir de 2004, um novo modelo de gestão para a execução dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais [...]. O SUAS é um pacto em torno de uma grande parceria nacional entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios para a construção de um sistema, único e específico, de assistência social” (Ibidem, p. 10-11).

assim, uma rede de proteção social em todo o país. Estabelece-se, portanto, que as ações na área da assistência social sejam realizadas de forma descentralizada e participativa, através da atuação dos conselhos deliberativos e paritários no âmbito das três esferas de governo.

Feita essa explanação, embora que brevemente aqui neste item, acerca da Política de Assistência Social brasileira, é importante sinalizarmos que ela já foi detalhadamente trabalhada no primeiro capítulo deste trabalho, contudo a retomamos neste item por considerarmos suas contribuições fundamentais na proteção de crianças e adolescentes em nosso país. Entretanto, neste tópico não aprofundaremos nem abordaremos todos os Serviços Socioassistenciais, embora todos ou pelo menos a sua grande maioria sejam citados. Isso porque não dispomos de tempo hábil e também por não se constituir como nosso objetivo neste momento.

Diante do percurso feito até aqui, pudemos perceber que a proteção da população infanto-juvenil foi sendo, ao longo de sua história, colocada também como parte das pautas de reivindicações e lutas sociais da classe trabalhadora, constituindo-se, pois, essa proteção como objeto também da Política de Assistência Social. É sabido que a proteção social de crianças e adolescentes perpassa transversalmente as políticas sociais brasileiras e a Política de Assistência Social é uma delas. Além do mais, a política de Assistência Social é uma das políticas que integra o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, e, na sua trajetória de atuação na atenção infância e adolescência, cabe lembrarmos que devemos considerar a integralidade da proteção desse público juntamente com sua família.

Desse modo, dentre outros aspectos, podemos destacar que, no rol de abrangência da Política de Assistência Social, há ações, serviços, programas, benefícios, projetos e outros que são ofertados às famílias com o objetivo de proporcionar o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, de dar suporte e apoio às famílias, para que elas possam fortalecer a sua capacidade protetiva¹¹² diante das situações de vulnerabilidades sociais e de situações de ameaça ou de violações de direitos, além de ofertar cuidados e proteção a crianças e adolescentes que, por algum motivo, precisaram ser afastados do convívio familiar, mediante

¹¹² Ao falarmos sobre o potencial protetivo das famílias, é necessário reconhecer que ele está diretamente relacionado aos contextos socioculturais e econômicos em que essas famílias estão inseridas, às redes de apoio e pertencimento das quais elas dispõem, bem como a oferta ou ausência de políticas públicas para esses contextos. São elementos de análise importantes para não sobrecarregar e culpabilizar as famílias em maior situação de vulnerabilidade social, pois são as que justamente mais necessitam da proteção do Estado. Ademais, tal contextualização é necessária para evitar que os fenômenos como a violência, a pobreza, entre outros, sejam atribuídos unicamente a trajetórias individuais, retirando, assim, a responsabilidade do Estado na provisão de políticas públicas, nas mais diversas áreas, que enfrentem as desigualdades e vulnerabilidades sociais (BRASIL, s.d, p. 2).

a aplicação de medida protetiva, conforme prevista lá no Estatuto da Criança e do Adolescente. Não é à toa que, dentre as diretrizes do SUAS, está a matricialidade sociofamiliar.

Ao reconhecermos a matricialidade sociofamiliar nesse contexto de proteção social, estamos também reconhecendo a importância de olharmos para as famílias e para os vínculos familiares e comunitários, mas, acima de tudo, devemos reconhecer e considerar a diversidade de arranjos, de contextos familiares e de territórios de vida nesses espaços onde elas vivem e convivem. Ou seja, devemos entender a teia que cada uma das famílias tece em sua trama diária de vida, e, por meio desse movimento, reconheceremos que as famílias precisam ser compreendidas em sua integralidade, nas suas especificidades e singularidades.

Estas especificidades e singularidades caracterizam as famílias e suas demandas e se relacionam a aspectos diversos, que abrangem, desde o contexto no qual está inserida, condições de acesso, desigualdades e características socioculturais, até sua composição, presença de pessoas com deficiência, formas de organização familiar, relações entre seus membros, papéis, etapa do ciclo de vida e subjetividade de cada um dos sujeitos que a compõem, dentre outros aspectos (BRASIL, 2017, p. 10).

É compreendendo esse processo e essas especificidades que, no âmbito da PNAS (2004), a proteção da população infanto-juvenil é contemplada nos seus dois níveis de proteção, na Proteção Social¹¹³ Básica e Proteção Social Especial. Essa última é dividida em Proteção Social Especial de Média a Alta complexidade. A Proteção Básica diz respeito a intervenções proativas para que se possa evitar que as situações de vulnerabilidade social sejam agravadas na vida daqueles que as vivenciam, ou seja, visa prevenir a violação de direitos e reduzir os riscos sociais nos territórios. Já a Proteção Social Especial é destinada a pessoas e grupos que estão vivenciando situações de risco pessoal e/ou social. Portanto, implica dizer que a articulação desses níveis de proteção social comporta os eixos da promoção dos direitos, da defesa dos direitos e também do controle social no âmbito proteção integral às crianças e adolescentes brasileiros. Conforme já tratamos no item anterior, a Política de Assistência Social ao ser

¹¹³ A proteção social, referente à assistência social, ocupa-se do enfrentamento de vulnerabilidades, riscos, vitimizações, fragilidades e contingências ocasionadas a indivíduos e famílias na trajetória de seu ciclo de vida; por decorrência de questões sociais, econômicas, políticas e de ataque à dignidade humana. Assim, a atuação da rede socioassistencial de proteção básica e especial é realizada diretamente por organizações governamentais, pelos órgãos gestores municipais ou mediante convênios, ajustes ou parcerias com organizações de assistência social (Ibidem, p. 19).

Executada nos territórios, tendo como parâmetros os acontecimentos locais, a nova política começa a possibilitar que determinados grupos da sociedade historicamente excluídos possam ter acesso aos serviços e benefícios socioassistenciais. Vem favorecer, assim, a localização de uma rede de serviços a partir das áreas de maior vulnerabilidade e risco e, ao centrar-se na família, recoloca em foco a composição dos direitos socioassistenciais integrados ao núcleo social básico de acolhida, convívio, autonomia, sustentabilidade e protagonismo social (BRASIL, 2007, p. 17).

É dentro desse contexto amplo de proteção social que a proteção de crianças e adolescentes deve ser pensada, compreendida e executada, posto que a integração entre a Proteção Social Básicas e Proteção Social Especial no SUAS são imprescindíveis para assegurar a proteção integral de crianças e adolescentes. De acordo com o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (2006), é em busca dessa proteção integral que os Conselhos de Direitos devem assumir a tarefa de operar ações no sentido de articular um sistema de proteção e garantias de direitos para fazer frente às situações de risco e vulnerabilidade pessoal e social, além das situações de violações de direitos dessa população.

Logo, é mister frisar que, para fazer frente às situações de risco e vulnerabilidade social da infância e adolescência, as políticas públicas e sociais precisam trabalhar em um grande Sistema e operar suas ações em rede, na busca de realizar a promoção, a proteção e o controle social e, assim, possam atender integralmente meninos e meninas sem distinção de quaisquer naturezas.

A Lei Nº 8.742, de dezembro de 1993, a qual dispõe sobre a organização da Assistência Social e outras providências, em sua seção IV dos Programas de Assistência Social, especificamente, no seu artigo 24, determina que os programas de assistência social compreendem ações integradas e complementares com objetivos, tempo e área de abrangência definidos para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e serviços assistenciais.

Nesse cenário, evidenciamos a aprovação da Tipificação Nacional dos Serviços, Sociassistenciais por meio da Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, a qual possibilitou a padronização dos serviços de proteção social básica e especial em todo o território nacional. Conforme já sinalizamos, na esfera do SUAS, a atenção às famílias com crianças e adolescentes vem ocorrendo por meio desses dois níveis de proteção. A então referida resolução estabelece os conteúdos essenciais dos serviços, o público a ser atendido, o propósito de cada um deles e os resultados esperados para a garantia dos direitos sociais e ampliação da cidadania.

Para tanto, a Tipificação leva em consideração os objetivos do SUAS na garantia das seguranças sociais definidas na PNAS (2004), que são as seguranças de sobrevivência, renda e autonomia; de acolhida; de convívio ou vivência familiar, comunitária e social. Ficam, assim, os serviços padronizados e distribuídos da seguinte maneira:

I – Serviço de Proteção Social Básica:

- a) Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF);
- b) Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV);
- c) Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para pessoas com deficiência.

II – Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade:

- a) Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI);
- b) Serviço Especializado em abordagem Social;
- c) Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medidas Socioeducativas de Liberdade Assistida (LA), e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC);
- d) Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosos e suas Famílias;
- e) Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.

III – Serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade:

- a) Serviço de Acolhimento Institucional, nas seguintes modalidades:
 - abrigo institucional;
 - Casa Lar;
 - Casa de Passagem;
 - Residência Inclusiva.
- b) Serviço de Acolhimento em República;
- c) Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora;
- d) Serviço de Proteção em Situação de Calamidades Públicas e de Emergências (art.1).

Ainda de acordo com a Tipificação Nacional do Serviços Socioassistenciais (2009), o Serviço de Proteção Integral à Família (PAIF) integra a Proteção Social Básica e consiste na oferta de ações e serviços socioassistenciais de proteção continuada, nos Centros de Referência de Assistência Social, por meio trabalho social com famílias em situação de vulnerabilidade social, com o objetivo fortalecer as funções protetivas das famílias, prevenir o rompimento dos vínculos familiares e a violência no âmbito de suas relações, garantindo o direito à convivência familiar e comunitária, por meio de ações de caráter preventivo, protetivo e proativo.

No PAIF, a atenção às famílias é organizada de acordo com as seguintes modalidades:

1. Atendimento: voltado à atenção das famílias cuja situação não apresenta a iminência de agravos em relação a riscos sociais, violência intrafamiliar ou violação de direitos;
2. Acompanhamento familiar: voltado às famílias que vivenciam condições particulares de vulnerabilidade sociais, propensas ou na iminência de desencadear situações de riscos, violação de direitos ou agravos que comprometam a qualidade de suas relações ou de vida de seus membros. O acompanhamento familiar pressupõe um Plano de Acompanhamento Familiar combinado com a família (Ibidem, p.18).

O Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Família e Indivíduos (PAEFI) faz parte da Proteção Social Especial e é desenvolvido no Centro de Referência Especializado de Assistência Social e se materializa por meio do apoio, orientação e acompanhamento à família e aos indivíduos em situação de ameaça ou violação de direitos, articulando os serviços socioassistenciais com as diversas políticas públicas e com os diversos órgãos do sistema de garantia de direitos (at. 24-A e 24-B da Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS). É importante termos em mente que ambos os serviços direta ou indiretamente atuam com crianças já que, entre seus objetivos, encontra-se a proteção à família.

As ações que compõem o trabalho social com famílias no âmbito do PAIF são realizadas com a participação das famílias usuárias do serviço desde o planejamento à avaliação, visto que sua participação nesse processo é fundamental para o aperfeiçoamento do serviço, buscando sempre a melhor adequação às necessidades da população usuária, do território e o fortalecimento do protagonismo das famílias. As ações do PAIF podem ser descritas da seguinte forma: acolhida dos usuários no serviço, oficinas com as famílias acompanhadas, ações comunitárias, ações mais particularizadas e a realização de encaminhamentos das famílias ou de algum de seus membros, seja para os serviços, programas, projetos e/ou benefícios da rede socioassistencial ou em políticas setoriais, quando necessário.

É sabido que as ações e os objetivos desse serviço estão intrinsecamente articulados, sendo os objetivos descritos da seguinte forma:

Fortalecer a função protetiva da família e prevenir a ruptura dos seus vínculos, sejam estes familiares ou comunitários, contribuindo para melhoria da qualidade de vida nos territórios; promover aquisições materiais e sociais, potencializando o protagonismo das famílias e comunidades; promover acessos à rede de proteção social, favorecendo o usufruto dos direitos socioassistenciais; promover acessos aos serviços setoriais, contribuindo para a promoção de direitos; apoiar famílias que possuem, dentre seus membros, indivíduos que necessitam de cuidados, por meio da promoção de espaços coletivos de escuta e troca de vivências familiares (BRASIL, 2012, p. 15).

No corpo da Lei Orgânica de Assistência Social, também foi instituído o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil¹¹⁴ (PETI), que é um programa de caráter intersetorial e integrante da PNAS e também do contexto do SUAS e compreende a transferência de renda, trabalho social com as famílias e oferta de serviços socioeducativos para crianças e adolescentes que se encontram em situação de trabalho precocemente (art. 24-C da LOAS). Todavia, esse programa sofreu um reordenamento, passando atualmente a integrar o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos¹¹⁵ (SCFV) para crianças e adolescentes.

A oferta do SCFV assim como o PAIF integra o conjunto de serviços da proteção social básica e tem por objetivo fortalecer as relações familiares e comunitárias. A oferta desse serviço complementa o trabalho social com famílias em situação de vulnerabilidade social realizado pelo PAIF e os grupos do serviço são, necessariamente, referenciados ao CRAS. Também é complementar ao Serviço de Proteção e Atendimento Especializado às Famílias e Indivíduos (PAEFI), ofertado pelo CREAS, considerando, pois, as necessidades das famílias em situação de risco pessoal, violência e violação de direitos.

O acesso ao SCFV pode ocorrer por encaminhamento do CRAS, por busca ativa, por encaminhamentos da rede socioassistencial, por encaminhamentos de outras políticas públicas e por procura espontânea dos usuários. O referenciamento de todos os grupos ao Centro de Referência de Assistência Social contribui para fortalecer a complementariedade desse serviço ao PAIF.

No caderno de Orientações Técnicas sobre o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Crianças e Adolescentes de 6 a 15 anos: prioridades para crianças e adolescentes do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2010, p. 4), enfatiza-se que:

Esses serviços responsabilizam-se pela constituição de espaço de convivência, formação para a participação e cidadania, desenvolvimento do protagonismo das crianças e dos adolescentes, conforme a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2009). Vale destacar que, nos

¹¹⁴ O PETI tem abrangência nacional e será desenvolvido de forma articulada pelos entes federados, com a participação da sociedade civil, e tem como objetivo contribuir para a retirada de crianças e adolescentes com idade inferior a 16 (dezesseis) anos em situação de trabalho, ressalvada a condição de aprendiz, a partir de 14 (quatorze) anos (BRASIL, 1993, p. 14).

¹¹⁵ A Proteção Básica tem um papel essencial na prevenção do risco e da reincidência da prática do trabalho infantil. O Serviço de Convivência e de Fortalecimento de Vínculos representa, assim, o compromisso do Governo Federal em garantir as seguranças sociais de acolhida, de desenvolvimento e de convívio familiar e comunitário a crianças e adolescentes retiradas do trabalho precoce (BRASIL, 2010, p. 4).

novos contornos do PETI, integrado necessariamente ao SUAS, a participação de crianças e adolescentes nos serviços de convivência passou a constituir-se condicionalidade e, ainda, o acompanhamento das famílias, aspecto central para a segurança de proteção. A participação de crianças e adolescentes retirados do trabalho precoce e inseridos nos Serviços de Convivência ou em outras atividades socioeducativas da rede de proteção dos direitos desse público é considerada uma estratégia fundamental para a prevenção e o enfrentamento ao trabalho infantil.

Todavia, apesar dos grandes avanços que tivemos no campo das políticas sociais e nas legislações, proteger crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidades social e com direitos ameaçados e/ou violados, ainda tem sido um grande desafio, e, conforme sinalizam Irene Rizzini e Irma Rizzini (2004), “como toda a realidade com raízes profundas, grandes são as dificuldades e tímidas são as mudanças” (p. 9).

Desse modo, ter conhecimento do significado e do funcionamento do Sistema de Garantia dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes e o funcionamento da rede socioassistencial e setorial é fundamental para profissionais e conselheiros, bem como para a sociedade como um todo, pois a proteção integral da infância e adolescência é dever do Estado, da família, da sociedade e da comunidade de forma geral. Logo, é primordial que cada um de nós, nesse processo, exerça a sua função com respeito e compromisso ético e político, visando sempre a efetivação da defesa, da promoção e do controle social dos direitos de meninos e meninas, haja vista que a resolutividade dos casos que envolvem vulnerabilidade social, ameaça e/ou violação de seus direitos se fazem urgentes e necessárias.

CAPÍTULO 3 – TERRITÓRIO, VULNERABILIDADE SOCIAL, VIOLAÇÕES DE DIREITOS E A REDE DE PROTEÇÃO SOCIAL A CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO MUNICÍPIO DE SANTANA DOS GARROTES – PB

As reflexões e análises teóricas que percorremos nos capítulos anteriores evidenciam o marco legal e histórico da trajetória das políticas sociais públicas. Essa é uma batalha que a classe trabalhadora vem travando arduamente, ao longo de séculos, seja por melhores condições de vida e de trabalho seja na busca da proteção integral de crianças e adolescentes.

Ao longo desse percurso, também viemos demonstrando os ganhos, as perdas e os retrocessos que se processaram e que estão em processo trazendo consequências nefastas para essas conquistas históricas. Dito isso de outro modo, estamos falando das conjunturas mais danosas para os direitos sociais, como é o caso da que, infelizmente, ainda estamos vivenciando, com a forte implementação dos ditames neoliberais, que entre nós têm sido propagados e implementados desde a década de 1990 e que, através de vários governos, vêm operando uma série de privatizações, ampliação do quadro de desempregos, agudização das desigualdades sociais, redução de gastos públicos, através de políticas de austeridade fiscal e Estado mínimo, terceirização, flexibilização do trabalho e dos direitos trabalhistas, focalização/seletividade e descentralização das políticas públicas e sociais, colocando uma verdadeira série de obstáculos e limites institucionais à efetivação e à garantia dos direitos humanos e sociais de crianças e adolescentes na realidade brasileira. Verifica-se ainda a precarização do trabalho, dos salários e das condições de existência da classe trabalhadora em todos os sentidos. São barreiras que necessariamente perpassam desde a efetivação de legislações à própria estruturação e funcionamento do tão importante Sistema de Garantia de Direitos para a proteção integral da infância e adolescência.

É nesse sentido que este capítulo tem como objetivo apresentar os dados obtidos na pesquisa de campo, isto é, analisar a realidade de construção e efetivação dos caminhos e descaminhos da Rede de Proteção a Crianças e Adolescentes no município de Santana dos Garrotes –PB, partindo, portanto, do entendimento de que a dinâmica do trabalho social dos sujeitos pesquisados deve ser efetivada em rede socioassistencial e intersetorial, uma vez que as instituições estudadas integram o Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes no referido município.

As instituições participantes desse processo de análises são compostas por: o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), o Conselho Tutelar (CT), o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente (CMDCA) e o Programa Criança Feliz (PCF).

Reportando-nos aos procedimentos metodológicos desta pesquisa, conforme dispusemos na introdução, no que diz respeito à sua natureza, ela é classificada como quantitativa e qualitativa, e a metodologia escolhida se divide em revisão bibliográfica e pesquisa de campo. Na pesquisa de campo, utilizamos, para a abordagem junto aos profissionais da rede de proteção social do município em questão, a estratégia de entrevistas semiestruturadas e aplicação de questionários socioeconômico com os sujeitos pesquisados. A realização de entrevistas semiestruturadas teve como objetivo realizar o aprofundamento de questões relacionadas ao fenômeno que se pretendeu compreender através deste estudo. A aplicação do questionário socioeconômico nos possibilitou traçar o perfil das profissionais entrevistadas.

Desse modo, as entrevistas foram realizadas nos seguintes meses: setembro e outubro de 2021 e fevereiro de 2022. Ao todo, participaram 7 profissionais, e todos atuam na Proteção Social Básica do município. Como critérios de inclusão, determinamos estar as profissionais no mínimo com 3 meses de experiência no cargo em que estavam vinculadas nas instituições que integram esse estudo. Como instrumento das análises dos dados, utilizamos a Análise Temática cujo objetivo foi organizar as informações colhidas e obter respostas ao problema investigado.

Para dar conta dessa missão, o presente capítulo está dividido em quatro subtópicos. Inicialmente, realizamos uma breve caracterização do município em tela e está intitulado: “UM OLHAR SOBRE O TERRITÓRIO: caracterizando o município de Santana dos Garrotes – PB”; nesse subitem enfocamos os aspectos geográficos, históricos, econômicos, políticos, populacional e também cultural.

Na sequência, abordamos o campo da pesquisa, e nesse momento caracterizamos as instituições que compõem a rede de proteção social de crianças e adolescentes no município e que fazem parte desta pesquisa de campo, denominado: “CONFIGURAÇÃO DA REDE DE PROTEÇÃO SOCIAL A CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO MUNICÍPIO DE SANTANA DOS GARROTES - PB: instituições pesquisadas.

No terceiro subtópico nomeado: “O PERFIL DAS PROFISSIONAIS E CONSELHEIRAS QUE ATUAM NA REDE DE PROTEÇÃO À CRIANÇA E AO

ADOLESCENTE NO MUNICÍPIO DE SANTANA DOS GARROTES – PB”, objetivamos compreender o perfil das profissionais entrevistadas que atuam na referida rede.

Assim, na quarta parte desse capítulo, que nomeamos de: “A REDE DE PROTEÇÃO SOCIAL A CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO MUNICÍPIO DE SANTANA DOS GARROTES – PB: o que dizem as profissionais entrevistadas”, analisamos, à luz dos relatos das interlocutoras entrevistadas, o trabalho desenvolvido junto à Rede de Proteção Social à Crianças e aos Adolescentes, na perspectiva da garantia e da proteção integral dos direitos humanos e sociais da população infanto-juvenil, analisando os desafios, os limites e as possibilidades da efetiva articulação em rede na busca de minimizar e/ou sanar as situações de violação de direitos e vulnerabilidades sociais vivenciadas por meninos e meninas neste município. Para tanto, delimitamos as seguintes categorias de análise: Sistema de Garantia de Direitos, Proteção Integral de Crianças e Adolescentes, Trabalho Social em Rede e Rede de Proteção Social.

3.1 UM OLHAR SOBRE O TERRITÓRIO: caracterizando o município de Santana dos Garrotes – PB

“O chão e suas circunstâncias deixam de ser um dado natural e tornam-se uma construção humana. Nesse sentido, afirmo que sobre a topografia da natureza, ergue-se uma topografia social. Para além da fluidez das relações, ela incorpora a concretude de condições e acessos como dois elementos imbricados e mutuamente dependentes. Já não se está falando de um lugar como um vazio, mas do resultado da ocupação e da ação dos sujeitos cidadãos, ou quase-cidadãos”¹¹⁶.

Aldaíza Sposati

¹¹⁶ BRASIL. Governo do Estado. Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano. Topografia social regionalizada do Estado da Paraíba / Governo do Estado (da Paraíba); Conserva, Marinalva (Org.) João Pessoa: A União, 2016.



Figura 3. Foto da praça principal e Igreja Matriz de Senhora Sant'Ana

Fonte: Paraibacriativa.com.br/artista/santana-dos-garotes/ (2016).

A Igreja e a praça, locais privilegiados dos encontros e passagens, demarcam a história e o presente de uma cidade que, localizada no sertão paraibano, faz as vezes de um lugar pacato no interior paraibano. A Igreja é um dos símbolos presentes na cidade desde o início de sua história, é o principal local de celebração das festividades religiosas do município.

O acesso a partir da capital paraibana é feito a através da BR – 230 até a cidade de Patos; a partir dessa, toma-se a BR -361 até a cidade Piancó; a partir de Piancó, segue-se pela PB – 426, por onde se percorrem cerca de 38 km até a sede municipal.

O mês de julho é um dos momentos mais esperados pela população local e também pelos “filhos ausentes”, que, nessa época, costumam retornar à cidade para rever familiares, amigos e comemorar a festa de Senhora Sant'Ana. É um período de muitas festividades e grandes encontros.

Santana dos Garrotes é um município pertencente ao Estado da Paraíba e está localizado na mesorregião do sertão paraibano e, mais especificamente, na Região Metropolitana do Vale do Piancó, conforme destacamos no mapa abaixo.

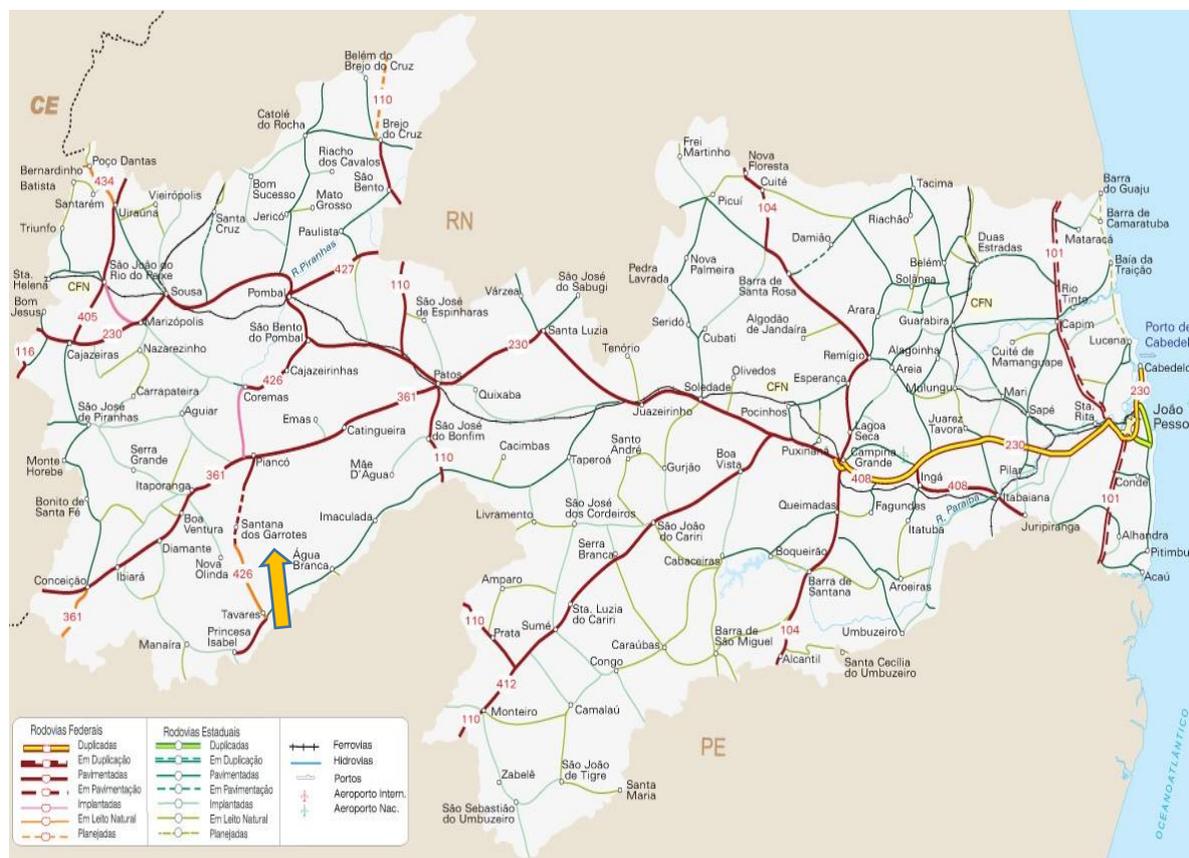


Figura 4. Mapa da Paraíba.
Fonte: Mapasblog.blogspot.com

O Vale do Piancó recebe esta denominação em virtude do Rio Piancó que corta a mesorregião e todo o semiárido paraibano. Nasce na serra de Princesa Isabel, transcorrendo no sentido Sul-Norte, passando pelas microrregiões de Piancó, Piranhas, Espinharas (abrangendo vários municípios paraibanos) até adentrar no Rio Grande do Norte pelo Seridó e desaguar no Oceano Atlântico potiguar (SOUSA, 2008 apud BEZERRA, 2017, P. 84).

Situada na região Oeste do Estado da Paraíba, Santana dos Garrotes faz limite ao Sul com Juru, a Oeste e Sudeste com Nova Olinda, a Noroeste com Pedra Branca e Itaporanga, ao Norte com Piancó e a Leste com Olho d' Água.

A chegada, no entanto, é fácil, na entrada temos um Portal identificando a cidade com seu nome e a frase de boas-vindas estampada no alto e colorindo de alegria os corações de quem retorna ao lar; diz ela: “Bem-vindo à Santana dos Garrotes - PB”.

A avenida principal é estreita, guarda duas pistas simples em paralelepípedos, cortadas por postes de metal, os quais são responsáveis pela iluminação pública e algumas árvores que somam junto à mobília urbana, alternando-se postes e árvores. Na sequência, temos a Igreja Velha (a primeira Igreja Católica da cidade – a Igreja de São Sebastião), uma Igreja Batista, a Câmara Municipal, Colégio de Maria Lenir, o Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU), uma sequência de canteiros com árvores e todos decorados em mosaicos. Seguindo a mão, após alguns metros, chegamos ao Instituto Jaguiê Diniz, à praça principal, onde se encontram o salão paroquial, a Igreja Matriz de Nossa Senhora Santana e, por trás dela, a Praça de Eventos da cidade – Praça de Eventos José Paulo Leite (recém construída), local onde estão atualmente instalados o Conselho Tutelar, a Biblioteca Municipal e a Casa da Cidadania. Logo estamos no centro da cidade, onde também estão situados os bancos, a casa lotérica, o Mercado Público Municipal, um Grupo Escolar, bares, o comércio e outros.

O comércio é um dos lugares por onde circulam muitas pessoas da cidade, dos sítios e de cidades circunvizinhas; aos sábados, geralmente temos a típica feira livre na rua, e esse é um momento em que as bancas e barracas de roupas, calçados, redes, lençol, utensílios para casa, brinquedos, frutas, verduras e tantos outros tomam algumas ruas e calçadas do centro da cidade.

No caminho de volta, o percurso é o mesmo até a saída para a PB – 426, mas o Portal, dessa vez, exhibe os votos de “Boa viagem e volte sempre”, que ao invés de nos trazer alegrias, enchemos o coração de saudades e os olhos de lágrimas e voltamos a viver o velho dilema de quem decide voar, mas no fundo queria ficar. Assim, para exemplificar, e recorrendo mais uma vez a (RUTH MANUS, s. d.), vale lembrar que,

A vida de quem inventa de voar é paradoxal todo dia. É o peito eternamente dividido. É chorar porque queria estar lá, sem deixar de querer estar aqui. É ver o céu e o inferno na partida, o pesadelo e o sonho na permanência. É se orgulhar da escolha que te ofereceu mil tesouros e se odiar pela mesma escolha que te subtraiu outras mil pedras preciosas.

E começamos a viver um roteiro clássico: deitar na cama, pensar no antigo-eterno lar, nos quilômetros de distância, pensar nas pessoas amadas, no que eles estão fazendo sem você, nos risos que você não riu, nos perrengues que você não estava lá para ajudar. É tentar, sem sucesso, conter um chorinho de canto e suspirar sabendo que é o único responsável pela própria escolha. No dia seguinte, ao acordar, já está tudo bem, a vida

escolhida volta a fazer sentido. Mas você sabe que outras noites dessa virão.

Retomando, pois, a nossa caracterização do município, é válido destacar que de acordo com a lei complementar de Nº 109/2012, a instituição da Região Metropolitana do Vale do Piancó, com sede no município de Piancó, é constituída pelos seguintes municípios: Aguiar, Catingueira, Coremas, Igaracy, Nova Olinda, Santana dos Garrotes, Itaporanga, Boa Ventura, Diamante, Curral Velho, São José de Caiana, Serra Grande, Conceição, Ibiara, Santa Inês e Santana de Mangueira, de modo que esses possam se organizar para integrar o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. Tem como finalidade a promoção do desenvolvimento socioeconômico integrado, equilibrado e sustentável no âmbito metropolitano e a redução das desigualdades entre os municípios que o compõem. A distância entre o Vale do Piancó e a capital paraibana é de (500, 0 km) via BR-230.

Conforme o censo de 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Santana dos Garrotes possui uma população com cerca de 7.226 habitantes e estima-se que para 2019 seja de 7.031 pessoas. Sua área territorial é de 361,484 km².

Ainda de acordo com o IBGE, factualmente:

O Município teve origem em 1825, com a instalação da Fazenda Exu, onde existia uma casa de oração. Nesse ano a região foi assolada por uma grande seca, tendo o morador José dos Santos subtraído um garrote para se alimentar, escondendo os vestígios junto a uma lagoa, denominada dos Garrotes. Em 1850, a casa de oração foi transferida para a margem esquerda do riacho Santana, onde foi erguida uma capela. Entre 1850 e 1860, chegou ao povoado o Padre José Tomaz, que convidou os habitantes a prosseguirem com os serviços da capela e a prosperidade do povoado. Em 1893 era organizada uma pequena orquestra pelo maestro José Lopes, a quem se deve, também, a iniciativa da construção de uma capela. Entre os pioneiros que contribuíram para o desenvolvimento do lugar, estão o Tenente João de Araújo e outros. A atual Matriz da Cidade foi erigida por decisão do Padre Manoel Otaviano, no período de 1937 a 1946. (IBGE, 2010).

Ou seja, a origem do povoado se deu nas primeiras décadas de século XIX, e “sua nomeação é resultado da curiosa conciliação entre o nome da padroeira e um elemento da pecuária (garrote), a presença da igreja católica desde a primeira casa de oração até a construção da Igreja Matriz atual (1960)” (BEZERRA, 2017, p. 85).

A própria História do município nos traz elementos para pensar a questão social posta

historicamente no território, à exemplo da seca que assolava a população daquela localidade, as pessoas em situações de pobreza, extrema pobreza e vulnerabilidade social, a exemplo do próprio trabalhador que subtrai o garrote para saciar sua fome e de sua família, a aliança entre a pecuária e a religiosidade, isto é, o nome da cidade a partir da junção do elemento garrote (pecuária) e o nome da padroeira (Senhora Santana). Também podemos destacar a resistência dos povos indígenas aos colonizadores europeus.

Nesse período histórico, vale ressaltar o papel dos padres Jesuítas, vaqueiros e índios guerreiros, sujeitos e agentes que, embalados pelos interesses comerciais portugueses na colonização, desenvolveram a atividade da pecuária ao longo do grande rio Piencó. Não sem resistência, “o colonizador europeu travou longas guerras com índios das tribos Coremas, Panatis e Janduís” (SOUZA, 2008 apud SOUTO, 2012, p. 95).

Ainda de acordo com o IBGE, a divisão administrativa do município tem sua ordem cronológica marcada da seguinte maneira:

Distrito criado com a denominação de Santana dos Garrotes, pela lei municipal nº 17, de 07-01-1896, subordinado ao município de Piencó. Em divisão administrativa referente ao ano de 1911, o distrito de Santana dos Garrotes, figura no município de Piencó, assim permanecendo em divisão territorial datada de 31-XII-1936 e 31-XII-1937. Pelo decreto lei nº 1010, de 30-03-1938, o distrito aparece grafado Santana dos Garrotes. Pelo decreto lei estadual nº 1164, de 15-11-1938, o distrito de Santana dos Garrotes passou a denominar-se simplesmente Garrotes. No quadro fixado para vigorar no período de 1939-1943, o distrito de Garrotes permanece no município de Piencó. Pelo decreto lei estadual nº 520, de 31-12-1943, o distrito de Garrotes perdeu parte do seu território para o novo distrito de Andreza, do município de Piencó. Em divisão territorial datada de 1-VII-1950, o distrito de Garrotes permanece no município de Piencó, assim permanecendo em divisão territorial datado de 1-VII-1960, elevado à categoria de município com denominação de Santana dos Garrotes, pela lei estadual nº 2672, de 22-12-1961, desmembrado de Piencó. Sede no atual distrito de Santana dos Garrotes ex-Garrotes, constituído do distrito sede, instalado em 26-10-1962, em divisão territorial datada de 31-XII-1963, o município é constituído do distrito sede, assim permanecendo em divisão territorial datada de I-VI-1995. Pela lei municipal nº 184, de 17-I-1999, é criado o distrito de Pitombeira de Dentro e anexado ao município de Santana dos Garrotes. Em divisão territorial datada de 2003, o município é constituído de 2 distritos: Santana dos Garrotes e Pitombeira de Dentro (Idem, *ibidem*).

Sua localização, limita-se ao Norte com o município de Piencó (região metropolitana do Vale do Piencó), ao Sul faz divisa com os municípios de Nova Olinda e Juru, a Oeste com

Pedra Branca e Itaporanga (região imediata) e a Leste com Olho d'Água. A distância de Patos – PB (região intermediária) é de 105 km “polo urbano irradiador e cidade principal a concentrar serviços, faculdades, órgãos públicos e polo industrial” (SOUTO, 2012). A distância entre Santana dos Garrotes e a capital da Paraíba é de 415 km.

Em termos climatológicos, de acordo com Mascarenhas (2005), o município encontra-se localizado no denominado

“Polígono das Secas”, “constituindo um tipo semi-árido quente e seco, segundo a classificação de Köppen (1956)”. As temperaturas são elevadas durante o dia, amenizando a noite, com variações anuais dentro de um intervalo 23 a 30° C, com ocasionais picos mais elevados, principalmente, durante a estação seca. O regime pluviométrico, além de baixo é irregular com médias anuais de 726,6mm/ano. Devido às oscilações dos fatores climáticos, podem ocorrer variações com valores para cima ou para baixo do intervalo referenciado. No geral, caracteriza-se pela presença de apenas 02 estações: a seca que constitui o verão, cujo clímax é de setembro a dezembro e a chuvosa denominada pelo sertanejo de inverno (MASCARENHAS *et al.*, 2005, p. 3).

E acrescentam que:

Os solos são resultantes da desagregação e decomposição das rochas cristalinas do embasamento, sendo em sua maioria do tipo Podzólico Vermelho-Amarelo de composição areno-argilosa, tendo-se localmente latossolos e porções restritas de solos de aluvião. A rede de drenagem é do tipo intermitente e seu padrão predominantemente dentrítico. Devido à existência de fraturas geológicas, mostra variações para retangular e angular. Os riachos e demais cursos d'água que drenam a área pertencem à denominada Bacia do Rio Piancó (*idem*, p. 3).

Em virtude da pouca incidência de chuvas, nessa região a vegetação que predomina é aquela considerada de pequeno porte, típica de caatinga xerofítica, destacando-se a presença de cactáceas, arbustos e árvores de pequeno e médio porte, ficando, assim, sua vegetação durante a maior parte do tempo com aspectos acinzentados e até mesmo adquirindo características de árvores secas ou mortas. Entretanto, basta chover um pouco que elas começam a ficar novamente verdes, propiciando o renascimento da flora regional, uma nova vida ao campo, aos nossos olhos e corações.

Acredito que essa nova vida que as chuvas são capazes de trazer é uma característica que permeia o imaginário coletiva da população local, especialmente, aquela parcela que vive na zona rural, pois as chuvas são para nós do campo uma espera constante e, acima de tudo, é a esperança de dias melhores e de fartura nas lavouras.

3.2 CONFIGURAÇÃO DA REDE DE PROTEÇÃO SOCIAL A CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO MUNICÍPIO DE SANTANA DOS GARROTES - PB: instituições pesquisadas

Atualmente, no que se refere à rede de proteção social de crianças e adolescentes no município de Santana dos Garrotes - PB, destacam-se os atores sociais a seguir.

Há uma Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS), cuja missão é implementar o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), promovendo serviços de Proteção Social Básica e Proteção Social Especial aos cidadãos que dela necessitarem. A Proteção Social Básica é efetivada através do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), o qual se constitui em uma unidade de referência para os serviços de proteção social básica e que são destinados à população que se encontra em situação de vulnerabilidade social, em articulação com a rede intersetorial e socioassistencial no território.

Já a Proteção Social Especial fica a cargo do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) regional. O CREAS¹¹⁷ está localizado na cidade de Manaíra/PB. A distância entre a cidade de Santana dos Garrotes – PB e Manaíra – PB é de 88 km, e, conforme relatam as profissionais do CRAS, essa distância também tem se constituído em um fator que dificulta o trabalho e a articulação com a rede de proteção social no município de Santana dos Garrotes – PB.

Temos também o Programa Criança Feliz (PCF), o Conselho Tutelar (CT), o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) e o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – Cadastro Único para acesso aos programas e benefícios sociais como o Benefício de Prestação Continuada (BPC), os Benefícios Eventuais, o Programa Bolsa Família (Cadúnico/PBF) que atualmente é o Auxílio Brasil, O Centro de Atenção Psicossocial (CAPs). Contudo, neste tópico, deter-nos-emos de uma análise mais profunda apenas das instituições que foram pesquisadas em nosso estudo.

¹¹⁷ De acordo com a Lei Orgânica de Assistência Social (1993), o CREAS é a unidade pública de abrangência e gestão municipal, estadual ou regional e é destinada à prestação de serviços a indivíduos e famílias que se encontram em situação de risco pessoal ou social, por violação de direitos ou contingências, que demandam intervenções especializadas da proteção social especial (BRASIL, p. 17).

3.2.1 – O Centro de Referência de Assistência Social (CRAS)

Conforme consta na Lei Orgânica de Assistência Social (1993), o Centro de Referência de Assistência Social constitui-se em uma unidade pública municipal, descentralizada, de base territorial. Além disso, a indicação é a de que sua localização seja em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social, destinada à articulação dos serviços socioassistenciais no seu território de abrangência e à prestação de serviços, programas e projetos socioassistenciais de proteção social básica às famílias, por meio do Único de Assistência Social (SUAS), em seu território de abrangência. Assim, o CRAS, “dada sua capilaridade nos territórios, caracteriza-se como a principal porta de entrada do SUAS, ou seja, é uma unidade que possibilita o acesso de um grande número de famílias à rede de proteção social de assistência social” (BRASIL, p. 9).

Logo, podemos compreender que o CRAS se materializa em

Uma unidade de proteção social básica do SUAS, que tem por objetivo prevenir a ocorrência de situações de vulnerabilidades e riscos sociais nos territórios, por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários e da ampliação do acesso aos direitos de cidadania (Ibidem, p. 9).

No município de Santana dos Garrotes- PB, o CRAS¹¹⁸, está situado na Rua João Martires, nº 119, no centro da cidade, de modo que facilita o acesso da população aos serviços, programas, projetos, benefícios e outros e, constitui-se em uma unidade de referência para todo o município. Estão referenciados ao CRAS o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), o Serviços de Convivência e Fortalecimentos de Vínculos (SCFV) da sede, o SCFV do distrito de Pitombeira de Dentro e o SCFV de Palestina, além de outros, também são ofertados via CRAS os benefícios eventuais.

¹¹⁸ O CRAS é, assim, uma unidade da rede socioassistencial de proteção social básica que se diferencia das demais, pois, além da oferta de serviços e ações, possui as funções exclusivas de oferta pública do trabalho social com famílias do PAIF e de gestão territorial da rede socioassistencial de proteção social básica. Essa última função demanda do CRAS um adequado conhecimento do território, a organização e a articulação das unidades da rede socioassistencial a ele referenciadas e o gerenciamento do acolhimento, inserção, do encaminhamento e acompanhamento dos usuários no SUAS (BRASIL, 2009, p. 10).

O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) é oferecido em todos os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e tem como objetivo apoiar as famílias, prevenindo a ruptura de laços, promovendo o acesso a direitos e contribuindo para a melhoria da qualidade de vida. Também, de acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), esse trabalho estimula as potencialidades das famílias e da comunidade, promove espaços coletivos de escuta e troca de vivências. Atualmente, no município de Santana dos Garrotes – PB, estão sendo referenciadas no PAIF 304 famílias¹¹⁹.

O Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) integra o conjunto dos serviços da Proteção Social Básica do SUAS e é realizado em grupos, a partir de percursos e de acordo com a faixa etária dos usuários: crianças de 0 a 6 anos; crianças e adolescentes de 6 a 15 anos; adolescentes de 15 a 17 anos; jovens de 18 a 29 anos; adultos de 30 a 59; e pessoas idosas a partir de 60 anos. Além disso,

Possui um caráter preventivo e proativo, pautado na defesa e afirmação de direitos e no desenvolvimento de capacidades e potencialidades dos usuários, com vistas ao alcance de alternativas emancipatórias para o enfrentamento das vulnerabilidades sociais. Deve ser ofertado de modo a garantir as seguranças de acolhida e de convívio familiar e comunitário, além de estimular o desenvolvimento da autonomia dos usuários BRASIL, 2017, p. 8).

Assim, trabalho realizado no Serviço de Convivência e Fortalecimento de vínculos é de fundamental importância para complementar o trabalho social com famílias¹²⁰ em situação de vulnerabilidade e risco social que é realizado pelo Serviço de Proteção e Atenção Integral às Famílias e aos grupos que são atendidos neste serviço que são, necessariamente, referenciados ao Centro de Referência de Assistência Social.

O SCFV também é complementa a Serviço de Proteção e Atendimento Especializado às Famílias e Indivíduos, que é ofertado através do Centro de Referência Especializado de

¹¹⁹ Os dados expostos são resultados de um levantamento informal, realizado através de uma reunião da pesquisadora com as profissionais do CRAS e, de forma muito gentil, elas concederam tais informações.

¹²⁰ Definição de trabalho social com famílias no âmbito do PAIF: conjunto de procedimentos efetuados a partir de pressupostos éticos, conhecimento teórico-metodológico e técnico-operativo, com a finalidade de contribuir para a convivência, reconhecimento de direitos e possibilidades de intervenção na vida social de um conjunto de pessoas, unidas por laços sanguíneos, afetivos e/ou de solidariedade – que se constitui em um espaço privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primárias, com o objetivo de proteger seus direitos, apoiá-las no desempenho da sua função de proteção e socialização de seus membros, bem como assegurar o convívio familiar e comunitário, a partir do reconhecimento do papel do Estado na proteção às famílias e aos seus membros mais vulneráveis. Tal objetivo materializa-se a partir do desenvolvimento de ações de caráter “preventivo, protetivo e proativo”, reconhecendo as famílias e seus membros como sujeitos de direitos e tendo por foco as potencialidades e vulnerabilidades presentes no seu território de vivência (BRASIL, 2012, p. 12).

Assistência Social, considerando-se, portanto, as necessidades das famílias em situação de risco pessoal, violência e violação de direitos.

É importante reiterar que o acesso ao SCFV pode ocorrer tanto por encaminhamento via CRAS, por meio da busca ativa no território, quanto por meio de encaminhamentos da rede socioassistencial e demais políticas setoriais ou mesmo através da procura espontânea dos usuários.

De acordo com o documento “Perguntas Frequentes: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV)” desenvolvido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), juntamente com a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) e o Departamento de Proteção Social Básica, enfatiza-se que, de modo geral, os objetivos do SCFV são:

Complementar o trabalho social com família, prevenindo a ocorrência de situações de risco social e fortalecendo a convivência familiar e comunitária; Prevenir a institucionalização e a segregação de crianças, adolescentes, jovens e idosos, em especial, das pessoas com deficiência, assegurando o direito à convivência familiar e comunitária; Promover acessos a benefícios e serviços socioassistenciais, fortalecendo a rede de proteção social de assistência social nos territórios; Promover acessos a serviços setoriais, em especial das políticas de educação, saúde, cultura, esporte e lazer existentes no território, contribuindo para o usufruto dos usuários aos demais direitos; Oportunizar o acesso às informações sobre direitos e sobre participação cidadã, estimulando o desenvolvimento do protagonismo dos usuários; Possibilitar acessos a experiências e manifestações artísticas, culturais, esportivas e de lazer, com vistas ao desenvolvimento de novas sociabilidades; Favorecer o desenvolvimento de atividades intergeracionais, propiciando trocas de experiências e vivências, fortalecendo o respeito, a solidariedade e os vínculos familiares e comunitários (BRASIL, 2017, p. 11)

Em Santana dos Garrotes – PB, tanto o SVFV da sede, quanto o do distrito de Pitombeira de Dentro e de Palestina são desenvolvidos com crianças e adolescentes de 06 a 17 anos.

O SCFV atualmente conta com o total de 215 usuários(as), distribuídos em grupos de crianças, adolescentes e idosos, sendo 106 crianças e 68 adolescentes. O serviço funciona os cinco dias da semana. Os adolescentes frequentam o serviço três dias por semana, durante o horário da manhã. Já as crianças frequentam apenas dois dias por semana, no turno da tarde, de 13:30h às 15:30h.

Há também o grupo de pais e/ou responsáveis por crianças e adolescentes dos SCFV. Esse grupo surgiu da necessidade de trabalhar temáticas específicas acerca das crianças e

adolescentes. O grupo se reúne mensalmente e geralmente trabalham temáticas específicas de cada mês, também contam com a participação de profissionais de áreas da saúde, assistência social, educação, etc, para realização de atividades e palestras.

No tocante às situações de violações de direitos e vulnerabilidade social de crianças e adolescentes que são acompanhados pelo CRAS e pelo Conselho Tutelar, podemos observar que, até o presente momento, esse fenômeno tem se apresentado no município através das seguintes formas:¹²¹

Tabela 2 – Situações de violações de direitos e vulnerabilidade social de crianças e adolescentes no município de Santana dos Garrotes – PB

VIOLAÇÕES DE DIREITOS	QUANTIDADE
Negligência Familiar	112
Medida Socioeducativa em Meio Aberto	01
Abuso Sexual	05
Violência Familiar	13
Abandono de Incapaz	03
Aliciamento	01
VULNERABILIDADE SOCIAL	174

Fonte: pesquisa primária, 2022.

Na tabela acima, podemos observar um quantitativo significativamente alto de crianças e adolescentes em situação de violação de direitos e vulnerabilidade social no município de Santana dos Garrotes – PB. Ainda de acordo com os dados acima, as violações de direitos e de vulnerabilidade social totalizam 309 casos, sendo que 43,7% são de violações de direitos e 56,3% de vulnerabilidade social.

No tocante às violências contra crianças e adolescentes, podemos observar que o maior número dessas violações encontra-se no contexto familiar. Ainda de acordo com a tabela acima, aparece em maior quantidade as situações de negligência Familiar, com um total de

¹²¹ Os dados da tabela acima, foram fornecidos pelas profissionais de referência que atuam no CRAS e foram obtidos através de uma reunião informal que fizemos para apresentar o projeto de pesquisa à equipe que atua na Proteção Social no município e a Secretaria Municipal de Assistência Social no ano de 2020 e também pelo Conselho Tutelar nos momentos de visitas à instituição e também no momento de realização da entrevista semiestruturada, em 2022.

83,0 % dos casos. Seguido da violência familiar, com 9,6%; abuso sexual, 3,7%; abandono de incapaz, 2,2%; aliciamento e medida socioeducativa em meio aberto, 0,7% cada.

No entanto, mesmo diante dos números tão alarmantes, indagamo-nos sobre esse fenômeno na realidade do município em questão e deixamos o seguinte questionamento: será que neste município só existem esses casos de violação de direitos e de vulnerabilidade social de crianças e adolescentes? Esses são apenas os dados conhecidos, mas para nós existe a hipótese que muito provavelmente, a incidência das violações de direitos sejam bem maiores do que os registros disponíveis revelam.

Considerando-se, pois, que os dados descritos acima representam algumas das formas como a violência se amplifica e se personifica na vida de crianças e adolescentes no município de Santana dos Garrotes – PB. Cabe, neste momento, tecer algumas breves considerações a respeito dessas violências, por serem a ponta do *iceberg* que nos parece estar muito distante de submergir.

A exposição de crianças e adolescentes à violência e a situações de risco podem acarretar consequências nefastas para aqueles que as sofrem em sua trajetória de vida, causando, dentre outros, danos físicos e psíquicos, podendo levá-los até a morte. “Os maus-tratos contra crianças podem ocorrer por omissão, supressão ou transgressão de seus direitos, e se manifestar de diferentes maneiras: violência física, abuso sexual, violência psicológica e negligência” AMARO, 2014, p. 107). Nesse sentido, para essa autora, estão incluídas ainda as seguintes situações:

Abandono ou tratamento negligente, diante das necessidades biopsicossociais da criança; violência física, seguida ou não de lesão física definida; tortura, coação, punição cruel ou privação da liberdade; violência mental, humilhação ou difamação moral; incentivo ou coação para que a criança se dedique a qualquer atividade ilegal, como o uso ou tráfico de drogas e o envolvimento em pornografia; exploração sexual, incluídos aqui a prostituição e o envolvimento em materiais pornográficos e outros de natureza sexual; sequestro, venda ou tráfico de crianças, para qualquer fim ou sob qualquer forma; estimulação sexual (carícias inapropriadas em partes consideradas íntimas), em suas variadas manifestações: exibicionismo, masturbação, contatos genitais incompletos, entre outros; realização ou tentativa de penetração oral, anal ou genital, incluindo o incesto (AMARO, 2014, p. 107-108).

A negligência familiar é considerada abandono material dos pais ou detentores do poder familiar, a quem cabe o dever de educar, cuidar, guardar e sustentar as crianças e os adolescentes. É importante frisar que, de acordo com o Poder Judiciário do Mato Grosso

(2018), quando se trata de negligência, qualquer pessoa deve denunciar, informar e fazer saber qualquer situação de negligência, abandono ou maus-tratos praticada contra crianças e adolescentes.

O abandono de incapaz também se configura crime, conforme o artigo 133 do Código Penal Brasileiro (Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984), “abandonar pessoa que está sob seu cuidado, guarda, vigilância ou autoridade e, por qualquer motivo, incapaz de defender-se dos riscos resultantes do abandono. Dentre outros, nesse rol, está delimitado também que a exposição ou abandono de recém-nascido para ocultar desonra própria e a prática de maus-tratos também são considerados crimes, cujos autores são punidos na forma da lei.

Ainda, de acordo com o referido Código, artigo 136, maus-tratos implica em:

Expor a perigo à vida ou à saúde de pessoa sob sua autoridade, guarda ou vigilância, para fim de educação, ensino, tratamento ou custódia, quer privando-a de alimentação ou cuidados indispensáveis, quer sujeitando-a a trabalho excessivo ou inadequado quer abusando de meios de correção ou disciplina (Ibidem).

É em nome do interesse superior das crianças e adolescentes que a Constituição Federal de 1988 anunciava em seu artigo 227 suas determinações em prol da proteção integral da infância e adolescência e afirma:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, 1988).

Já o Estatuto da Criança e do Adolescente, por sua vez, estabelece em seu artigo 86 o que configura a rede de proteção integral, sendo, pois, considerada como:

“[...] O conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” (BRASIL, 1990).

E conclui:

Nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, punido na forma da lei qualquer atentado, por ação ou omissão, aos seus direitos fundamentais (Ibidem).

É dentro da perspectiva de proteção integral que o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA 1990) preconiza um leque de políticas sociais públicas que atendam à população infanto-juvenil que se encontra em situação de risco e vulnerabilidade. Determina que sempre que seus direitos forem ameaçados ou violados “por ação ou omissão da sociedade ou do Estado; por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável; em razão de sua conduta”, nesse caso, terão medidas protetivas. Do mesmo modo, estabelece a proteção de adolescentes em conflito com a lei, ou seja, adolescentes envolvidos em ato infracional e, nesse caso, são aplicadas as medidas socioeducativas. Para tanto, “considera-se ato infracional a conduta descrita como crime ou contravenção penal” praticado por adolescente (BRASIL, 1990).

De acordo com o artigo 112 do Estatuto da Criança e do Adolescente, são consideradas medidas socioeducativas: advertência; obrigação de reparar o dano, prestação de serviços à comunidade, liberdade assistida, inserção em regime de semi-liberdade, internação em estabelecimento educacional e qualquer uma das previstas no art. 101, I a VI.

No que tange à Medida Socioeducativa em Meio Aberto¹²², nós temos as medidas de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC) e de Liberdade Assistida (LA), ambas são conhecidas como medidas socioeducativas em meio aberto, pelo fato de não implicarem em “privação de liberdade, mas em restrição de direitos, visando à responsabilização, à desaprovação da conduta infracional e à integração social” (BRASIL, 2016, p.25). No entanto, as profissionais não especificaram qual dessas medidas está sendo aplicada para o adolescente em conflito com a lei no município, conforme mostramos na tabela acima.

A medida socioeducativa de PSC, art. 117 do ECA, “consiste na realização de tarefas gratuitas de interesse geral, por um período não excedente a seis meses, junto a entidades assistenciais, hospitais, escolas e outros estabelecimentos congêneres, bem como em programas comunitários ou governamentais”. Essa medida deve ser cumprida em uma jornada máxima de oito horas semanais, aos sábados, domingos e feriados ou em dias úteis, não prejudicando a frequência escolar ou jornada de trabalho do adolescente.

Ainda de acordo com o ECA, art. 118, a medida socioeducativa de LA “será adotada sempre que se afigurar a medida mais adequada para o fim de acompanhar, auxiliar e orientar

¹²² A qualificação da oferta do Serviço de MSE em Meio Aberto exige reflexão daqueles envolvidos em sua execução sobre as particularidades dos usuários. Isso, pois, para a organização do serviço destinado a adolescentes que praticam atos infracionais, é importante dispor sobre a contextualização das representações socioculturais da adolescência e da família na sociedade contemporânea, como também da violência e de suas repercussões sobre a adolescência (BRASIL, 2016, p. 12).

o adolescente”. Essa medida implica em certa restrição de direitos do adolescente autor de ato infracional e busca realizar o seu acompanhamento de modo sistemático, todavia não implica o afastamento do adolescente de seu convívio familiar e comunitário.

No que diz respeito ao abuso sexual, é inconteste que essa violência descumpra os direitos assegurados a crianças e adolescentes, especificamente, no que concerne à garantia de dignidade sexual. Assim sendo, o Estatuto da Criança e do Adolescente classifica tais condutas como sendo abuso e exploração, sendo, pois, essas as principais modalidades de violência sexual do grupo em questão. É importante destacar que essa violação de direitos da infância e adolescência ocorre em todas as classes sociais, independentemente do credo religioso e nível de escolaridade. Para tanto, o abuso sexual é considerado como:

Todo ato ou jogo sexual, de relação heterossexual ou homosssexual, no qual o agressor esteja em estágio de desenvolvimento psicosssexual mais adiantado do que a vítima, tendo como finalidade estimulá-la sexualmente e/ou para obter estimulação sexual, através de práticas impostas às crianças e adolescentes pela violência física, ameaças ou indução de sua vontade (REZENDE, 2011, p. 5).

O abuso e a exploração sexual de crianças e adolescentes são uma das formas mais cruéis de violação dos direitos humanos dessa população e perpassa por questões de ordem econômica, cultural, histórica e de gênero. Dentro desse cenário, Andrade e Vieira (2016), em seu texto intitulado “Violências e violência sexual no cotidiano de crianças e adolescentes”, destacam a importância dos pais ensinarem as crianças e adolescentes a compreenderem seu corpo e o comportamento sexual humano e, assim, prepará-los para que possam se defender de possíveis eventos dessa natureza.

Em relação ao ato de aliciamento de crianças, o artigo 241 D do Estatuto da Criança e do Adolescente considera tal prática como crime e inclui as condutas de “aliciar, assediar, instigar ou constranger, por qualquer meio de comunicação, criança, com o fim de com ela praticar ato libidinoso”.

E acrescenta no artigo 241 E:

Para efeito dos crimes previstos nesta Lei, a expressão “cena de sexo explícito ou pornográfica” compreende qualquer situação que envolva criança ou adolescente em atividades sexuais explícitas, reais ou simuladas, ou exibição dos órgãos genitais de uma criança ou adolescente para fins primordialmente sexuais. (Incluído pela Lei nº 11.829, de 2008) (BRASIL, 1990, p. 59).

O aliciamento consiste em atrair a criança para a zona de intimidade, para que, assim, o agressor possa ganhar a confiança da vítima e estabelecer uma relação de conforto entre ambos os envolvidos. Posteriormente, o agressor estimula a sexualidade precoce da criança para explorá-la sexual e/ou financeiramente. Não raro, a prática de aliciamento implica na pressão ou constrangimento para o desenvolvimento dessa relação. É válido destacar que o abuso, a violência sexual e o aliciamento deixam marcas profundas e causam consequências irreparáveis na vida de meninos e meninas, sejam elas de ordem física e/ou psíquica.

Diante do que foi apresentado, defendemos que os maus-tratos físicos, sexuais, psicológicos, o abandono, a negligência e tantos outros sejam identificados o mais breve possível e, do mesmo modo, sejam sanados e/ou minimizados tendo-se em vista as consequências devastadoras que tais violências causam na vida de crianças e adolescentes.

Em vista disso, é importante deixarmos claro que, de acordo com as profissionais entrevistadas, as situações de violações de direitos e vulnerabilidade social acima apresentadas, são demandas que chegam ao Centro de Referência de Assistência Social e ao Conselho Tutelar através de denúncias, de encaminhamentos do Ministério Público, do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, das Escolas e demanda espontânea.

Pudemos perceber que se tratam de números alarmantes e que, portanto, analisar como essas situações têm sido abordadas e trabalhadas é de fundamental importância para o entendimento do que vem sendo realizado por meio da rede de proteção integral ao público infanto-juvenil no município em tela.

O mapeamento das situações de violações de direitos e vulnerabilidade social de crianças e adolescentes no município é feito através das demandas que chegam ao Centro de Referência de Assistência Social, ao Conselho Tutelar, das Escolas e também através do projeto CRAS comunidade. Entretanto, não foi possível identificar o bairro, rua, ou sítio onde as situações de violações de direitos ocorrem com maior frequência, pois as profissionais não dispunham desses dados e também não houve tempo suficiente para que a pesquisadora pudesse realizar esse mapeamento.

O CRAS comunidade é um projeto no qual as profissionais se deslocam desse equipamento que está localizado na sede municipal. Podemos dizer que se trata basicamente de um CRAS Itinerante, já que o objetivo é visitar periodicamente, lugares pertencentes à zona de abrangência do CRAS, procurar famílias que estejam dentro dos critérios para possam receber atendimento nos programas, projetos, benefícios e serviços socioassistenciais, além de levar orientações e informações à população acerca dos direitos sociais.

É válido frisar que o município não conta com equipes volantes, então o CRAS Itinerante foi a saída que as profissionais encontraram para melhor assistir à população que precisa de proteção social no território, procurando, pois, viabilizar direitos e fortalecer os vínculos familiares e comunitários das pessoas que se encontram mais afastadas da sede do município e conseqüentemente onde a proteção do Estado muitas vezes ainda não chegou. As profissionais do CRAS justificam ainda que essa é uma busca incessante que a equipe realiza, almejando sempre a ampliação e efetivação do acesso da população à rede de proteção social no município de Santana dos Garrotes – PB.

Ademais, reforçamos que a oferta dos serviços no Centro de Referência de Assistência Social deve ser planejada e depende de um bom conhecimento acerca do território e das famílias que nele vivem, de suas necessidades, de suas potencialidades, bem como do mapeamento da ocorrência das situações de risco e de vulnerabilidade social e das ofertas já existentes.

3.2.2 – O Conselho Tutelar (CT)

De acordo com o que estabelece o Estatuto da Criança e do Adolescente (2015, p.51), o “Conselho Tutelar é órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente”.

Conforme o artigo 136 do ECA, constituem atribuições do Conselho Tutelar as seguintes situações:

- I - Atender as crianças e adolescentes nas hipóteses previstas nos art. 98 e 105, aplicando as medidas previstas no art. 101, I a VII;
- II - Atender e aconselhar os pais ou responsável, aplicando as medidas previstas no art. 129, I a VII;
- III - promover a execução de suas decisões, podendo para tanto:
 - a) requisitar serviços públicos nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança; b) representar junto à autoridade judiciária nos casos de descumprimento injustificado de suas deliberações.

IV - Encaminhar ao Ministério Público notícia de fato que constitua infração administrativa ou penal contra os direitos da criança ou adolescente;

V - Encaminhar à autoridade judiciária os casos de sua competência;

VI - Providenciar a medida estabelecida pela autoridade judiciária, dentre as previstas no art. 101, de I a VI, para o adolescente autor de ato infracional;

VII - expedir notificações;

VIII - requisitar certidões de nascimento e de óbito de criança ou adolescente quando necessário;

IX - Assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente;

X - Representar, em nome da pessoa e da família, contra a violação dos direitos previstos no art. 220, § 3º, inciso II, da Constituição Federal;

XI - representar ao Ministério Público para efeito das ações de perda ou suspensão do poder familiar, após esgotadas as possibilidades de manutenção da criança ou do adolescente junto à família natural. (Redação dada pela Lei nº 12.010, de 2009) Vigência

XII - promover e incentivar, na comunidade e nos grupos profissionais, ações de divulgação e treinamento para o reconhecimento de sintomas de maus-tratos em crianças e adolescentes. (Incluído pela Lei nº 13.046, de 2014).

Parágrafo único. Se, no exercício de suas atribuições, o Conselho Tutelar entender necessário o afastamento do convívio familiar, comunicará incontinentemente o fato ao Ministério Público, prestando-lhe informações sobre os motivos de tal entendimento e as providências tomadas para a orientação, o apoio e a promoção social da família. (Incluído pela Lei nº 12.010, de 2009) Vigência.

O Conselho Tutelar do município de Santana dos Garrotes – PB foi criado no dia 30 de junho de 1997¹²³, através da Lei nº 260/1997, a qual dispõe sobre a criação do Conselho e da Política Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente do Município de Santana dos Garrotes e dá providências correlatas.

Atualmente o CT do município é composto por cinco membros titulares (5) e por igual número de suplentes, é órgão permanente e autônomo e não jurisdicional com atribuições de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente. Funciona os sete (7) dias da semana, inclusive nos feriados, e as conselheiras trabalham em regime de plantões de vinte e quatro horas (24h). Na gestão atual o CT desse município é composto apenas por mulheres.

É válido destacar que, de acordo com as técnicas de referência do CRAS, o Conselho Tutelar tem uma articulação significativa com o Centro de Referência de Assistência Social e trabalha com o compartilhamento das demandas (acompanham os casos em conjunto),

¹²³ O Conselho Tutelar do município de Santana dos Garrotes – PB foi criado na gestão do prefeito municipal José Alencar Lima, no ano de 1997.

também realizarem campanhas educativas, palestras e panfletagens acerca dos direitos das crianças e adolescentes no município, entre outras ações.

3.2.3 – O Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA)

A promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990, trouxe uma quebra de paradigma no campo das políticas sociais públicas voltadas à proteção dos direitos da infância e adolescência. O ECA consagra o marco da proteção integral à criança e ao adolescente, ratificando aquilo que a Constituição Federal de 1988 traz em seu artigo 227, afirmando a garantia da prioridade absoluta no atendimento em todas as políticas públicas, considerando a criança e o adolescente como sujeitos de direitos e em condição peculiar de desenvolvimento.

Em seu artigo 86, o ECA determina que a “política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios”. Estabelecendo, para tanto, em seu artigo 87, as diretrizes e as linhas de ação dessa política.

São linhas de ação da política de atendimento:

- I - Políticas sociais básicas;
- II - Serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social de garantia de proteção social e de prevenção e redução de violações de direitos, seus agravamentos ou reincidências; (Redação dada pela Lei nº 13.257, de 2016);
- III - serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão;
- IV - Serviço de identificação e localização de pais, responsável, crianças e adolescentes desaparecidos;
- V - Proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente;
- VI - Políticas e programas destinados a prevenir ou abreviar o período de afastamento do convívio familiar e a garantir o efetivo exercício do direito à convivência familiar de crianças e adolescentes; (Incluído pela Lei nº 12.010, de 2009) Vigência;
- VII - campanhas de estímulo ao acolhimento sob forma de guarda de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar e à adoção,

especificamente, inter-racial, de crianças maiores ou de adolescentes, com necessidades específicas de saúde ou com deficiências e de grupos de irmãos. (Incluído pela Lei nº 12.010, de 2009) Vigência

Dentro dessa perspectiva, são diretrizes da política de atendimento (art. 88 do ECA):

- I - Municipalização do atendimento;
- II - Criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais;
- III - criação e manutenção de programas específicos, observada a descentralização político-administrativa;
- IV - Manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente;
- V - Integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social, preferencialmente, em um mesmo local, para efeito de agilização do atendimento inicial a adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional;
- VI - integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Conselho Tutelar e encarregados da execução das políticas sociais básicas e de assistência social, para efeito de agilização do atendimento de crianças e de adolescentes inseridos em programas de acolhimento familiar ou institucional, com vista na sua rápida reintegração à família de origem ou, se tal solução se mostrar comprovadamente inviável, sua colocação em família substituta, em quaisquer das modalidades previstas no art. 28 desta Lei; (Redação dada pela Lei nº 12.010, de 2009) Vigência;
- VII - mobilização da opinião pública para a indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade. (Incluído pela Lei nº 12.010, de 2009) Vigência;
- VIII - especialização e formação continuada dos profissionais que trabalham nas diferentes áreas da atenção à primeira infância, incluindo os conhecimentos sobre direitos da criança e sobre desenvolvimento infantil; (Incluído pela Lei nº 13.257, de 2016);
- IX - Formação profissional com abrangência dos diversos direitos da criança e do adolescente que favoreça a intersetorialidade no atendimento da criança e do adolescente e seu desenvolvimento integral; (Incluído pela Lei nº 13.257, de 2016);
- X - Realização e divulgação de pesquisas sobre desenvolvimento infantil e sobre prevenção da violência. (Incluído pela Lei nº 13.257, de 2016).

O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente¹²⁴ (CMDCA) é órgão consultivo, deliberativo e fiscalizador da política municipal de promoção e defesa dos direitos

¹²⁴ De acordo com a Resolução 105 de 15 de junho de 2005, o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente é considerado um “órgão deliberativo da política de promoção dos direitos da criança e do adolescente, controladores das ações em todos os níveis, no sentido da implementação dessa mesma política e responsáveis

da infância e adolescência, conforme previsto no art. 88, da Lei nº 8069, de 13 de julho de 1990.

Assim como o Conselho Tutelar o CMDCA do município de Santana dos Garrotes – PB foi criado no dia 30 de junho de 1997, ambos foram instituídos pela Lei nº 260/1997, a qual dispõe sobre a criação do Conselho e da Política Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente do Município de Santana dos Garrotes e dá providências correlatas.

Esta Lei estabeleceu em seu artigo 2º que o atendimento dos direitos de crianças e adolescentes, nesse município, será por meio de “Políticas Sociais Básicas, de Educação, Saúde, Esporte, Recreação, Cultura, Lazer, Profissionalização, Habitação e Saneamento, assegurando a todos eles o tratamento digno e o respeito à liberdade e à convivência familiar e comunitária”.

A criação do CMDCA do referido município foi estabelecida em seu art. 5º. Vale a pena reproduzi-lo na íntegra:

Art. 5º - Fica criado o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA -, como órgão deliberativo controlador e fiscalizador das ações governamentais e não – governamentais com a criança e o adolescente em todos os níveis, em observância ao artigo 227 da Constituição Federal.

Ainda de acordo com a referida Lei, ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, Compete:

- I – Formular política municipal dos direitos da criança e do adolescente, fixando prioridade, para a consecução das ações, captações e aplicação de recursos;
- II – Formular a Política Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, quando do atendimento, promoção e defesa destes, em conformidade com os preceitos estabelecidos na Lei Orgânica Município e no Estatuto da Criança e do Adolescente;
- III – Assessorar o prefeito municipal na elaboração dos projetos de leis dispondo sobre a proposta orçamentária em cada exercício financeiro, no que concerne a planos e programas de atendimentos dos direitos da criança e do adolescente, bem como finalizar esta consecução;
- IV – Expedir resoluções normativas acerca de matérias de sua competência, especialmente, sobre a coordenação, controle e fiscalização da Política Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente;

por fixar critérios de utilização através de planos de aplicação do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, incumbindo-lhes ainda zelar pelo efetivo respeito ao princípio da prioridade absoluta à criança e ao adolescente [...]”.

V – Manter intercâmbio com entidades federais, nacionais, estaduais e privadas que atuem na promoção e na defesa dos Direitos da Crianças e do Adolescentes;

VI – Incentivar a promoção de seminários, debates, campanhas promocionais de conscientização sobre todos os assuntos de sua competência;

VII – Manter permanente atendimento com os poderes Executivos, Legislativos e Judiciário e encaminhar sugestões para elaboração de leis que beneficiem a criança e o adolescente no âmbito do município;

VIII – Receber, apreciar e pronunciar-se sobre denúncias e todas as formas de negligência, omissão, exclusão, exploração, violência, crueldade e opressão de que forem vítimas a criança ou o adolescente;

IX – Cadastrar e registrar as entidades da sociedade civil e os movimentos populares que tenham como objetivo a promoção, o atendimento e a defesa dos direitos da criança e do adolescente;

X – Estabelecer critérios, formas e meios de fiscalização de tudo quanto executar no município, no que concerne à política municipal dos direitos da criança e do adolescente (Art. 6º).

Todavia, de acordo com as técnicas de referência do CRAS de Santana dos Garrotes – PB, o CMDCA do município está estruturado da seguinte forma: composto por quatro membros titulares, entre eles, um presidente e mais quatro membros suplentes. Sua interlocução com a rede de proteção social nessa localidade acontece de forma esporádica e os membros do conselho se reúnem apenas para tratar de questões pontuais, ou seja, quase nunca se reúnem.

No que tange à composição do CMDCA do município de Santana dos Garrotes – PB (gestão 2021 – 2023), podemos observar na tabela seguinte a distribuição das entidades representativas:

Tabela 3 – Composição do CMDCA de Santana dos Garrotes PB

SOCIEDADE CIVIL	GOVERNO
Representantes da Igreja Católica	Secretaria Municipal de Assistência Social
Representantes do Sindicato dos Trabalhadores Rurais	Secretaria Municipal de Educação
Representantes da Igreja Evangélica Assembleia de Deus	Secretaria Municipal de Saúde
–	Secretaria Municipal de Finanças

Fonte: pesquisa primária, 2022.

Além disso, a estrutura do CMDCA está organizada da seguinte forma: uma (1) Presidente, uma (1) Vice Presidente e uma (1) Secretária.

Enquanto órgão colegiado, de caráter deliberativo, controlador da política da criança e do adolescente dentro do município, o CMDCA tem como função de deliberar, propor, refletir e debater qualquer questão sobre os direitos da infância e adolescência.

Contudo, as profissionais do Centro de Referência de Assistência Social ressaltaram que o CMDCA de Santana dos Garrotes – PB costuma reunir-se apenas de forma esporádica, especialmente, quando precisam decidir sobre alguma coisa, e é necessário juntar os membros para tal decisão.

Todavia, faz-se necessário pensarmos o exercício do controle social enquanto um exercício de cidadania, lembremos, pois, que o controle social é de fundamental importância para que, de fato, aconteça a efetivação das políticas sociais públicas e, nesse caso, das políticas de proteção a crianças e adolescentes.

No âmbito da Constituição Federal de 1988, o controle social visa promover a participação da sociedade desde a formulação ao monitoramento das políticas, de modo que tais políticas atendam adequadamente a realidade social de cada município. Assim, “a descentralização administrativa, o reordenamento institucional e a criação dos conselhos foram as principais medidas instituídas para aproximar a sociedade dos espaços de construção das políticas públicas e assim garantir o seu controle” (SANTOS, 2017, p. 87).

Vale reforçar que os conselhos de direito são os principais órgãos para a formulação, deliberação e controle das políticas direcionadas à população em questão. Desse modo, ocorre a criação de “conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais [...]” (Brasil, 1993, p. 23).

3.2.4 – O Programa Criança Feliz (PCF)

O Programa Criança Feliz foi instituído por meio do Decreto nº 8.869, de 5 de outubro de 2016, e alterado pelo Decreto nº 9.579, de 22 de novembro de 2018. O Programa atende famílias com crianças de 0 até 06 anos de idade, através da articulação entre as políticas de Saúde, Educação e Assistência Social, tendo-se em vista que este Programa é de caráter intersetorial e que busca promover o desenvolvimento integral das crianças na primeira infância, considerando, portanto, sua família e seu contexto de vida.

O público prioritário é composto por crianças e famílias em situação de vulnerabilidade e risco social conforme dispostos abaixo:

Gestantes, crianças de até 36 meses e suas famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família; Crianças de até 72 meses e suas famílias beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada; Crianças de até 72 meses afastadas do convívio familiar em razão da aplicação de medida de proteção prevista no Art. 101, caput, incisos VII e VIII, da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, e suas famílias (BRASIL, 2017, p. 11).

Este é um Programa coordenado pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário, faz articulações intersetorial com as políticas de Assistência Social¹²⁵, Saúde, Educação, Cultura, Direitos Humanos e os Direitos de Crianças e Adolescentes e outras. Tem como conjunto de regras básicas de funcionamento a Lei nº 13.257, de 08 de março de 2016 – Marco Legal da Primeira Infância. “Visa implementar ações no campo das políticas públicas para o apoio às famílias para o exercício das funções de proteção, cuidado e educação das crianças na primeira infância” (BRASIL, 2017, p. 6).

Trata-se de mais um Programa que se coloca na arena histórica de estratégias que buscam fazer frente às situações de pobreza, vulnerabilidades sociais e demais expressões da questão social no âmbito da infância. Além disso, tem o intuito de potencializar a integração do público-alvo ao acesso à renda por meio da inclusão em serviços e programas sociais.

¹²⁵ A participação do SUAS no Programa Criança Feliz foi regulamentada por intermédio das Resoluções CIT nº4 e nº5, de 21 de outubro de 2016 e Resoluções CNAS, nº19 e nº20, de 24 de novembro de 2016, aprovadas, respectivamente pela Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) (Ibidem, p. 6).

Já sabemos que Assistência Social possui uma trajetória longa de atuação na atenção às famílias e crianças, tanto na Proteção Social Básica, quanto da Proteção Social Especial e, enquanto membro participante do Programa Criança Feliz, a Política de Assistência Social busca contribuir dentre tantos outros aspectos:

Com o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, o suporte e apoio à família para o fortalecimento da capacidade protetiva e as atenções às vulnerabilidades próprias do ciclo de vida e da presença de pessoas com deficiência são ações que integram o escopo da política de Assistência Social e dialoga com o Programa Criança Feliz, assim como os cuidados e a proteção a crianças afastadas do convívio familiar mediante a aplicação de medida protetiva prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA, Art. 101, caput, incisos VII e VIII, da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990) e atenção às suas famílias (BRASIL, 2017, p. 8).

De acordo com o Art. 3º do Decreto nº 8.869/2016, o Programa Criança Feliz tem como objetivos:

Promover o desenvolvimento humano a partir do apoio e do acompanhamento do desenvolvimento infantil integral na primeira infância; Apoiar a gestante e a família na preparação para o nascimento e nos cuidados perinatais; Colaborar no exercício da parentalidade, fortalecendo os vínculos e o papel das famílias para o desempenho da função de cuidado, proteção e educação de crianças na faixa etária de até seis anos de idade; Mediar o acesso da gestante, de crianças na primeira infância e de suas famílias a políticas e serviços públicos de que necessitem; Integrar, ampliar e fortalecer ações de políticas públicas voltadas para as gestantes, crianças na primeira infância e suas famílias.

Tendo em vista tais objetivos, o município de Santana dos Garrotes – PB realizou sua adesão ao PCF ainda no ano de 2017. De acordo com o Projeto de Implementação/operacionalização do programa (2017), nesse município foram identificadas um total de 225 pessoas que fazem parte do público prioritário do PCF. São elas: “25 gestantes e 200 crianças de 0 a 03 anos, beneficiárias do Programa Auxílio Brasil (antigo Programa Bolsa Família) (p. 7).

Atualmente, o PCF no município de Santana dos Garrotes – PB conta com o referenciamento de 194 famílias no programa, contudo, a meta é atender 200 famílias.

A equipe técnica do PCF é composta por: uma (1) coordenadora de nível superior (Assistente Social) e oito (8) visitadoras, todas com ensino médio completo. São essas últimas

profissionais que vão a campo realizar as visitas domiciliares às famílias participantes do Programa.

A visita domiciliar constitui o eixo central de atuação do Programa Criança Feliz, cuja finalidade

É apoiar e acompanhar o desenvolvimento integral de crianças na primeira infância e apoiar a gestante e a família na preparação para o nascimento e nos cuidados perinatais. Além disso, visa colaborar no exercício da parentalidade, fortalecendo os vínculos e o papel das famílias para o desempenho da função de cuidado, proteção e educação das crianças atendidas. [...]As visitas domiciliares compreendem ação planejada e sistemática, com metodologia específica para atenção e apoio à família, fortalecimento de vínculos e estímulo ao desenvolvimento infantil. Na integração com o SUAS, as visitas domiciliares do CF potencializam a perspectiva preventiva e a proteção proativa no âmbito da proteção social. (BRASIL, s.d. p. 7).

É importante considerar que a visita domiciliar realizada pelas profissionais do PCF também corrobora para a efetivação de ações complementares, dentre as quais, podemos destacar a viabilização da participação das famílias em outros serviços e ações no âmbito do Sistema Único de Assistência Social, na política de saúde, da educação, dentre outras políticas setoriais, conforme a necessidade de cada sujeito. Isso significa dizer que a visita domiciliar contribui para identificação de demandas no contexto familiar e o seu possível encaminhamento para as diversas políticas públicas.

3.3 – CARACTERIZAÇÃO DAS PROFISSIONAIS E CONSELHEIRAS PARTICIPANTES DA PESQUISA E QUE ATUAM NA REDE DE PROTEÇÃO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE NO MUNICÍPIO DE SANTANA DOS GARROTES – PB

O objetivo principal deste estudo foi compreender o fenômeno da violação de direitos e vulnerabilidade social de crianças e adolescentes no município de Santana dos Garrotes – PB e seu enfrentamento a partir do trabalho social desenvolvido pela rede de proteção social,

sob a perspectiva de atuação em rede socioassistencial e intersetorial para o atendimento à população infanto-juvenil na materialização dos seus direitos.

Assim sendo, esse item é destinado a compreender qual o perfil das profissionais que estão na linha de frente, lidando diretamente com crianças e adolescentes que estão em situação de vulnerabilidade social e violação de direitos em Santana dos Garrotes – PB. Desse modo, realizamos uma pesquisa de campo, com a aplicação de um questionário semiestruturado com as sete (7) profissionais participantes desta pesquisa, distribuídas no seguinte formato: 2 Assistentes Sociais do Centro de Referência de Assistência Social, 1 Presidente do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, 1 Conselheira do Conselho Tutelar, 1 Coordenadora do Programa Criança Feliz e 2 Educadoras Sociais do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos.

Todo esse processo se deu através de contatos com as instituições e com as profissionais que se disponibilizaram a participar deste voluntariamente deste estudo e conseqüentemente das entrevistas.

Assim, buscamos saber acerca dos aspectos referentes a gênero, faixa etária, etnia, se residem no município, instituição que representa na rede, tempo que atua na instituição, cargo que exerce na instituição, o tempo que está na função que exerce no momento da pesquisa, a formação profissional, ano de conclusão do curso, nível de escolaridade, curso de pós-graduação, processo de contratação, tipo de vínculo empregatício, vínculo empregatício secundário, carga horária semanal, faixa salarial, tempo em que atua no território e, ainda pontuamos as principais atividades que as referidas profissionais realizam nas instituições.

Iniciamos nossas análises com a identificação do sexo das profissionais entrevistadas. Os dados nos mostram que as sete entrevistadas são mulheres, isto é, toda a nossa amostra de pesquisa pertence ao sexo feminino, pois todas elas se acham ou se consideram pertencentes ao gênero feminino.

No que tange à faixa etária das participantes desta pesquisa, podemos observar a variação das idades, iniciando com 23 anos e finalizando com idades superiores aos 40 anos, conforme demonstramos na tabela de nº 04 abaixo:

Tabela 4 – Distribuição das entrevistadas de acordo com a faixa etária

IDADE	QUANTIDADE	PERCENTUAL
ENTRE 20 E 30	3	42, 86%

ENTRE 30 E 40	3	42, 86%
ENTRE 40 E 50	1	14, 28%
ENTRE 50 E 60	-	-
SUPERIOR A 60 ANOS	-	-

Fonte: pesquisa primária, 2022.

Identificamos que a maioria das profissionais entrevistadas e que atuam na Rede de Proteção Social a Crianças e Adolescentes no município de Santana dos Garrotes – PB possuem uma faixa etária entre vinte (20) a quarenta (40) anos de idade, constituindo um percentual de 85,72%. Encontramos uma igualdade de 42,86% para as idades que estão localizadas entre vinte e trinta anos (20 -30) e entre trinta e quarenta anos (30-40), havendo apenas uma participante das entrevistas com idade superior a 40 anos.

Em relação à etnia dessas profissionais, pudemos identificar que elas estão distribuídas apenas entre três etnias: branca, parda e negra, conforme dispusemos na tabela abaixo:

Tabela 5 – Etnia das profissionais entrevistadas

ETNIA	QUANTIDADE	PERCENTUAL
BRANCA	3	42, 86%
PARDA	3	42, 86%
NEGRA	1	14, 28%
AMARELA	-	-
INDÍGENA	-	-
CIGANA	-	-

Fonte: pesquisa primária, 2022.

Nesse procedimento, identificamos que as profissionais número 1, 2 e 6 se consideram brancas, e as profissionais número 4, 5 e 7 se consideram pardas; apenas a profissional número 3 se considera negra, o que, em termos de porcentagem, representam consecutivamente 42, 86%, 42, 86% e 14, 28%, conforme tabela acima.

No tocante à formação profissional, constatamos que quatro entrevistadas são formadas em Serviço Social, duas profissionais têm formação em Pedagogia e apenas uma possui Ensino Médio (conselheira do Conselho Tutelar).

Assim, em relação à formação profissional, obtivemos os seguintes resultados quanto ao nível de escolaridade, demonstrado de forma clara na tabela de nº 6 abaixo:

Tabela 6 – Nível de escolaridade das entrevistadas

NÍVEL DE ESCOLARIDADE	QUANTIDADE	PERCENTUAL
GRADUAÇÃO COMPLETA	6	85,71%
ESPECIALIZAÇÃO LATO SENSO	4	57,14%
NÍVEL MÉDIO	1	14,28%

Fonte: pesquisa primária, 2022.

A partir da tabela acima, pudemos identificar que, entre as profissionais 57,14% possuem cursos de pós-graduação na modalidade de Especialização Lato Senso. Dessa maneira, os dados sinalizam que as profissionais estão dando continuidade ao processo de formação e qualificação profissional, buscando aprimoramento para o seu fazer profissional.

Por outro lado, os dados nos mostram que 28,57% das profissionais não possuem cursos de pós-graduação e permanecem apenas com o curso de graduação. Além disso, os dados nos mostram que uma profissional possui apenas ensino médio, o que corresponde a 14,28% em termos de porcentagem da nossa amostra.

Em relação ao ano de conclusão dos referidos cursos de graduação, pudemos observar a seguinte situação: as Profissionais que são formadas em Serviço Social, concluíram a graduação entre os anos de 2014 e 2020, o que pode ser um silanizador do possível exercício da profissão de modo crítico, com base no materialismo histórico dialético, visto que a formação delas está datada em um período pós movimento de renovação¹²⁶ do Serviço Social no Brasil. Em nível de América Latina esse movimento mais amplo e é denominado de Movimento de Reconceituação do Serviço Social na América Latina. De acordo com Yamamoto (2013, p. 205), esse Movimento “é dominado pela contestação ao tradicionalismo profissional, implicou um questionamento global da profissão: de seus fundamentos ídeo-teóricos, de suas raízes sociopolíticas, da direção social da prática profissional e de seu modus

¹²⁶ Entendemos por renovação o conjunto de características novas, que no marco das constrições da autocracia burguesa, o Serviço Social articulou, à base do rearranjo de suas tradições [...], procurando investir-se como instituição de natureza profissional dotada de legitimação prática, através de respostas a demandas sociais e da sua sistematização, e de valorização teórica, mediante a remissão às teorias e disciplinas sociais (NETTO, 2005, p. 131).

operandi”. Ou seja, trata-se de um Movimento que buscou romper com as bases tradicionais e confeccionais do Serviço Social tradicional.

Já as graduadas no curso de Pedagogia se formaram em 2012. Os cursos de pós-graduações foram realizados entre o período de 2014 a 2020 e estão distribuídos entre as seguintes áreas: Saúde Mental, Saúde Coletiva, Orientação e Supervisão, Políticas Públicas, Psicopedagogia Clínica e Institucional e Neuropsicopedagogia Clínica e TEA.

Ainda, dentro deste cenário, buscamos compreender se as profissionais entrevistadas participam ou já participaram de formação continuada. Todas as profissionais responderam que já participaram, além disso, também sinalizaram que todas as formações que participaram foram ofertadas por meio do Estado, especialmente, pela Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano (SEDH), ou seja, através do poder público. No entanto, das sete (7) profissionais entrevistadas, quatro (4) responderam que não lembravam mais qual foi a temática da formação.

Ainda quanto ao ano em que participaram da capacitação, apenas três (3) recordavam qual foi o ano da formação, sendo distribuídas entre os anos de 2016 e 2021. Mas, das três que afirmaram lembrar o ano da formação, apenas duas conseguiram lembrar a temática que havia sido trabalhada, sendo elas: CAPACITASUAS e Formação de Conselheiros de Direitos e Conselheiros do Estado da Paraíba.

Diante desse processo, dispomos na tabela a seguir os cargos que as profissionais entrevistadas ocupam nas instituições em que trabalham, são eles:

Tabela 7 – Distribuição das entrevistadas segundo o cargo que exercem na instituição

CARGO	QUANTIDADE	PERCENTUAL
ASSISTENTE SOCIAL	2	28,57%
SUPERVISORA DO PROGRAMA CRIANÇA FELIZ	1	14,28%
CONSELHEIRA DO CMDCA	1	14,28%
ORIENTADORA SOCIAL	2	28,57%
CONSELHEIRA TUTELAR	1	14,28%

Fonte: pesquisa primária, 2022.

De acordo com a tabela acima, pudemos observar que a maioria das profissionais entrevistadas são Assistentes Sociais e/ou Orientadores Sociais, o que corresponde, respectivamente, a 28,57%, totalizando 57,14% da amostra das profissionais pesquisadas.

Dentro desse quadro, também foi possível identificar a instituição que cada profissional entrevistada representa na rede de proteção integral à criança e ao adolescente no município de Santana dos Garrotes – PB, o tempo de trabalho na instituição e a quantidade de tempo em que está na função que exercia até o momento de realização desta pesquisa. É o que apresentamos logo mais na tabela abaixo.

Tabela 8 – Identificação das profissionais, instituição que representam, tempo de trabalho na instituição e o tempo em que estão exercendo a função

PROFISSIONAL	INSTITUIÇÃO QUE REPRESENTA NA REDE	TEMPO DE TRABALHO NA INSTITUIÇÃO	TEMPO EM QUE ESTÁ NA FUNÇÃO
ASSISTENTE SOCIAL	CRAS	5 ANOS	5 ANOS
ASSISTENTE SOCIAL	CRAS	6 ANOS	6 ANOS
SUPERVISORA DO PROGRAMA CRIANÇA FELIZ	CRAS	6 ANOS	5 ANOS
TÉCNICA DO PROGRAMA AUXÍLIO BRASIL	CONSELHEIRA DO CMDCA	MENOS DE 1 ANO	MENOS DE 1 ANO
ORIENTADORA SOCIAL	CRAS	6 ANOS	6 ANOS
ORIENTADORA SOCIAL	CRAS	7 ANOS	7 ANOS
CONSELHEIRA TUTELAR	CONSELHO TUTELAR	2 ANOS	2 ANOS

Fonte: pesquisa primária, 2022.

Em relação ao menor tempo das profissionais na instituição que representam na rede e o tempo em que estão nas funções que desempenham atualmente, pudemos identificar, respectivamente, que o menor tempo está representado pela Técnica do Programa Auxílio Brasil (antigo Programa Bolsa Família), que assumiu a função de Conselheira do CMDCA a menos de um (1) ano e pela Conselheira do Conselho Tutelar com exatamente dois anos de atuação. Já em relação ao maior tempo, nós temos a representação da Orientadora Social com exatamente sete (7) anos na instituição que representa na rede e também com o mesmo quantitativo de tempo na função de Orientadora Social, ou seja, desde que entro na rede, ela permanece exercendo a mesma função.

Quando fizemos a seguinte indagação: “Você já possuía experiência de trabalho em rede?”, todas as profissionais responderam que não.

Quando questionamos às profissionais se elas residiam no município onde trabalham, das sete (7) entrevistadas, apenas uma (1) relatou que não está residindo.

Também entendemos ser relevante compreendermos qual o processo de contratação dessas profissionais, pois poderá nos ajudar a entender, com maior clareza, as fragilidades e/ou a precarização do exercício profissional do público participante desta pesquisa, tendo-se em vista que a grande maioria das entrevistadas relataram estar com os salários precarizados, defasados há um bom tempo, mas sem perspectiva de melhorias e reajustes.

Assim, quanto ao tipo de vínculo empregatício, pudemos identificar o seguinte cenário:

Tabela 9 – Identificação do Tipo de Vínculo empregatício

CELETISTA	-
ESTATUTÁRIO	5
PRESTADOR DE SERVIÇO	-
COMISSIONADO	1
OUTRO	Eleição em processo unificado de escolha de conselheiros tutelares

Fonte: pesquisa primária, 2022.

Questionados sobre o tipo de vínculo empregatício, 71,44% das participantes da pesquisa afirmaram ser regime estatutário, ou seja, são servidoras públicas concursadas. Na sequência destacamos que 14,28% das profissionais trabalham com vínculo empregatício comissionado, em outras palavras, os cargos comissionados são aqueles ocupados transitoriamente por empregados públicos nomeados por autoridade competente. E 14,28% declarou que adentrou no campo de trabalho por meio de eleição em processo unificado para escolha pública de Conselheiros Tutelares, o que a habilitou para ocupar o cargo de Conselheira do Conselho Tutelar. Todavia, esse tipo de vínculo institucional não constitui vínculo empregatício, apesar de a profissional receber uma remuneração pelo exercício da função de Conselheira Tutelar.

Vale destacar que, apesar da maioria das profissionais entrevistadas serem concursadas, apenas três (3) das profissionais de nível superior recebem um valor de até dois salários mínimos. As demais entrevistadas recebem um valor referente a um salário mínimo. Este é um fator muito importante e que já nos dá um norte acerca das condições de trabalho em que estão inseridas as referidas profissionais. São salários muito baixos e que em alguns casos acabam por condicionar o trabalhador a buscar um outro vínculo empregatício para complementar a renda.

Assim, no universo das profissionais entrevistadas, apenas duas (2) relataram possuir algum outro vínculo empregatício. Uma delas destacou: “trabalho em um negócio próprio para complementar a renda”, já a outra, enfatizou que a razão pela qual buscou um segundo vínculo empregatício é a remuneração e também porque é “uma experiência profissional em outra área”. Ambas as profissionais são de nível superior e estão entre as profissionais que recebem um valor de até dois salários mínimos, conforme podemos visualizar na tabela 10.

Tabela 10 – Faixa salarial das entrevistadas

FAIXA SALARIA	QUANTIDADE	PERCENTUAL
ATÉ 1 SALÁRIO MÍNIMO	4	57,14%
ATÉ 2 SALÁRIOS MÍNIMOS	3	42,86%
ATÉ 3 SALÁRIOS MÍNIMOS	-	-
ACIMA DE 3 SALÁRIOS MÍNIMOS	-	-

Fonte: pesquisa primária, 2022.

Perante os dados expostos na tabela acima, fica evidente que as entrevistadas recebem uma faixa salarial baixa, o que confirma a precarização dos salários e também reforça a necessidade de algumas profissionais, buscarem um outro vínculo empregatício para complementar a renda familiar. Sabemos que não é fácil esse manejo de dois vínculos empregatícios, mas a opção por esta modalidade surge em virtude dos baixos salários e dos vínculos trabalhistas cada vez mais fragilizados e, de modo geral, tem sido algo muito recorrente entre a grande maioria dos trabalhadores. Por outro lado, isso também tem gerado uma carga de trabalho exaustiva e de adoecimento de profissionais.

Nesta linha argumentativa, o que se percebe é que os salários das profissionais são muito baixos e existem aquelas que buscam um segundo vínculo para complementar a renda. Além disso, o município também não conta com um Plano de Cargos Carreiras e Remunerações (PCCR) para as profissionais que atuam na Proteção Social Básica, para que elas possam ter uma remuneração digna, pois são, na sua grande maioria, profissionais de nível superior, e muitas destas profissionais possuem especialização, o que também já poderia ser acrescido no valor das remuneração, visto que se trata de um adicional de qualificação, um benefício a que tem direito o servidor público com qualificação superior exigida pelo cargo.

Assim, queremos reforçar a urgência e a necessidade de o município garantir uma melhor remuneração para tais profissionais, iniciando, especialmente, com a construção de um PCCR para a área da Assistência Social. Lembremos, pois, que as(os) profissionais que atuam nessa área buscam viabilizar os direitos sociais da população. No entanto, deparamo-nos com um grande paradoxo: profissionais que viabilizam direitos da população, mas que permanecem com os seus direitos trabalhistas deixados no limbo, esquecidos e com garantias extremamente restritas. Entendemos que essa é uma situação que precisa e deve ser revista e indubitavelmente mudada, pois se tratam de profissionais que, em sua maioria possuem nível superior de ensino, possuem especialização e outras capacitações profissionais, mas que, do ponto de vista salarial, não são reconhecidos. Daí, decorre o percentual de 57,14% das profissionais entrevistadas, que recebem até um salário mínimo.

Em relação à jornada de trabalho semanal, a tabela abaixo nos informa os seguintes dados:

Tabela 11 – Distribuição das profissionais de acordo com a sua jornada de trabalho semanal na instituição

CARGA HORÁRIA SEMANAL	QUANTIDADE	PERCENTUAL
20 HORAS	-	-
30 HORAS SEMANAIS	3	42,86%
40 HORAS SEMANAIS	4	57,14%
OUTRA	-	-

Fonte: pesquisa primária, 2022.

Das profissionais entrevistadas, três (3) relataram que sua jornada de trabalho é de 30 horas, e quatro (4) é de 40 horas semanais. As profissionais que se enquadram nas 30 horas de trabalho semanais são as duas assistentes sociais do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e a supervisora do Programa Criança Feliz.

No que tange às atribuições desenvolvidas pelas profissionais entrevistadas, elas descreveram, de forma pontual, as principais atividades que realizam nas instituições onde desempenham seu exercício profissional, conforme destacamos na tabela a seguir.

Tabela 12 – Principais atividades desenvolvidas pelas profissionais nas instituições onde trabalham

PROFISSIONAL	ATIVIDADES
ASSISTENTE SOCIAL 1	Trabalhamos de forma complementar ao PAIF (Programa de Acompanhamento Integral à Família) com atividades divididas por faixa etária, ofertada semanalmente e com objetivo de fortalecer os vínculos dos usuários com a família, com o grupo e com o território em que está inserido.
ASSISTENTE SOCIAL 2	Fortalecimento de vínculos familiar e social; viabilização de benefícios socioassistenciais; orientação sobre benefícios e serviços; encaminhamentos; acolhimento; trabalho com grupos; realização de campanhas e acompanhamento de famílias.
SUPERVISORA DO	Atuo no Programa Criança Feliz, que atende gestantes

PROGRAMA CRIANÇA FELIZ	e crianças de 0 a 3 anos, com o objetivo de ajudar no desenvolvimento integral da criança na primeira infância.
CONSELHEIRA DO CMDCA	Participação das reuniões com assessoria jurídica e conselheiros tutelares e participação em capacitações.
ORIENTADORA SOCIAL 1	Como Orientadora Social, minha principal atividade é conduzir encontros com os grupos do SCFV (Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos), e esses grupos são compostos por crianças, adolescentes, idosos e mães. São realizadas reuniões semanais com cada grupo.
ORIENTADORA SOCIAL 2	Pintura, reciclagem, artesanato e palestras.
CONSELHEIRA TUTELAR	Requisito serviços da Saúde, da Educação; encaminhamos notícia, de fato, ao Ministério Público; e realização de visitas domiciliares.

Fonte: pesquisa primária, 2022.

Diante do exposto, podemos verificar que as profissionais desempenham suas funções de acordo com o cargo que ocupam na instituição e que estão distribuídas nos diversos espaços de atuação nas Políticas de proteção social no município de Santana dos Garrotes – PB. Assim, destacamos a necessidade dessas profissionais atuarem sob uma perspectiva crítica, criativa e que sejam capazes de viabilizar direitos de crianças, adolescentes e de suas famílias, tendo em vista que, no âmbito das políticas sociais públicas, é primordial o acompanhamento e o atendimento da família como um todo, ou seja, de todos os membros da família e não de indivíduos isolados. Outrossim, reforçamos a necessidade de melhorias salariais e também de formação continuada para o quadro de profissionais que compõem a rede de proteção integral à crianças e adolescentes nesse município. Cumpre destacar que a participação destas(es) profissionais em cursos de treinamento, capacitação, formação e aperfeiçoamento, visa qualificá-los, reconhecer o merecimento e a melhoria dos serviços prestados a população.

3.4 – VULNERABILIDADE SOCIAL, VIOLAÇÃO DE DIREITOS E A REDE DE PROTEÇÃO SOCIAL A CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO MUNICÍPIO DE SANTANA DOS GARROTES – PB: o que dizem as profissionais entrevistadas

Neste item, nosso objetivo é analisar as falas dos sujeitos interlocutores desta pesquisa acerca do entendimento sobre o fenômeno da violação de direitos e vulnerabilidade social de crianças e adolescentes no município de Santana dos Garrotes – PB e o seu enfrentamento, a partir do trabalho social desenvolvido pelas profissionais vinculadas à rede de proteção social, sob a perspectiva de atuação em rede socioassistencial e intersetorial para o atendimento à população infanto-juvenil na materialização dos seus direitos e da proteção integral. Assim, identificam-se os limites e as possibilidades da atuação em rede para proteção e a garantia dos direitos de crianças e adolescentes nesse município.

Nessa Perspectiva, formulamos as seguintes categorias de análise para o nosso estudo: Sistema de Garantia de Direitos, Proteção Integral de Crianças e Adolescentes, Trabalho Social em Rede e Rede de Proteção Social.

Inicialmente, abordamos as respostas relacionadas à compreensão que as interlocutoras do nosso estudo têm sobre o Sistema de Garantia de Direitos e nasequência trabalhamos a Proteção Integral de Crianças e Adolescentes, permitindo-nos, desse modo, visualizar qual o significado deste Sistema para as profissionais e para as conselheiras que atuam diariamente na promoção, defesa e controle social dos direitos humanos de meninos e meninas do município de Santana dos Garrotes – PB, enfatizando ainda qual a percepção que elas têm acerca de proteção integral de crianças e adolescentes.

Posteriormente, buscamos compreender a visão das entrevistadas acerca do trabalho social em rede, objetivando, pois, avaliar a percepção delas quanto à temática e almejando saber se, no cotidiano de trabalho, elas conseguem efetivamente desempenhar o trabalho em rede para solucionar as demandas referentes aos casos de violação de direitos e vulnerabilidades sociais de crianças e adolescentes.

Na sequência, trouxemos para o debate a análise da categoria Rede de Proteção Social, momento em que analisamos as avaliações das entrevistadas acerca dos desafios, limites e avanços postos à implementação da Política de Proteção Integral à Criança e Adolescente no município de Santana dos Garrotes – PB.

Por fim, tratamos de compreender quais são os limites do fazer profissional no trato a crianças e adolescentes em situação de violação de direitos no município de Santana dos Garrotes – PB. Ademais, elencamos, a partir das falas das participantes deste estudo, algumas sugestões que elas deram para o melhor desempenho do trabalho em rede, com vistas à proteção integral de crianças e adolescentes no referido município.

Cabe destacar que as contribuições das profissionais entrevistadas nesta pesquisa estão em conformidade com a especialidade de cada uma delas em seu universo profissional e conforme o desempenho de suas competências e atribuições no cotidiano de trabalho, uma vez que a amostra da pesquisa é composto tanto por técnicas que possuem formação acadêmica de nível superior, como também por uma profissional que possui apenas o ensino médio, mas todas com o nível de escolaridade exigido para o desempenho de suas funções na instituição em que atuam.

Desse modo, com o objetivo de resguardarmos o sigilo e a identidade das participantes desta pesquisa, optamos por identificá-las pelo codinome “entrevistadas”, seguindo respectivamente a numeração de 1 (um) ao 7 (sete). Vale frisar que os dados desta pesquisa passaram por procedimentos que visaram sua melhor organização e distribuição ao longo do texto, cujo objetivo foi a melhor disposição e compreensão dos dados e conteúdos que as profissionais nos forneceram por meio das entrevistas e também dos questionários socioeconômicos. É válido lembrar que este último já foi apresentado acima. Para efeito da proposta aqui apresentada, as categorias de análise serão dispostas a seguir.

3.4.1 – A compreensão das profissionais sobre o Sistema de Garantia de Direitos e Proteção Integral de Crianças e Adolescentes

Estas categorias buscam aglutinar e apresentar os dados referentes à compreensão das profissionais entrevistadas acerca do Sistema de Garantia de Direitos e da Proteção Integral de Criança e Adolescente. Assim, ao analisarmos as falas, pudemos perceber que as profissionais (1, 2 e 6) demonstraram minimamente uma compreensão acerca desse sistema. Elas o consideram como sendo algo importante para a proteção de crianças e adolescentes:

O Sistema de Garantia de Direitos, não falo que são as políticas, mas os órgãos que são responsáveis para garantir que os direitos das crianças sejam respeitados e efetivados né (Entrevistada 1).

Olha, esse é o sistema que realmente protege as crianças e os adolescentes, pois antigamente não tinha uma proteção eficaz, né? As crianças eram muito vítimas de violência. Esse Sistema de Garantias tem falhas? Tem como qualquer outro sistema, né? Mas, sem ele, a criança ia estar à mercê da sociedade (Entrevistada 2).

O Sistema de Garantia de direito é onde garante os direitos da criança e adolescente. Direitos são esses que é referente a vida e a saúde e educação que estão implementados no Estatuto, que são a questão de a criança ser inserida na escola – o direito à educação, ser inserida na saúde quando tem problema que é questão da saúde também, entre outros (Entrevistada 6).

Há uma certa coerência entre as falas das entrevistadas no que diz respeito à funcionalidade desse sistema. Podemos vislumbrar melhor essa coerência retomando alguns trechos dos textos como: “Olha, esse é o sistema que realmente protege as crianças e os adolescentes, pois antigamente não tinha uma proteção eficaz né?”; o Sistema de Garantia de Direitos são “órgãos que são responsáveis para garantir que os direitos das crianças sejam respeitados e efetivados”; “O Sistema de Garantia de direito é onde garante os direitos da criança e adolescente”.

Tratando-se do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, é primordial que tenhamos em mente que o SGDCA traz uma normatização operacional necessária à garantia dos direitos de crianças e adolescentes em todos os níveis e esferas de poder, o que pressupõe um sistema integrado, articulado em ações complexas e em articulação em rede e com a participação da sociedade civil no processo de formulação e no controle social das políticas. De tal maneira, cabe aos profissionais a compreensão do sentido da proteção integral das crianças e adolescentes, bem como o significado dos princípios desse grandioso sistema e a devida articulação entre seus membros.

Neste sentido, de acordo com a Resolução nº 113 de 19 de abril de 2006, do Conselho Nacional de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente constitui-se:

Na articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente, nos níveis Federal, Estadual, Distrital e Municipal (p. 1).

Reforçamos, pois, que o SGD deve garantir todos os direitos referentes a população infanto-juvenil, não devendo, portanto, limitar-se a algumas políticas ou ações. É necessário tem em vista que a efetiva proteção integral de crianças e adolescentes pressupõe acesso aos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária e outros.

Para a entrevistada (5), parece haver uma cisão entre o que se propõe o SGD e o que acontece na prática. E em sua narrativa, ela pontua e considera a lentidão dos processos como sendo uma de suas maiores falhas. Em suas palavras:

Rapaz! Olhe o Sistema de Garantia de Direitos é... como é que eu posso dizer? Ele é muito bonito, né? Assim, quando você vê. Vamos tirar pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, que, quando você lê, que você vê aquela coisa muito bonita e realmente você vê lá que nossas crianças estão realmente assistidas. Só que eu vou lhe dizer uma coisa, quando você parte para a prática mesmo, você vê que existem algumas falhas dessas garantias. Para mim, a maior falha é a lentidão, tipo, aqui no CRAS chega uma denúncia de um caso, e a gente vai e faz o nosso papel, vai acolher realmente, encaminha para o CREAS e, se for necessário, a gente encaminha para o Ministério Público e tudo mais. Só que a gente vê, é... uma lentidão por parte até do próprio Ministério Público, entendeu? (Entrevistada 5).

É importante destacarmos que os desafios postos sinalizam para questões mais complexas, pois estamos tratando de instituições e organismos que fogem ao nosso controle e que, apesar de se destinarem à proteção da infância e juventude, elas “trazem em seu interior uma cultura política de diversas bases que configuram a estrutura de Estado, onde fluem questões da ordem econômica, política e cultural que refletem diretamente em seu desempenho” (OLIVEIRA, 2014, p. 122). Ou seja, são questões institucionais e que muitas vezes fogem ao controle dos profissionais. Todavia, é importante frisar que a falha não está na proposta do sistema, mas em sua operacionalização que não acontece conforme está proposto e normatizado na lei.

As entrevistadas (3 e 7) não conseguiram expressar claramente o que corresponde ao SGD quando foram indagadas e, de modo insatisfatório, ficaram a divagar sobre a temática, não expressando, portanto, um entendimento coerente acerca do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, a saber:

Bem, eu compreendo assim: que eles têm direito a algumas coisas, mas também eles têm deveres, né? Não só direitos, temos deveres e direitos. Direitos de muitas coisas, mas também tem que ter as duas coisas. [...] Se

you só der os direitos a eles e não der os deveres, aí fica ruim (Entrevistada 3).

Bom! É... eu compreendo que os Conselhos municipais, né? Eles atuam de forma eficaz e também não seja apenas aquele conselho é... que está lá em papel e como também é... o conselho ele mostre a sociedade civil o que seria o papel né dos próprios conselheiros tutelares e o trabalho da rede também (Entrevistada 7).

As respostas das entrevistadas (3 e 7) deixam evidente a falta de conhecimento que elas possuem sobre o SGDCA. O desconhecimento do significado desse Sistema por parte de profissionais que lidam diariamente com os casos de vulnerabilidade social e violação de direitos de crianças e adolescentes e que necessariamente precisam realizar intervenções e articulações junto a outras instituições para atendimento das demandas postas é, no mínimo, preocupante.

Em muitos casos, as crianças e/ou os adolescentes e até mesmo suas famílias precisam de suporte e proteção por parte do Estado e da sociedade civil, e, se as profissionais não conseguem fazer uma leitura mais ampla e interligar proteção social a uma série de órgãos, instituições e políticas públicas que, necessariamente precisam e devem se interligar através de ações complexas em rede, fica basicamente inviável realizar a proteção integral da infância e adolescência.

Saber o significado e conhecer o SGDCA pressupõe conhecer o leque de políticas, instituições, programas, projetos, serviços, benefícios, ações e tantos outros mecanismos ofertados pelo Estado para fazer frente às problemáticas sociais vivenciadas pelos sujeitos que demandam intervenções profissionais, o que pressupõe acolher corretamente as demandas, a realização das devidas e necessárias orientações e o encaminhamento adequado dos usuários das políticas sociais de acordo com suas necessidades. Devendo-se, então, necessariamente realizar diálogos com a rede de proteção social local e fora dela. Caso contrário, fica inviável promover a proteção integral de crianças e adolescentes.

É neste sentido que a Resolução N° 113, de 2006, do CONANDA, diz que o SGDCA deve realizar a articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil em todos os níveis da federação. Assim sendo

§ 1º Esse Sistema articular-se-á com todos os sistemas nacionais de operacionalização de políticas públicas, especialmente nas áreas da saúde, educação, assistência social, trabalho, segurança pública,

planejamento, orçamentária, relações exteriores e promoção da igualdade e valorização da diversidade.

§ 2º Iguualmente, articular-se-á, na forma das normas nacionais e internacionais, com os sistemas congêneres de promoção, defesa e controle da efetivação dos direitos humanos, de nível interamericano e internacional, buscando assistência técnico-financeira e respaldo político, junto às agências e organismos que desenvolvem seus programas no país (CONANDA, 2006, p. 1).

Diante do exposto, uma temática que aparece muito dentro do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente e que também é uma das nossas categorias de análise neste estudo e que vale a pena enfatizar. Estamos nos referindo a Proteção Integral de Crianças e Adolescente. Observemos, então, o que dizem as entrevistadas 5, 2 e 1 acerca desta categoria:

A proteção integral é a proteção total, né? Fazer com que valha os direitos que estão lá no Estatuto da Criança e do Adolescente. Proteger integralmente nossas crianças e adolescentes (Entrevistada 5).

Eu acho que a proteção social integral de crianças e adolescentes ela tem que abranger muito mais, no caso é a totalidade, né? É o bem-estar psicológico, social, né? Biológico da criança e não funciona somente com uma política isolada, eu acho que ela funciona quando há articulação entre as outras políticas, porque só quando há a articulação entre saúde, assistência e educação é que realmente a criança vai ter integralmente a sua saúde, o seu psicológico, a sua vivência social igual, né? (Entrevistada 2).

Eu acredito que a criança quando recebe o mínimo de proteção por parte do Estado, quando ela é assistida por políticas de Saúde, Assistência Social e Educação, principalmente, porque são as três políticas mais importantes aqui no nosso município. [...] E também quando ela tem uma família que tenha os mínimos necessários para sobrevivência como uma renda, né? Eu acho que isso é o que vai garantir essa proteção (Entrevistada 1).

A narrativa das entrevistadas (5, 2 e 1) são convergentes e se aproximam no que tange à proteção integral de crianças e adolescentes. As entrevistadas (1 e 2) consideram as Políticas de Saúde, Assistência Social e Educação como sendo políticas que desempenham um papel de fundamental importância na proteção social de crianças e adolescentes. No entanto, apesar da entrevistada (2) destacar que, no município de Santana dos Garrotes – PB, tais políticas são as mais importantes no que concerne à proteção dessa população, é importante não perdermos de vista que no território existem outras políticas de fundamental importância, como a política de saúde mental, por exemplo, não sendo, pois, aquelas políticas por essa entrevistada, as únicas existentes no referido município.

Já a entrevistada (6) pontua quase que literalmente o artigo 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente e o artigo 227 da Constituição Federal de 1988. Vejamos:

A compreensão por proteção de crianças e adolescentes aqui no município é a que está inscrita no ECA, é que a criança e o adolescente têm a proteção integral que estão inseridas nos artigos 4 do ECA e 227 da Constituição Federal que diz que é dever da família, da sociedade, do Estado a proteção de crianças e adolescentes que têm direito à vida, à saúde, à educação, à alimentação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, ao respeito e pondo a salvos de qualquer forma de negligência, discriminação e exploração.

Diante do exposto aqui, podemos observar que a fala da entrevistada coaduna basicamente com aquilo que está previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente mas também na Constituição Federal de 1988. Falar de proteção integral dessa população significa dizer que estamos necessariamente falando sobre o dever do Estado, da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público de assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes (art. 4º do ECA).

Contudo, o relato das entrevistadas (3 e 5) seguem uma linha de raciocínio mais restrita sobre a proteção integral de meninos e meninas. E apontam:

A proteção que eu penso para a criança, assim, que eu entendo é mais de tirar eles da rua, ou seja, de estar na rua sem ter o que fazer, né? A gente traz eles para esse convívio pra gente ir se adaptando com eles pra ver se tira mais eles da rua. Nosso objetivo é esse tirar eles da rua para não ficarem sem ter o que fazer (Entrevistada 3).

Bom! Quando fala em proteção, a gente já está dizendo que é garantia dos direitos dessas crianças e desses adolescentes. Infelizmente, esses direitos não são atendidos, né? E elas ficam em situação de vulnerabilidade, que é gritante né? Então, o que eu entendo por proteção é que deveria ter um olhar mais detalhado, além do Estatuto da Criança e do Adolescente, criar uma lei própria para se ter uma proteção maior. Para proteger a criança não só em sua família, mas também fora do seu lar (Entrevistada 4).

Pensando um pouco sobre o que a entrevistada (4) trouxe sobre a necessidade de “criar uma lei própria para se ter uma proteção maior, para proteger a criança não só em sua família, mas também fora do seu lar”, neste momento cabe frisar dois grandiosos marcos de fundamental importância nesse processo histórico de construção de direitos e proteção integral de crianças e adolescentes: A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e o

Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990.

A promulgação da Constituição Federal de 1988 trouxe significativos avanços em relação à criança e ao adolescente, como pudemos ver anteriormente nos seus artigos 227 e 228. E com base neles, foi criado o Estatuto da Criança e do Adolescente em 13 de julho de 1990, através da Lei 8.069/90, que, conforme seu art. 1º, estabelece a proteção integral à criança e ao adolescente.

A promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990, trouxe uma verdadeira quebra de paradigma no campo das políticas sociais públicas voltadas à proteção dos direitos da infância e adolescência, pois sabemos que, antes do ECA, o que se faziam presentes eram os Códigos de Menores, os quais exerciam mais violência do que proteção.

Desse modo, o reconhecimento dos direitos da criança e do adolescente como um dever do Estado, sendo efetivado por meio das políticas públicas, ocorreu com a promulgação da Lei 8.069, no dia 13 de julho de 1990 (o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA).

O ECA rompe com todo esse percurso histórico dos Códigos (a chama Doutrina da Situação Irregular) e consagra o marco da proteção integral à criança e ao adolescente, ratificando aquilo que a Constituição Federal de 1988 traz em seu artigo 227, afirmando a garantia de prioridade absoluta no atendimento em todas as políticas sociais públicas e o respeito à sua condição peculiar de sujeito em desenvolvimento. Estabelece ainda que a criança ou adolescente não será, pois, objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, punido na forma da lei qualquer atentado, por ação ou omissão, aos seus direitos fundamentais. Portanto, o Estatuto da Criança e do Adolescente é uma lei que tem por objetivo proteger crianças e adolescentes de modo integral, seja no seu contexto familiar ou fora dele. Ou seja, a Lei já existe, o problema é que ela não funciona como deve ser. Em outras palavras, significa dizer que se trata de um problema de operacionalização e não da inexistência da Leis.

Diante do exposto, reforçamos que as políticas sociais públicas configuram-se em um conjunto de iniciativas e decisões governamentais diante das problemáticas sociais, que buscam intervir para a resolução e/ou a minimização das mesmas. Assim, para a efetiva proteção de meninos e meninas faz-se necessário ir além de mecanismos legais, da organização administrativa, dos serviços, ações e protocolos, é primordial que lancemos mão de processos de educação permanente para o quadro de profissionais que atuam na rede de proteção social no município de Santana dos Garrotes – PB, pois acreditamos ser essa é uma estratégia que poderá somar e dar suporte para a construção e o fortalecimento de processos de trabalho

crítico e criativo diante das situações que envolvem violações de direitos e vulnerabilidade social de crianças e adolescentes. Lembremos, pois, é preciso conhecer para poder intervir.

De acordo com Pereira (2008, p.172-173),

[...] A política social está inextricavelmente relacionada ao Estado, governos, políticas, [...] e aos movimentos da sociedade. [...] pauta-se por uma visão que, considerando a sociedade como uma macroestrutura em tensa relação com o Estado, difere de outras concepções que identificam a política social como mera regulação social e distribuição de recursos entre cidadãos, visando ao seu bem-estar. Isso porque a política social tem que ser vista como uma política que, antes de interrogar sobre os recursos a serem distribuídos, leva em conta as posições desiguais dos cidadãos na estrutura de classes da sociedade. Em consequência, a concepção de política social deve também contemplar o conhecimento de como se criam as necessidades e como estas se distribuem, com o objetivo de modificá-las.

É nessa direção que reforçamos a importância da formação continuada para a equipe de profissionais que trabalham junto à rede de proteção integral de crianças e adolescentes, para que consigam ter uma visão ampla dos processos e problemáticas sociais, por meio de diálogos e reflexões críticas. Faz-se necessário ainda que a equipe esteja atenta às reais necessidades e demandas de cada indivíduo e cada família. Além disso, também acreditamos que o trabalho social deve ser desenvolvido por meio de procedimentos planejados, serviços continuados e a busca constante pela efetivação e ampliação dos direitos sociais de meninos, meninas e suas famílias.

3.4.2 – O trabalho social em rede: percepções das profissionais e conselheiras entrevistadas

Neste item, iniciamos as análises com as respostas ao seguinte questionamento: “Para você, o trabalho em rede¹²⁷ é fundamental para a efetivação dos direitos de crianças e

¹²⁷ Para Marteleto, “[...] hoje o trabalho em rede é uma forma de organização humana presente em nossa vida cotidiana e nos mais diferentes níveis de estruturação das instituições modernas. O estudo das redes coloca, assim, em evidência um dado da realidade social contemporânea que ainda está sendo pouco explorado, ou seja, de que os indivíduos, dotados de recursos e capacidades propositivas, organizam suas ações nos próprios espaços

adolescentes?”

De modo geral, todas as participantes entrevistadas responderam que sim e justificaram suas respostas:

É fundamental, até porque nenhuma política funciona sozinha e, se não estiverem articuladas as políticas, não tem como acontecer essa proteção integral de crianças e adolescente (Entrevistada 2).

Porque é um trabalho complementar, a rede precisa estar sempre tendo esse contato, porque uma instituição vai complementar o trabalho da outra. A gente tem um limite de atuação, então até aonde vai o nosso limite é onde começa a atuação de outro órgão, de outro ente e de outra política (Entrevistada 1).

Sem sombras de dúvidas. A gente é integrado [...], o Centro de Referência de Assistência Social faz a parte dele, o Centro de Referência Especializado de Assistência Social faz a dele, Ministério Público faz a parte dele, o Conselho Tutelar faz a dele. Então, se há uma falha em um dos setores, a gente vê que as coisas não andam como deveriam andar (Entrevistada 5).

A coerência das definições remetem à compreensão da rede de proteção social como sendo uma articulação de políticas, de órgãos e instituições que atuam de modo complementar visto que, nenhuma instituição é autossuficiente. Daí, a necessidade de haver uma constante interação na organização do trabalho em rede para a proteção de crianças e adolescentes.

Significa, de pronto, a necessária articulação de diferentes organizações que têm como objetivo realizar a promoção, a defesa e o controle social junto à população infanto-juvenil, no âmbito nacional, estadual e municipal, permitindo, assim, o trabalho intersetorial entre as mais diversas políticas públicas de saúde, de educação, de assistência social, de trabalho, de segurança pública, de planejamento, orçamentária e outras.

Desse modo, podemos entender que o trabalho em rede é tecido a partir do compartilhamento de responsabilidades entre os membros parceiros e que visam realizar um propósito comum. Trata-se de:

Um padrão organizacional que prima pela descentralização na tomada de decisão e pela democracia, pela flexibilidade e pelo dinamismo de sua estrutura, pelo alto grau de autonomia de seus membros e pela horizontalidade das relações entre os seus elementos. A rede opera por meio de um processo de radical desconcentração de poder [...] (OLIVEIRA

políticos em função de socialização e mobilização suscitada pelo próprio desenvolvimento das redes” (MARTELETO,2001, p.72).

et. al., 2006, p. 144).

A atuação em rede de proteção social deve ser efetivada a partir da intersectorialidade e integralidade entre as ações governamentais e não governamentais, além da necessária participação da comunidade nessas ações junto a crianças e adolescentes. Ou seja, pressupõe a construção coletiva em todos os procedimentos para o agir em rede.

Nesse direcionamento, em seu estudo dissertativo, Santos (2017, p. 98-99), enfatiza que a formação de uma rede de proteção “sob a perspectiva de direitos, alicerçada constitucionalmente, sendo o ECA, o SGDCA e as políticas sociais, em particular a Assistência Social basilares para o seu desenvolvimento, é imprescindível para estruturar uma infância e adolescência protegida”. Para essa autora, o trabalho social em rede deve ser pautado em ações intersectoriais, pois essa forma de atuação é para ela o melhor caminho para “a boa execução dos atendimentos, possibilitando a resolutividade das diversas situações, sejam elas para prevenir ou agir perante a violação dos direitos de crianças e adolescentes”.

Dentro desta perspectiva da proteção social em rede, as entrevistadas (1, 2, 4 e 5) ressaltaram que para elas o principal agente articulador da rede de proteção social a crianças e adolescentes no território de proteção social é o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS). Vejamos:

[...] Quando a gente fala em garantia dos direitos de crianças e adolescentes, [...] quando a gente vê que um desses direitos são violados [...] a gente vê que aqui toda denúncia, todo caso de violação de direitos de criança e adolescente chega no Centro de Referência de Assistência Social, então eu acredito que ele é o principal articulador (Entrevistada 5).

[...] A gente trabalha essas campanhas de combate, essas questões de conscientização. São todas desenvolvidas pelo CRAS, então a gente é quem convida a rede para participar. [...] A gente que vai buscando conscientizar e também buscar a participação da rede né. Nas nossas atividades (Entrevistada 1).

O Centro de Referência de Assistência Social para mim é a porta de entrada para qualquer serviço, qualquer demanda [...] o CRAS é a referência, e, a partir dele, se fazem os encaminhamentos necessários para os outros serviços, então ele é muito importante, mas nós não temos o mapeamento da rede (Entrevistada 2).

[...] A gente diz sempre que o Centro de Referência de Assistência Social é a porta de entrada, é a partir daqui que as pessoas são encaminhadas para onde elas devem seguir, para buscar seus direitos (Entrevistada 4).

No contexto da proteção social básica o Centro de Referência de Assistência Social é

o principal equipamento nessa esfera, pois se trata de uma instituição que se diferencia das demais porque ele é responsável por realizar a gestão da proteção social básica no território de abrangência do CRAS no âmbito do Sistema Único de Assistência Social. Além disso, ele é responsável pela oferta obrigatória do Serviço de Proteção e Atenção Integral à Família (PAIF)¹²⁸, conforme ilustrada na imagem 3 abaixo. Ademais, outros serviços socioassistenciais de proteção social básica podem ser implementados na unidade do CRAS.

Além do mais, o CRAS é conhecido como sendo a porta de entrada dos usuários no Sistema Único de Assistência Social, ou seja, é a porta de entrada das famílias na Política de Assistência Social, como bem pontuaram as entrevistadas 2 e 4. A partir da inserção dos sujeitos na referida Política, busca-se viabilizar os direitos sociais dos sujeitos que se encontram em situação de vulnerabilidade e/ou risco social. No âmbito desta unidade as famílias podem ter acesso a projetos, programas, serviços, benefícios sociais e outros que podem auxiliar na manutenção de condições dignas de vida.

É válido lembrarmos que Santana dos Garrotes – PB por se tratar de um município de pequeno porte só existe um (1) Centro de Referência de Assistência Social para atender toda a população local, assim, a estratégia adotada pela equipe de profissionais para buscar assistir a população mais distante da zona urbana foi a criação do CRAS comunidade. Trata-se de um projeto no qual as profissionais se deslocam desse equipamento que está localizado na sede municipal e vão até os espaços mais distantes da cidade, é basicamente um CRAS Itinerante, já que o objetivo é visitar periodicamente, lugares pertencentes à zona de abrangência do CRAS e identificar indivíduos e famílias que estejam dentro dos critérios para inserção na Política de Assistência Social e assim possam receber atendimento nos programas, projetos, benefícios e serviços socioassistenciais, além de levar orientações e informações à população acerca dos direitos sociais.

¹²⁸ As duas funções do CRAS são complementares e interdependentes [...]. A oferta do PAIF viabiliza o encaminhamento dos usuários para os serviços (no CRAS ou no território) e disponibiliza informações – sobre demandas a serem respondidas, potencialidades a serem fortalecidas - que contribuem para a definição de serviços socioassistenciais necessários. Por outro lado, a gestão da proteção básica no território assegura que a ação com a família, exercida por meio do PAIF, seja o eixo em torno do qual os serviços locais se organizam e que os encaminhamentos feitos pelo CRAS tenham efetividade e resolutividade (BRASIL, 2009, p. 20).



Figura 5. Representação da gestão territorial do CRAS.

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2009).

A função de gestão territorial compreende: a articulação da rede socioassistencial de proteção social básica referenciada ao CRAS; a promoção da articulação intersetorial e a busca ativa, todas realizadas no território de abrangência dos CRAS. [...] A gestão territorial da proteção básica responde ao princípio de descentralização do SUAS e tem por objetivo promover a atuação preventiva, disponibilizar serviços próximo do local de moradia das famílias, racionalizar as ofertas e traduzir o referenciamento dos serviços ao CRAS em ação concreta, tornando a principal unidade pública de proteção básica uma referência para a população local e para os serviços setoriais (BRASIL, 2009, p. 19-20).

Dentre as ações de gestão da proteção social básica, podemos destacar a articulação da rede socioassistencial de proteção social básica referenciada ao CRAS, a promoção da articulação intersetorial e busca ativa no território.

Vale reforçar que, de acordo com o texto: “Orientações Técnicas Centro de Referência de Assistência Social – CRAS” (2009), a articulação da rede socioassistencial de proteção social básica, por meio do CRAS, viabiliza o acesso efetivo da população local aos serviços, benefícios e projetos da Política de Assistência Social e outras políticas públicas, contribui

ainda para a definição de atribuições das unidades, para a adoção de fluxos entre o PAIF e os SCFV e promove a gestão integrada de serviços e benefícios, permitindo o acesso dos beneficiários de transferência de renda aos serviços socioassistenciais locais, com prioridade para a população que se encontra em situação de vulnerabilidade e risco social.

Desta forma, podemos verificar ainda que o Centro de Referência de Assistência Social realiza a referência e contrarreferência dos usuários na rede socioassistencial no SUAS e se consolidou como a porta de entrada para os usuários da Política de Assistência Social. Ademais, é a unidade de referência para os demais serviços políticas públicas em seu território de abrangência territorial.

Contudo, a partir das falas de todas as entrevistadas, pudemos observar que a referência e a contrarreferência para promover o trabalho junto à rede de proteção social à criança e ao adolescente no município de Santana dos Garrotes – PB é pontuado como algo constante em suas práticas. Todavia, apenas as entrevistadas 1, 2 e 7 chegaram mais próximo do que vêm a ser tais práticas e destacam que se utilizam tanto da referência como da contrarreferência, mas que existem algumas dificuldades para sua efetivação e/ou mesmo a não completude tanto da referência, quanto da contrarreferência. Observemos, pois, o que dizem as entrevistadas:

A questão da contrarreferência a gente está com dificuldade. Até a referência mesmo, por exemplo, aconteceu uma reunião aqui com vários municípios, e eles alegaram que o nosso município não estava fazendo essa referência, justamente porque a gente está pulando e já encaminhando para o Ministério Público. Já por conta dessa deficiência aí, a gente precisava resolver essa problemática porque tem que haver a referência e a contrarreferência, porque, depois que eles fizerem o trabalho deles, o CRAS pode ser que necessite ficar acompanhando aquelas famílias, aquelas situações, mas se não tiver essa contrarreferência fica o trabalho isolado né? (Entrevistada 1).

A gente sempre faz os encaminhamentos e a gente sempre pede, sabe? quando encaminhamos para o Centre de Referência Especializado de Assistência Social para que eles façam a contrarreferência para a gente. A justiça mesmo tem um caso que todo mês a gente encaminha um relatório para eles, só que a gente nunca teve uma contrarreferência deles para que a gente possa saber como está o caso. A gente sempre tem que procurar saber ou ligar. Para a justiça não, mas para os outros lugares, por exemplo, o CREAS a gente sempre liga para saber como está (Entrevistada 2).

Eu vejo que sim, porém [...] há a questão da dificuldade do retorno, principalmente por parte da [...] Justiça (Entrevistada 7).

A partir da narrativa das entrevistadas, podemos observar que um dos grandes obstáculos para efetivação da referência e contrarreferência no município de Santana dos

Garrotes – PB é pontuado com grande destaque para dois entes de fundamental importância para a garantia da proteção integral de crianças e adolescentes, são eles: o Centro de Referência Especializado de Assistência Social e o Ministério Público, o que já sinaliza para os entraves postos à atuação da rede de proteção social no referido município.

Entendemos que não será possível responder, no espaço limitado deste estudo, a todas as questões que surgiram no decorrer da pesquisa, entretanto, cabe algumas indagações: por qual motivo a Justiça, especificamente o Ministério Público, não realiza a contrarreferência? Será que é porque não quer?¹²⁹ Ou por ventura não sabe ou desconhece o funcionamento do trabalho em rede?

Diante da diversidade de indagações possíveis que perpassam esse complexo e amplo problema, gostaríamos de sugerir algumas ações importantes e que talvez possam ajudar na minimização da problemática posta. Pois bem, acreditamos que assim como a diversidade de indagações, também existem diversas possibilidades de intervenções e ações, neste contexto deixamos como sugestão a realização de ações socioeducativas e a qualificação dos(as) profissionais para o exercício do trabalho em rede; o conhecimento da rede de proteção social; do SGDCA; conhecer como funciona esse trabalho articulado; além de entender como funcionam os fluxos de atendimento e acompanhamento das demandas. Isso supõe, portanto, a dimensão do trabalho coletivo, o trabalho interdisciplinar, a articulação da rede de proteção social existente no território, associados ao aprimoramento teórico, metodológico e técnico.

Em relação à percepções das entrevistadas sobre a lógica do referenciamento e contrarreferenciamento, a partir de suas falas, pudemos perceber com clareza os seus entendimentos acerca dessas categorias. Ademais, elas valorizam esse processo como sendo importante para a resolução e o acompanhamento das demandas, contudo também sinalizam que há falhas na comunicação entre a rede e isso pode estar impedindo a corresponsabilização junto aos usuários dos serviços, contribuindo para a fragmentação das demandas e do próprio atendimento. E isso é muito ruim para os usuários das políticas sociais, pois não conseguem ser visto em sua totalidade.

Todavia, as entrevistadas 3, 4, 5 e 6, apesar de terem afirmado que a instituição onde trabalham utiliza-se da referência e contrarreferência, não souberam justificar o uso dessa ferramenta. Vale a pena destacar a justificativa da Entrevistada 5:

¹²⁹ Essas e tantas outras são questões que, infelizmente, permanecem, no entanto, desejamos que elas sejam instigadoras do necessário desenvolvimento de estudos e pesquisas acerca dessa temática, de modo que possa valorizar, instrumentalizar o trabalho qualitativo e contribuir para a concretização de ações voltadas para transformações no sentido da garantia dos direitos sociais de meninos, meninas e suas famílias.

[...] Tem, mas eu não sei justificar. É só que realmente tem. [...] Aqui em Santana [...] tudo que é [...] para fazer valer realmente o direito da criança e do adolescente, [...] tudo o que concerne ao CRAS é feito. Então, tem, só que eu não sei justificar. Eu estou sendo bem honesta com você [...] (Entrevistada 5).

No que diz respeito a essas categorias, podemos compreendê-las como sendo basicamente o fluxo assistencial dos usuários nas instituições, nos serviços socioassistenciais e políticas setoriais que compõem a rede de proteção no território. Ou seja, trata-se da integralidade do atendimento dos sujeitos, independentemente do nível de proteção social.

O objetivo do referenciamento e contrarreferenciamento é sempre a complementação dos serviços prestados aos usuários, para que esses tenham suas necessidades atendidas de forma integral e, assim, possibilite a superação das situações de dificuldades e/ou violação de direitos. Todavia, devemos ter clareza de que a prática da referência e contrarreferência envolve necessariamente uma ação intersetorial, que potencializa a articulação entre os serviços, evitando que os usuários das políticas públicas sejam fragmentados em suas demandas. Entretanto, é importante não reduzirmos o processo da referenciamento e contrarreferenciamento apenas ao ato de encaminhamentos, mas devemos apreender como um aporte capaz de viabilizar o acesso dos usuários aos serviços que se fizerem necessários para a resolução de suas problemáticas.

Desse modo, cabe destacarmos o que o Caderno de Orientações Técnicas do Centro de Referência de Assistência Social (2009), estabelece como referência e contrarreferência:

A função de referência se materializa quando a equipe processa, no âmbito do SUAS, as demandas oriundas das situações de vulnerabilidade e risco social detectadas no território, de forma a garantir ao usuário o acesso a renda, serviços, programas e projetos, conforme a complexidade da demanda. O acesso pode se dar pela inserção do usuário em serviço ofertado no CRAS ou na rede socioassistencial a ele referenciada, ou por meio do encaminhamento do usuário ao CREAS (municipal, do DF ou regional) ou para o responsável pela proteção social especial do município (onde não houver CREAS). A contrarreferência é exercida sempre que a equipe do CRAS recebe encaminhamento do nível de maior complexidade (proteção social especial) e garante a proteção básica, inserindo o usuário em serviço, benefício, programa e/ou projeto de proteção básica (BRASIL, 2009, p. 10).

Dentro desse cenário, em 2016, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome por meio da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) publicou o Caderno de

Orientações – Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família e Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos que reforçam ainda mais o entendimento acerca da referência e contrarreferência nos serviços:

Quando falamos de referência, referimo-nos ao trânsito do nível de menor complexidade para o de maior complexidade, ou seja, do encaminhamento feito pelo CRAS a qualquer serviço socioassistencial ou a outra política setorial no seu território de abrangência. [...] Já a contrarreferência refere-se ao trânsito do nível de maior complexidade para o de menor complexidade, por exemplo, os encaminhamentos feitos pelo CREAS ou por outro serviço setorial ao CRAS (BRASIL, 2016, p. 7).

Vale reforçar que essa relação de referenciamento e contrarreferenciamento não deve ficar restrita apenas ao CRAS e CREAS, mas deve se estender para outros serviços socioassistenciais e outras políticas setoriais, cujo objetivo é a complementação dos serviços no atendimento aos sujeitos.

Embora as entrevistadas enxerguem os encaminhamentos como sendo o referenciamento e contrarreferenciamento, percebe-se através de suas falas lacunas que devem ser sanadas para que assim possam efetivar plenamente a proteção integral da população alvo das políticas sociais públicas, aqui no nosso caso, as crianças e adolescentes.

De acordo com o texto “referência e contrarreferência no SUAS” da autora Neljanira Oliveira (2017), no processo de articulação para o fortalecimento da referência e contrarreferência, cabe ao poder executivo no âmbito municipal estabelecer e fortalecer a articulação entre as diversas secretarias que ofertam políticas setoriais, enquanto que o gestor da Política de Assistência Social municipal deve fomentar a articulação da rede socioassistencial, proporcionando, assim, a conexão entre todos os serviços. O Centro de Referência de Assistência Social, por sua vez, dentre suas atribuições, encontra-se a função de mapeamento, gestão territorial e potencialização dessa rede.

E para a efetividade dessa ferramenta, a referida autora pontua algumas questões que são de fundamental importância e que vale a pena destacarmos aqui. São elas:

Momentos de diálogo entre os setores municipais; visão integrada dos (as) profissionais sobre os problemas sociais; construção conjunta de fluxos para encaminhamentos; conhecimento dos serviços socioassistenciais existentes no território pela equipe de referência dos equipamentos; registro permanente dos atendimentos; qualificação constante da equipe profissional (OLIVEIRA, 2017, P. 6 – 7).

Diante do exposto, é importante destacarmos a importância da intersetorialidade entre as políticas públicas, pois, quando essas atuam em parceria para o atendimento das necessidades da população, evita-se a visão de fragmentação dos usuários e dos serviços que a eles são prestados. Além do mais, sabemos que política nenhuma possui condições de solucionar e/ou minimizar as problemáticas de âmbito social, atuando isoladamente.

Assim, atender de forma integral aos cidadãos que buscam proteção por meio das políticas sociais públicas, implica necessariamente, investimento em qualificação constante para as(os) profissionais, além de investimento em recursos materiais e financeiros e no fortalecimento da parceria e das ações intersetoriais entre as políticas públicas.

3.4.3 – Rede de proteção social: desafios, limites e avanços postos à implementação da Política de Proteção Integral às Crianças e Adolescentes no município de Santana dos Garrotes – PB

Neste item, buscamos pontuar os principais entraves que as entrevistadas destacaram para a efetiva implementação da política de proteção integral a meninos e meninas no referido município. Para isso, analisamos os aspectos referentes aos desafios, limites e avanços encontrados a partir da atuação em rede.

O trabalho em rede é uma prerrogativa que está prevista na Política Nacional de Assistência Social, no Estatuto da Criança e do Adolescente, no Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente e nas mais diversas políticas públicas e sociais. Podemos considerar como trabalho em rede de proteção social aquele que é realizado por vários sujeitos coletivos e institucionais que atuam nos vários setores “no âmbito da prevenção e proteção às crianças e adolescentes vulneráveis à violência e que, portanto, a estruturação em rede¹³⁰ proporciona a superação da fragmentação e da sobreposição das ações, do imediatismo e do

¹³⁰ “O processo de construção de uma rede de proteção social requer não apenas apropriação dos mecanismos formais que regem as relações entre os muitos sujeitos, sobretudo, dos que estão em franco processo de exclusão, mas o desenvolvimento da ideologia subjaz esses mesmos mecanismos e a sua superação dialética ancorados na compreensão da totalidade concreta das relações sociais” (ARAGÃO, 2001, 84).

personalismo” (ARAGÃO, 2001, p. 79). Isso pressupõe, portanto, a construção coletiva de programas, projetos, serviços e outros vinculados tanto ao poder público quanto à sociedade civil, cuja finalidade é a efetivação e ampliação da cidadania.

Nesse sentido, perguntamos às entrevistadas se há desafios para a implementação da Política de Proteção Integral às crianças e adolescentes no município de Santana dos Garrotes – PB. As sete (7) entrevistadas responderam que há dificuldades. Entretanto, duas (2) entrevistadas apresentaram justificativas que se distanciam daquilo que seria uma compreensão crítica da realidade social e das problemáticas sociais vivenciadas pelos sujeitos em seus contextos de vida. São elas:

[...] Tem crianças e adolescentes que não querem ser implementados na proteção, por exemplo, quando a criança está na rua, o direito dela é de estar engajado em algum projeto do Centro de Referência de Assistência Social, questão da educação, tem oficina, e muitas crianças ou adolescentes não querem ser implementadas nesses serviços (Entrevistada 6).

Eu acho que há muitos desafios, [...] tem muita proteção da sociedade. Eu acho muita proteção da sociedade [...] e da família também. Aí, há muitos desafios desse tipo. Assim, você tenta fazer uma coisa, mas a família já faz outra diferente e às vezes a família não aceita [...] e já acha que você está se intrometendo muito [...]. [...] Em muitos casos, a gente passa até por ruim quando tenta ajudar (Entrevistada 3).

Nas narrativa dessas participantes da pesquisa, é possível percebermos com clareza a culpabilização da criança, do adolescente e de sua família por estarem em situação de violação de direito e/ou vulnerabilidade social. Assim, faz-se necessário que lembremos, pois, que os riscos e vulnerabilidades sociais não são decorrentes da responsabilidade dos indivíduos que as vivenciam individualmente, mas que são consequências de um conjunto de desigualdades, econômicas, políticas, sociais, culturais, estruturais, conjunturais e da própria ausência do Estado, isto é, da ausência de um conjunto de proteções sociais que deveriam ser garantidas por meio do poder público estatal.

Na grande maioria das vezes, são famílias que possuem suas vidas marcadas pela constante ausência tanto de políticas quanto de práticas “que assegurem direitos – a trabalho formal e renda, à convivência familiar e comunitária e à não-violência, interpessoal, intrafamiliar e social” (BAPTISTA e ARRUDA, 2008, p. 198).

Famílias e indivíduos que, em seu percurso de vida, experimentam processos de vulnerabilidade social e violação de direitos, não raro apresentam mudanças e rupturas nos laços e também nas redes de apoio familiar e social. Assim, a trajetória que norteia as vivências

e o movimento dessas famílias no território onde tecem suas tramas de vida diária e na sociedade como um todo atestam a necessária criação e implementação de políticas públicas e sociais capazes de fazer frente a tais problemáticas.

Dentro desse contexto, o documento “Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS” (2011), enfatiza que:

O olhar complexo às famílias permite compreender a gênese e os impactos das situações de risco pessoal e social, por violação de direitos, e as dificuldades de exercício das funções de proteção, cuidado, socialização, protagonismo e participação (BRASIL, 2011, p. 19).

E conclui:

Ao localizar a família em seu contexto social, a PNAS reconhece o papel do Estado em propiciar-lhe apoio para o exercício do papel de cuidado e proteção, incluindo, além disso, seu acesso a direito e às diversas políticas públicas. A ação do Estado, nesse sentido, seria oferecer políticas e garantia de sustentabilidade às famílias, com o objetivo de fortalecê-las em suas funções de proteção e inclusão de seus membros, a partir da observação de suas necessidades e de todo o contexto em que vivem e se relacionam (BRASIL, 2011, p. 19).

Assim, de acordo com a Política Nacional de Assistência Social (2004), a efetivação da proteção social deve garantir as seguintes seguranças: segurança de sobrevivência (de rendimento e de autonomia), de acolhida, de convívio ou vivência familiar. Em relação a essas seguranças, vale assinalar que a família enquanto eixo central das políticas sociais, deve ser protagonista tanto dos serviços, programas, projetos, benefícios, como das ações no âmbito do Sistema Único de Assistência Social.

Nessa direção, faz-se necessária a superação de visões imediatistas, fragmentadas e que concebem a permanência de estereótipos que incapacitam e culpabilizam as famílias, especialmente, as famílias pobres, reforçando práticas de preconceito e discriminação que contribuem ainda mais para a ocorrência de processos de exclusão e violência dos sujeitos.

Ademais, somos concordes com Marilda Villela Iamamoto quando, em seu livro “O Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho¹³¹ e formação profissional”, ela coloca que

¹³¹ O trabalho é uma atividade fundamental do homem, pois mediatiza a satisfação de suas necessidades diante da natureza e de outros homens. Pelo trabalho, o homem se afirma como um ser social e, portanto, distinto da natureza. O trabalho é a atividade própria do ser humano, seja ela material, intelectual ou artística. É por meio do trabalho que o homem se afirma como um ser que dá respostas prático-conscientes aos seus carecimentos, às suas necessidades [...] (IAMAMOTO, 2015, p. 60).

“o tempo presente, os homens presentes e a vida presente [...] requerem profissionais capazes de desenvolver sua capacidade de decifrar a realidade e construir propostas de trabalho criativas e capazes de preservar e efetivar direitos (IAMAMOTO, 2015, p. 18-20). Isso serve indistintamente para todos os âmbitos de atuação profissional, pois, enquanto atores das políticas públicas e sociais, é fundamental que no exercício de suas funções tenham conhecimentos tanto acerca das políticas nas quais atuam, quanto dos usuários destas, de suas problemáticas, de suas necessidades e de suas potencialidades.

É necessário, pois, que as(os) profissionais consigam romper com o campo do aparente, da imediatividade e realizem aproximações concretas com a realidade de vida e de trabalho dos usuários dos serviços, programas, projetos e outros para, assim, conseguir

Decifrar suas formas de explicitação cultural, social e política, suas experiências e interesses expressos não só no campo das organizações coletivas, político-partidárias ou sindicais, mas em suas lutas por melhorias parciais de vida e no conjunto de suas expressões associativas e culturais que expressam modo de viver e de pensar, de enfrentar e resistir a essas desigualdades sociais (Ibidem, p.76).

A partir do exposto, devemos entender que o deciframento das condições concretas de vida dos usuários das políticas sociais é primordial, assim como é fundamental que os profissionais que atuam nestas políticas realizar um trabalho qualificado e que se pautem pelo zelo, pelo cuidado e pela qualidade dos serviços prestados no atendimento da população, prezando sempre pela universalização dos direitos de cidadania.

Todavia, apesar dessas profissionais terem demonstrado esse entendimento acerca das problemáticas sociais, as demais entrevistadas responderam ao nosso questionamento pontuando questões relativas ao “difícil acesso e comunicação com o Centro de Referência Especializado de Assistência Social, falta recursos, falta de formação e capacitação para as profissionais e a ausência de compreensão por parte da população local acerca das violações de direitos de crianças e adolescentes”, sobre as quais discorreremos sequencialmente a seguir.

No que tange aos desafios relativos à Proteção Social Especial, as entrevistadas 2 e 7 afirmaram:

Há muitos e um ponto muito importante é a questão do Centro de Referência Especializado de Assistência Social da gente que é muito distante e dificulta muito o contato e acompanhamento das demandas. Então, isso acaba fragilizando essa proteção integral dessas crianças e adolescentes. [...] Por exemplo, quando é uma criança em situação de

violação de direitos e é uma questão que não pode esperar muito tempo, a gente acaba encaminhando logo para a justiça e depois a gente encaminha para o CREAS para que eles façam o acompanhamento (Entrevistada 2).

Para mim, [...] o grande desafio para a implementação dessa política no município seria a referência do CREAS, até então a gente não tem [...] no nosso município, e, quando há uma violação de direito da criança e do adolescente, é sempre encaminhada para o Centro de Referência de Assistência Social [...], que a gente sabe que ele vem primeiro sobre a questão da proteção. E também a questão sobre o Fundo Municipal da Criança e do Adolescente que seria a questão dos recursos (Entrevistada 7).

É importante reforçar que o Município de Santana dos Garrotes – PB não dispõe de um Centro de Referência Especializado de Assistência Social no próprio município, e a equipe que dá suporte nas situações de violação de direitos é a equipe do CREAS regional, que se encontra localizado na cidade de Manaíra – PB. A distância entre Santana dos Garrotes – PB e Manaíra – PB é de aproximadamente 2h20min (91,9 km), via PB-306 e BR 406. Entretanto, o distanciamento territorial não é o único empecilho para a atuação em rede. Conforme trataremos mais adiante.

O Centro de Referência Especializado de Assistência Social atua em situações que envolvem violação de direitos, e, em muitos casos, há a presença de ruptura dos laços familiares e comunitários. Tal fato implica o desenvolvimento de ações mais complexas pelos profissionais que atuam nesse equipamento, devendo, pois, utilizar “conhecimentos e habilidades técnicas mais específicas, [...] além de ações integradas com a rede” (Brasil, 2011, p. 27).

Em relação a ausência de recursos, as entrevistadas 1 e 4 justificaram dizendo:

Aqui, no município, a gente faz o possível, só que eu acho que existe uma deficiência maior no âmbito federal e estadual em relação às políticas voltadas especificamente para crianças e adolescentes. Aí, como o município ele tem uma certa limitação com relação aos recursos de financiamento dessas políticas, aí eu vejo que é muito limitado. Acho que é uma limitação em todas as esferas. Os desafios são mais por essa questão financeira dos recursos [...]. Por exemplo, agora na Conferência uma das nossas reivindicações é que houvesse mais políticas voltadas para crianças e adolescentes e financiamento [...] para que essa política aconteça (Entrevistada 1).

Sim, porque faltam recursos. Infelizmente, o município sozinho [...] não pode garantir essa assistência, tem que vir recursos tanto do governo estadual quanto do governo federal, e a gente teve uma perda muito grande de recursos, principalmente, nesse momento. Nós estamos trabalhando

praticamente sem verbas, sem dinheiro e sem dinheiro a gente não pode atuar como a gente gostaria. E o segundo ponto que eu acho que interfere nessa assistência é a falta de informação [...] para a família [...] e falta de formação para os profissionais, pois a última formação que nós tivemos com a rede na assistência foi lá em 2016. De lá para cá, nós estamos parados de formação, tirando essas capacitações que são feitas anualmente que já é algo corriqueiro da Assistência Social. Mas, aquela formação mesmo para a gente ter um olhar melhor em relação a essa questão da perda dos direitos das crianças a gente não tem. Então, são os dois pontos: a questão da falta de recursos financeiros e a capacitação/formação (Entrevistada 4).

Sabemos que o processo de reestruturação produtiva trouxe inúmeras transformações para o mundo do trabalho e mudanças na esfera do Estado, a chamada Reforma do Estado, que, de acordo com Iamamoto (2015, p. 34), é exigida pelas “políticas de ajuste, tal qual recomendadas pelo Consenso de Washington. Em função da crise fiscal do Estado em um contexto recessivo, são reduzidas as possibilidades de financiamento dos serviços públicos [...]”. Além disso, temos o enxugamento dos investimentos do Estado nas políticas públicas e sociais.

Na conjuntura atual, vivenciamos uma grande regressão no campo nos direitos e das políticas sociais públicas. Lembremos, pois, que estamos no contexto neoliberal, em que o Estado passa a ofertar políticas residuais e compensatórias.

As políticas sociais nesse contexto são marcadas pelo processo de mercantilização, são pautadas na responsabilização dos sujeitos e suas famílias pela proteção social de seus membros e adquirem o caráter de políticas sociais residuais, além da existência de programas focalizados na população pobre e extremamente pobre.

Nesse cenário, há o desmonte da seguridade social e inúmeros cortes nos programas de transferência de renda, além de cortes nos recursos para a oferta de serviços e políticas sociais. “Ao desenvolver novas estratégias para reestruturar o poder dominante, a sociedade capitalista intensifica a expropriação dos direitos sociais e trabalhistas, configurando um desmonte da Proteção Social, [...] as políticas sociais perdem sua funcionalidade” (ARCOVERDE; ALCANTARA; BEZERRA, 2011, p. 184).

Nessa conjuntura, há o agudizamento das expressões da questão social, as quais são perfeitamente observáveis através do aumento da pobreza das massas populares em virtude do desemprego massivo e de cortes de investimentos do governo com os gastos sociais. Ficam, assim, à margem inúmeras famílias que estão em situação de vulnerabilidade social e violação

de seus direitos mais elementares, como a saúde, alimentação, educação, habitação, entre outros.

Diante da proposta neoliberal, temos um amplo processo de intensificação das desigualdades sociais e a ampliação do desemprego, o que exige mobilizações e maior participação da sociedade civil organizada, na luta ativa e incessante para que as conquistas da classe trabalhadora não sofram retrocessos e para que novas políticas sejam implementadas e ampliadas para os sujeitos, enquanto um direito de cidadania e jamais o seu retrocesso.

Ademais, reforçamos a necessidade da oferta de formação continuada para todas(os) as(os) profissionais que atuam nas políticas de proteção social no município de Santana dos Garrotes – PB.

No que se refere à falta de compreensão da população acerca das situações de violações de direitos, a justificativa da entrevistada 5 é enfática:

[...] Desafios, implementar, [...] eu acredito que o maior desafio [...] seja a parte de compreensão [...] da população [...]. Acho que o maior desafio [...] para fazer valer um programa bacana e viabilizar os direitos de crianças e adolescentes seria primeiro [...] conversar com a população, mobilizar essa população para que ela compreenda que, no caso de violação de direitos seja ele qual for, a criança e o adolescente são vítimas e não devem culpabilizar, como a gente ainda vê (Entrevistada 5).

Diante da realidade das narrativas apresentadas pelas interlocutoras deste estudo, percebemos que os desafios para a efetiva implementação da política de proteção integral às crianças e adolescentes no referido município é algo bastante complexo e com muitos impasses, tanto nos níveis da Proteção Social Básica, quanto na Proteção Social Especial, apesar dos esforços empreendidos por muitos dos atores sociais na luta pela proteção da população infanto-juvenil naquele município.

Se por um lado, enxergamos através da fala da Entrevistada 5, um desafio grandioso, por outro podemos pensar essa “falta de compreensão da população” acerca das situações de violação de direitos de crianças e adolescentes como um espaço que se faz possível e necessário ao trabalho das(os) profissionais. Um espaço propício a realização de ações socioeducativas, já que de acordo com a entrevistada 5, essa população ainda desconhece e culpabilizar as expressões da questão social vivenciadas por meninos e meninas.

De acordo com o documento Parâmetros para Atuação de Assistentes Sociais na Política de Saúde (2010), as ações socioeducativas “consistem em orientações reflexivas e socialização de informações realizadas por meio de abordagens individuais, grupais ou

coletivas aos usuários, as famílias e população de determinada área programática” (BRASIL, 2010, p. 54), pautando-se, pois, no fornecimento de informações, orientações e esclarecimentos que possibilitem a construção de uma nova cultura. Trata-se de uma prática que por meio de reflexões críticas possibilitará aos sujeitos sociais “captar, na medida do possível, o movimento da realidade social e, conseqüentemente, participar, de forma consciente, do processo de transformação dessa realidade enquanto ser histórico” (Ibidem, p. 56).

Dando seqüência ao nosso estudo, fizemos a seguinte proposição: “No que se refere à atuação da rede de proteção social no município de Santana dos Garrotes – PB, aponte alguns avanços e desafios para a efetivação da política de criança e adolescente”.

Referindo-se aos pontos negativos, as Entrevistadas 1 e 2 reforçaram os desafios e as dificuldades que já haviam mencionado anteriormente, acerca da fragilidade da política de proteção social no município.

Eu acho que o maior desafio é justamente essa fragilidade na rede, [...] o trabalho com o CREAS é bem difícil. [...] A gente só sente mais dificuldade em relação a Proteção Social Especial (Entrevistada 1).

O principal desafio é justamente a questão do CREAS que o da gente é muito distante né. E seria muito bom se pelo menos fosse um CREAS perto da gente, para fazer esse acompanhamento. Seria muito melhor para a população (Entrevistada 2).

Já a entrevistada 7 pontuou: “[...] os desafios! eu vejo [...] as vezes é por parte de não ter uma equipe [...] que faça parte do sociojurídico”. As demais entrevistadas não conseguiram apresentar justificativas satisfatórias ao nosso questionamento.

Nesse ponto, cabe-nos o seguinte questionamento: Por qual motivo o Centro de Referência Especializado de Assistência Social está tão distante do município de Santana dos Garrotes – PB? Haja vista a existência deste equipamento em cidades mais próximas deste município, além do mais vale levar em consideração que de acordo com as entrevistadas a existência formal desse equipamento na cidade de Manaíra – PB não tem sido sinônimo de garantia de suporte técnico as problemáticas que têm surgido do município de Santana dos Garrotes – PB e que precisam de sua atenção e intervenção.

Evidencia-se a necessidade de um comprometimento maior por parte do poder estatal no que tange à proteção em questão, pois o enfrentamento as expressões da questão social vivenciadas pelo segmento infanto-juvenil se faz urgente e necessário. Além de tudo,

reforçamos o importante papel que cada órgão do Sistema de Garantia de Direito deve desempenhar frente à proteção integral de crianças e adolescentes.

[...] A articulação entre as políticas públicas, por meio do desenvolvimento de ações conjuntas destinadas à proteção social básica ou especial e ao enfrentamento das desigualdades sociais identificadas nas distintas áreas. Supõe a implementação de programas e serviços integrados e a superação da fragmentação da atenção pública às necessidades sociais da população. Envolve a agregação de diferentes políticas sociais em torno de objetivos comuns e deve ser princípio orientador da construção das redes municipais. (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2011, p. 39).

Em vista disso, é primordial realizar a integração das políticas sociais, desde sua “elaboração, execução, monitoramento e avaliação, de modo a superar a fragmentação e proporcionar a integração das ações, resguardadas as especificidades e competências de cada área” (BRASIL, 2011, p. 36). Implica, necessariamente, a articulação entre as instituições e os profissionais que nelas atuam e o compartilhamento de objetivos que se desejam alcançar. Para tanto, é primordial que “exista um processo contínuo de circulação de informação, com abertura para o diálogo permanente, capacidade para rever processos e fluxos de trabalho, compromisso com o fazer coletivo e postura de cooperação individual, institucional e de superação de vaidades” (Ibidem, p. 37).

Quanto aos pontos positivos da atuação em rede, observemos o argumento da entrevistada 2, descrito a seguir: “A gente faz parte de uma equipe que está sempre juntos nas campanhas. A gente tem uma comunicação muito boa com o Conselho Tutelar, [...] porque, apesar de não ter um CREAS presente no município, a gente tem contato com o CT e com o CAPS também [...]” (Entrevistada 2).

Podemos verificar, a partir da fala da entrevistada que, as profissionais do CRAS têm uma comunicação muito boa como o Conselho Tutelar e com o Centro de Atenção Psicossocial (CAPS), o que evidencia ainda que há minimamente uma parceria de trabalho intersetorial com os supracitados órgãos.

Indagadas sobre os desafios encontrados pela instituição onde trabalham para acionar a rede de proteção social à criança e ao adolescente e conseguir resolver os casos de violação de direito desta população que se encontra em situação de risco e vulnerabilidade social no município, de modo geral, as entrevistadas informaram que os desafios perpassam pela dificuldade de comunicação e interlocução com o CREAS, o sistema de Justiça e até mesmo entre as equipes que compõem os serviços da rede de proteção social, mas de acordo com os

relatos das das profissionais, tais problemas estão relacionados, basicamente, à difícil acesso Justiça e as fragilidades com o CREAS. Essas reflexões podem ser observadas nas falas das entrevistadas 1, 2 e 5:

Bom! a vulnerabilidade é bem mais abrangente, né? No caso das violações, [...] com relação ao CREAS, existe essa fragilidade com a questão da demora. Às vezes, quando o CREAS comparece ao município, o problema da violação já tem sido solucionado, a gente já tem encontrado até uma solução. E, com relação ao Ministério Público a gente também tem uma certa demora da justiça e é uma dificuldade para resolver os problemas e ficam solicitando da gente mais estudos e relatórios repetitivos que aí acaba também o problema sendo resolvido por si só. A gente acaba fazendo nossa parte até mais do que é nossa atribuição, e a gente sente essa dificuldade mais em relação ao CREAS e ao Ministério Público (Entrevistada 1).

Quando a gente encaminha para a justiça, a justiça não dá uma contrarreferência a gente, é lenta, a gente fica enviando relatórios para eles, entendeu? Essa questão da justiça é uma questão bem precária da gente. A gente já participou de audiência com a justiça, mas não tem aquela contrarreferência por parte deles, entendeu? Até porque deveria ter uma equipe dentro da justiça para fazer essa interlocução com a gente também. A questão da contrarreferência com a justiça é um desafio porque não tem (Entrevistada 2).

[...] Quando a gente fala em CREAS, tem essa questão da distância, [...] eu acho que a maior dificuldade encontrado é dessa logística [...]. Eu penso que, se o CREAS fosse em Olho D'água, se bem que eu acho que tem um regional também em Itaporanga, enfim, se fosse um CREAS mais próximo, a resolutividade do que chega aqui seria mais rápido, né? Ali em Olho D'água por exemplo é um pulo daqui, daria para a pessoa vir e averiguar e ver o que é que está acontecendo junto com a equipe e assim fazer os encaminhamentos. Eu acho que o que dificulta mais é essa distância, sabe? Também, quando a gente manda para a justiça, [...] é justamente essa lentidão dos processos (Entrevistada 5).

As informações apresentadas pelas entrevistadas descortinam uma situação preocupante: a fragilidade de interlocução entre os atores sociais e as muitas dificuldades em acionar a rede de proteção integral à criança e ao do adolescente no município para promover um atendimento às suas demandas de forma articulada e com a partilha de responsabilidades, entre os membros que integram a rede de proteção social.

Podemos vislumbrar, a partir da declaração das entrevistadas, que dois (2) órgãos primordiais do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente contribuem para essa falha da rede, quais sejam: O CREAS e o MP. Pensar na ausência do MP e do CREAS na proteção de crianças e adolescentes, ainda que se façam presentes no SGDCA, significa pensar na ausência do Estado e necessariamente na violência do Estado com essa população.

Nesse sentido, podemos observar que a ausência na atuação dessas instâncias coopera para a não resolução das ocorrências, para o atendimento das demandas de forma isolada e fragmentada e que, na grande maioria das vezes, não são suficientes para resolver os casos que envolvem ameaça e/ou a violação dos direitos de meninas e meninos.

Cabe, nesse momento, pontuarmos algumas contribuições do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente como uma importante instância e um dos órgãos indispensáveis para a articulação dos integrantes do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente em âmbito municipal, tendo-se em vista que o CMDCA, além de contribuir com a interlocução do SGDCA, também deve atuar coordenando intervenções conjuntas, de modo a atender às demandas de meninos e meninas em nível local.

Cabe aos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente, portanto, o importantíssimo e irrecusável dever de colocar em uma mesma mesa de debates os representantes de todos os órgãos e instituições que atuam direta ou indiretamente com crianças e adolescentes, para que, juntos, pontuem e discutam os maiores problemas que afligem a população infanto-juvenil local, planejando ações e definindo estratégias de atuação interinstitucional para sua efetiva solução. Em outras palavras, cabe aos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente, em parceria com outros Conselhos Setoriais e demais integrantes do “Sistema de Garantias” acima referido, elaborar - e zelar pela efetiva e integral implementação (com a indispensável e prioritária previsão dos recursos orçamentários que se fizerem necessários) de políticas públicas específicas para o atendimento das mais variadas demandas existentes, através de ações governamentais (notadamente, por intermédio dos órgãos públicos encarregados dos setores de saúde, educação, assistência social, cultura, esporte, lazer etc.) e não governamentais articuladas, de modo que toda e qualquer ameaça ou violação de direitos infantojuvenis (ainda que representada pela própria conduta inadequada da criança/adolescente atendida e/ou de seus pais ou responsável) tenha uma resposta rápida e eficaz (DIGIÁCOMO, 2013, p. 3-4).

Somente através de ações planejadas e articuladas entre os diversos órgãos do SGDCA, seria possível a identificação das situações que envolvem ameaça ou violações de direitos da população infantojuvenil e sua possível resolução.

Seguindo essa linha de raciocínio, quando questionadas acerca do planejamento de ações com a rede, visando atingir o pleno atendimento das demandas de crianças e adolescentes, apenas a entrevistada 3 respondeu que “não há planejamento”. Já a entrevistada 5, por sua vez, pontuou questões que fugiram ao nosso questionamento, deixando muito a desejar. Tal fato, em outras palavras, significa que ela não conseguiu responder ao que foi perguntado nesse item. As demais entrevistadas responderam que há o planejamento em rede,

mas suas justificativas apontam que esse planejamento é algo muito isolado, pontual e não abrangendo a rede em sua totalidade. Observemos, pois, o que dizem as entrevistadas 2, 1, 6 e 7 em suas narrativas:

A gente trabalha mais com planejamento no setor da gente, a gente faz esse planejamento de três em três meses, mas não com a rede, é apenas com o setor da gente e com a rede só com o pessoal do Conselho Tutelar que a gente, às vezes, faz um planejamento, e a gente chama eles e fica debatendo o que vai ser realizado, mas é mais um planejamento interno daqui do Centro de Referência de Assistência Social. Por exemplo, a gente engloba o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, do Programa Bolsa Família (PBF), o Programa Criança Feliz que funciona tudo num local só né. Aí, a gente sempre faz juntos (Entrevistada 2).

O planejamento é mais pontual. Eu acredito que o planejamento fica só mais por conta do Centro de Referência de Assistência Social, né? Quando a gente vai fazer o planejamento, a gente tenta inserir o restante da rede, mas o contrário quase nunca acontece. Por exemplo, quando a gente vai fazer a campanha de 18 de maio, que é uma campanha que a gente trabalha bastante, então a gente convida a rede para ser inserida no nosso planejamento, mas a gente raramente ou quase nunca é inserido no planejamento dos demais órgãos da rede (Entrevistada 1).

Sim. Os planejamentos são realizados semanalmente e quinzenalmente na questão de relatórios, essas coisas assim. A gente trabalha semanalmente a questão do Conselho Tutelar e mensalmente na questão de rede com o Centro de Referência de Assistência Social, somente (Entrevistada 6).

Sim. Inclusive as profissionais elas planejam como são efetuadas essas questões que eu já falei anteriormente, que são a questão das campanhas que são feitas no município e a questão também dos vídeos que são feitos também para a questão de orientação da sociedade civil, mas [...] nem todos os membros da rede participam desse trabalho em rede. Até então o que eu percebo é mais a participação de Centro de Referência e o Conselho Tutelar do município (Entrevistada 7).

Infelizmente, podemos observar que esse é um diagnóstico crítico, tendo-se em vista que o planejamento das ações em conjunto é algo basilar para se trabalhar em rede. A busca pela efetivação da proteção integral de crianças e adolescentes perpassa necessariamente ações planejadas entre os atores e as instituições que compõem o Sistema de Garantia dos Direitos dessa população. No entanto, o que se infere, a partir das falas das entrevistadas 1, 2, 6 e 7, é que o planejamento em rede e da rede não acontece, existindo apenas interlocuções pontuais entre alguns membros da rede, o que não dá conta de toda a complexidade do trabalho e das demandas existentes no território de (des)proteção social.

De acordo com Oliveira (2014), o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente pressupõe a concepção de um sistema de instituições que funcionem de forma coesa e estável, e, através da atuação dos membros de seus grandes eixos, concebem direitos em complementaridade de atenção e serviços públicos interligados, que intercedem de acordo com as situações de vulnerabilidades sociais e violação de direitos ou na prevenção dessas situações, através de ações em uma complexa rede.

Para a supracitada autora:

Em todos os eixos, perpassam as ações em rede, demonstrando a ações complementares entre as políticas. A organização política que esta requer, como fundamento para o enfrentamento da questão social, o exercício da cidadania, com a intervenção no interior da gestão de sociedade, através de suas organizações (OLIVEIRA, 2014, p. 125).

Em vista disso, não podemos negligenciar a necessidade do planejamento das ações em parceria com a rede, pois é esse mesmo planejamento que dará norte às ações profissionais frente às situações de vulnerabilidade social e violação de direitos da população atendida pelas políticas públicas. Além de que, também não estaremos indo de encontro ao que propõe o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), quando estabelece em seu artigo 86 que “a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios”. Isso significa, portanto, que as ações envolvidas na política de atendimento à criança e ao adolescente devem ocorrer necessariamente de forma conjunta, articulada e planejada.

Diante do exposto, questionamos: “Quais são as atividades realizadas através da rede de proteção social no município de Santana dos Garrotes – PB para o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários de crianças e os adolescentes em situação de violação de direitos e vulnerabilidade social?”

É importante destacarmos que, nesse item, as entrevistadas 4, 6 e 7 não conseguiram responder, de modo satisfatório, àquilo que foi questionado e trouxeram apenas considerações que não têm relação com o esperado para esse ponto.

Destacamos abaixo as falas das entrevistadas 1, 2, 3 e 5.

Aqui, na Assistência, nós oferecemos as atividades do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos. Na questão da violação de direitos, a gente faz o acompanhamento familiar e, se a criança ou o

adolescente ainda não tiver inserido nos programas sociais, a gente faz essa inserção. Aí, como a gente está num período pandêmico e com as atividades estão sendo realizadas de forma remota, a gente faz vídeos e posta nos grupos de WhatsApp. Com relação à saúde, a saúde também acompanha aquela situação e dá todo o suporte para que ele consiga sair dessa situação. No caso das vulnerabilidades sociais, acontecem as mesmas coisas. No caso, a Assistência Social oferta os serviços de Proteção e Atendimento Integral às Famílias e também os Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos que tem aqui no CRAS e também o Programa Criança Feliz, caso também seja o perfil da criança. Eu acho que os programas da educação estão também acontecendo de forma remota, né? Mas, é só essa questão do acompanhamento mesmo e a questão dos encaminhamentos a partir da procura no CRAS (Entrevistada 1).

A gente tenta sempre fazer a questão da orientação, né? E os encaminhamentos. Temos o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, que é justamente para fortalecer esse vínculo [...] com todos os responsáveis pelas crianças e adolescentes. A gente faz os acompanhamentos domiciliares com a psicóloga fazendo os atendimentos psicológicos também. E a gente vê quais as demandas ali a gente faz os encaminhamentos. A gente tenta deixar bem dinâmico esse acompanhamento para eles, por exemplo, a gente aborda um tema que tenta aproximar mais a família (Entrevistada 2).

A gente tem o Serviço de Convivência, né? Aqui que a gente trabalha com eles também essas situações de vulnerabilidade [...]. No meu caso, eu nunca peguei casos de meninos em situação de violação de direitos não (Entrevistada 3).

Aqui a gente tem o Serviço de Convivência, né? Que acolhe essas crianças quando elas têm algum direito violado. [...] No caso, quais são os programas que a gente tem no município? A gente tem o Serviço de Convivência, a gente tem o Programa Criança Feliz que atende essas crianças [...]. E atividades com essas crianças? Mulherzinha! O que é feito aqui, assim, eu não vou saber te dizer porque eu não estou a par, entendeu? Eu não sei te dizer o que é que o PAIF faz quando tem essas crianças que mandam para o Serviço de Convivência, por exemplo, a gente encaminha para o Serviço de Convivência, eu não sei o que é que é feito lá no Serviço de Convivência direcionado para essas crianças. Né isso que tu está me perguntando? Eu não sei se tem alguma coisa que é diferente, por essas crianças terem passado por isso. Eu sei que tem o acompanhamento psicológico, sei que tem o acompanhamento assistencial [...] da equipe do PAIF, mas, quando essa criança é encaminhada para o serviço, eu não sei te dizer, que eu acho que é justamente isso que tu quer saber. Eu não sei dizer se tem alguma atividade. E se tem com a família? Mulherzinha, eu não sei (Entrevistada 5).

Podemos observar que, de acordo com as entrevistadas as atividades destinadas às famílias, crianças e adolescentes que tiveram seus direitos violados ou em situação de vulnerabilidade social, estão circunscritas basicamente no rol de ações previstas no âmbito da

Proteção Social Básica, especialmente, no Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos e no Serviço de Proteção e Atenção Integral à Família.

Cabe reforçar que o PAIF oferta ações socioassistenciais de prestação continuada, cujo trabalho é desenvolvido com famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade social e tem como objetivo prevenir a ocorrência de violência e o rompimento dos laços familiares e comunitários. Além de tudo, esse serviço deve ser prestado necessariamente pelo Centro de Referência de Assistência Social.

Já o SCFV também se trata de um serviço da Proteção Social Básica, o qual desenvolve ações de cunho preventivo e proativo de modo a complementar as ações realizadas tanto pelo Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família, quanto ao Serviço de Proteção e Atendimento Especializado às Famílias e Indivíduos (PAEFI). Todavia, as entrevistadas não mencionaram nenhum serviço ou atividade que é realizado pela Proteção Social Especial, isto é, através do CREAS¹³² quando há situações de violação de direitos, o que muito nos preocupa, porque nem o CRAS e nenhum outro órgão consegue caminhar sozinho e, infelizmente, a resolutividade das problemáticas que se apresentam, nos parece que acontece de modo fragmentado e sem os devidos acompanhamentos, orientações e suporte as famílias e indivíduos.

A ausência do CREAS é notada e sentida em todos os aspectos. Reiteramos aqui mais uma vez a necessidade e a importância do diálogo e do fortalecimento da parceria com os membros que compõem a rede de proteção social e neste caso, especialmente, com o Centro de Referência Especializado de Assistência Social, haja vista o papel que esse órgão deve desempenhar no tocante às situações de violação de direitos de crianças e adolescentes. Caso persista essa inviabilidade do trabalho com esse órgão, é primordial que o município de Santana dos Garrotes – PB busque firmar parceria com um CREAS mais próximo de sua localidade e que possa, realmente, dar suporte nas questões que envolvem violações de direitos e, necessariamente, precisam da intervenção da equipe especializada. Dentre as competências do CREAS, podemos destacar:

Ofertar e referenciar serviços especializados de caráter continuado para famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social, por violação de direitos, o planejamento, monitoramento e avaliação das ações, a

¹³² Dada à especificidade das situações atendidas, os serviços ofertados pelo CREAS não podem sofrer interrupções, seja por questões relativas à alternância de gestão ou qualquer outro motivo (BRASIL, 2011, p. 26).

organização e execução direta do trabalho social no âmbito dos serviços ofertados [...] (BRASIL, 2011, p. 23).

Nessa direção, reforçamos que as competências do Centro de Referência Especializado de Assistência Social devem ser compreendidas dentro daquilo que propõe A Política Nacional de Assistência Social e o Sistema Único de Assistência Social, o que significa dizer que a oferta dos serviços especializados, no âmbito do CREAS, deve ser guiada pelo objetivo de garantir as seguranças socioassistenciais aos usuários da Assistência Social.

Ainda buscando compreender o que mais limite o fazer profissional no trato a crianças e adolescentes em situação de violação de direitos no município de Santana dos Garrotes – PB, destacamos os pronunciamentos das entrevistadas 1 e 2, pois esses relatos trazem, de modo geral, problemáticas que reforçam a dificuldade de interlocução entre a rede, a falta de lazer e/ou atividades recreativas para o público infanto-juvenil atendidos na política de proteção social no município, entre outras questões.

Eu acho que garantir as crianças e adolescente alternativas, por exemplo, no acesso ao lazer e até a questão da dificuldade da interlocução com o CREAS no acompanhamento familiar com relação às violações de direitos que são mais específicos do CREAS, aí a gente sente essa dificuldade, não tem essa complementação, então o trabalho fica só pela metade, né? (Entrevistada 1).

Eu acho que é a família quando tem questão de violência, quando a gente faz os encaminhamentos para a justiça e não tem a questão da contrarreferência, quando faz encaminhamento para o CREAS e o CREAS não vem. Só comigo não vai ter uma resolução total daquela situação daquela criança ou daquele adolescente, né? Então, eu acho que é essa questão da rede que a gente não tem no nosso município [...]. Acho que a coisa tem limites porque não depende só de mim para a resolução dos problemas. A falta da rede, da articulação da própria rede, porque eu acho que quando a rede, o CRAS, o CREAS está fortalecido, está presente, vai acabar solucionando os problemas daquela criança para ela sair daquela situação, mas, se não tem a rede e só é o CRAS, limita muito a atuação [...] (Entrevistada 2).

Por fim, elencamos a partir das falas das participantes deste estudo, algumas sugestões que elas deram para melhorar o desempenho do trabalho em rede, com vistas à proteção integral de crianças e adolescentes no município de Santana dos Garrotes – PB.

Assim, entre tais sugestões, podemos encontrar: a necessidade de “trabalho integrado”, “articulação da rede”, “planejamento das ações de forma conjunta”; “formação cuntinuada e capacitação para o quadro de profissionais” de modo continuado.

Observemos:

Eu acho que, se houvesse um planejamento conjunto entre as políticas para se pensar nas formas de proteger essas crianças e adolescentes, eu acho que seria interessante, para esse trabalho não ser fracionado, ser um trabalho conjunto, né? Seria mais ou menos nesse sentido (Entrevista 1).

Eu acho que seria importante o planejamento de todos os setores. [...] Um planejamento da rede para que a gente fosse mais próximo, um planejamento mais continuado e que cada um saiba o que representa cada setor. [...] Eu acho que cada um conhecendo para onde orientar quando a demanda chega, né? vai facilitar muito a vida da criança e do adolescente. [...] Então, o planejamento seria importante para que se possa conhecer os serviços e como são realizados (Entrevistada 2).

Levando em consideração a intersetorialidade, é a questão do planejamento em rede para ser mais, assim, acessível, a questão de minha sugestão é que venham mais formação para os conselheiros tutelares e a questão da rede que tenha mais articulação (Entrevistada 6).

A minha sugestão seria [...] o trabalho em rede e também o planejamento da rede para essa efetivação (Entrevistada 7).

Essas são questões pertinentes e visíveis em basicamente toda a análise desta pesquisa e que nos fazem retomar, mais uma vez, temáticas de extrema relevância na busca pela garantia dos direitos humanos de crianças e adolescentes, tais como: a importância do planejamento das ações enquanto um instrumento primordial para o fazer profissional, a relevância da intersetorialidade entre as políticas públicas, uma vez que os sujeitos precisam ser concebidos e também atendidos de forma integral, em suas necessidades. Além disto, vale salientar a importância de capacitação e formação continuada para os(as) profissionais que atuam diretamente nas multifacetadas expressões da questão social vivenciadas por meninos, meninas e suas famílias no município de Santana dos Garrotes – PB.

Nessa realidade, é fundamental que a relação entre a rede de proteção social seja fortalecida, objetivando, assim, a transformação entre as práticas profissionais e, conseqüentemente, o processo de trabalho intersetorial.

Em vista disso, tais informações devem ser levadas em consideradas e convertidas em subsídios para a atuação profissional e em informações para o conjunto das(os) trabalhadores(as) que atuam nas políticas de proteção social nesse município, para que, assim, possam forjar processos de trabalho crítico, ético, criativo e igualmente comprometido e compartilhado em rede, visando, pois, a efetiva proteção de crianças e adolescentes.

Destarte, acreditamos e reforçamos que é fundamental para a defesa, a promoção e a proteção dos direitos de crianças e adolescentes que as práticas empreendidas pelos agentes públicos sejam balizadas em valores e princípios ético-políticos comprometidos com a democracia, com a efetivação dos direitos humanos e sociais, com a construção da autonomia dos indivíduos, com a emancipação dos sujeitos sociais e com a ampliação e consolidação da cidadania, entre tantos outros valores e princípios capazes de impulsionar o alargamento do escopo de acesso a bens e serviços públicos para a população infanto-juvenil.

Todos estes elementos presentes na análise desta dissertação cumpriram a árdua tarefa de contribuir com o aprofundamento do debate sobre o fenômeno da violação de direitos e vulnerabilidade social de crianças e adolescentes, especialmente, no que se refere ao trabalho desenvolvido pela rede de proteção integral à crianças e adolescentes. O problema de pesquisa investigado nesta dissertação partiu de um contexto local, mas pode ser reconhecido como um retrato da realidade mais ampla, cujos aspectos estudados evidenciam aproximação com um problema que invade outros campos e territórios.

Assim, esperamos que as ideias e informações trabalhadas nesta pesquisa possam contribuir para o bom desempenho das diferentes funções das(os) profissionais que fazem e rede de proteção integral à crianças e adolescentes no município em tela, em seus futuros desafios.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo dissertativo objetivou compreender o fenômeno da violação de direitos e vulnerabilidade social de crianças e adolescentes no município de Santana dos Garrotes – PB e seu enfrentamento a partir do trabalho social, desenvolvido pela rede de proteção social, sob a perspectiva de atuação em rede socioassistencial e intersetorial para o atendimento integral à população infanto-juvenil na materialização dos seus direitos.

Como objetivos específicos, buscamos: 1. Mapear a rede de proteção social às crianças e aos adolescentes no município de Santana dos Garrotes – PB, identificando quais atores e instituições estão envolvidos no enfrentamento às situações de violência e vulnerabilidade de criança e adolescentes no município; 2. Traçar o perfil de crianças e adolescentes em situação de violência e vulnerabilidade social, além de fazer o mapeamento dos locais de ocorrência desse fenômeno no município de Santana dos Garrotes – PB; 3. Identificar ações desenvolvidas pela rede de proteção integral no território para o fortalecimento da proteção social de meninos e meninas, bem como para o enfrentamento aos desafios postos à sua articulação em rede para a proteção às crianças e aos adolescentes no município de Santana dos Garrotes – PB; 4. Propiciar reflexões para os atores que compõem a rede de proteção social sobre a importância da atuação crítica e reflexiva e da efetivação de mecanismos legais para a proteção social desses meninos e meninas que se encontram em situação de vulnerabilidade social e violações de direitos no município de Santana dos Garrotes –PB.

Através desta pesquisa, pretendeu-se contribuir acadêmica e socialmente com estudos para melhor compreender a problemática da violação de direitos e vulnerabilidade social da população infanto-juvenil, a partir da atuação dos órgãos que compõem a rede de proteção social no município de Santana dos Garrotes – PB e que visam à promoção, proteção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes.

Vale a pena recordar que, no decorrer do processo de reflexão e construção desta pesquisa, levantamos os seguintes questionamentos: Como a rede de proteção social tem se articulado no território para o enfrentamento as situações de violações de direitos e vulnerabilidade social de crianças e adolescentes no município de Santana dos Garrotes – PB?; Que caminhos têm sido percorridos pela rede de proteção social na busca de sanar e/ou minimizar a problemática em questão e de fato viabilizar direitos e a proteção desses meninos

e meninas no referido município?

A partir de tais questionamentos, estruturamos a hipótese de que as ações desenvolvidas através da rede de proteção social à criança e ao adolescente no município de Santana dos Garrotes – PB podem não estar se materializando plenamente, e isso tem dificultado a real efetivação de direitos fundamentais de crianças e adolescentes nesse município.

Deste modo, justificam-se a relevância e atualidade desta pesquisa por buscar compreender o fenômeno da violação de direitos e vulnerabilidades social de crianças e adolescentes, o que se configura em expressões da questão social e, que, portanto, representam questões complexas que, por vezes, ressurgem com novos desdobramentos. Daí a necessidade de aprofundamento e ampliação da produção de conhecimentos e de pesquisas acerca desta temática.

Sabemos que a construção de um cuidado voltado para crianças e adolescentes no sentido de viabilizar e concretizar direitos está associado a um conjunto de iniciativas, de mobilizações e de lutas sociais travadas pela sociedade civil durante décadas. Mas, somente com o advento da Constituição Federal de 1988 e a criação do Estatuto da Criança e do Adolescente na década de 1990 é que essa população passou a ser reconhecida como sujeitos de direitos e pessoas em condição peculiar de desenvolvimento.

Por acreditarmos que as políticas sociais são essenciais nesse processo de construção e reconstrução de estratégias para proteção dos direitos humanos de meninos e meninas, estruturamos o nosso estudo, de modo a contemplar o debate acerca das políticas sociais. No primeiro capítulo trouxemos reflexões que perpassam o processo de instituição dessas políticas no Brasil e no mundo. Assim, realizamos todo um percurso histórico, passando desde as consideradas formas primitivas de proteção social, até a configuração de Políticas Sociais públicas no âmbito do Estado, e, em nossa particularidade, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, com a criação do Sistema de Seguridade Social composto pelas políticas de Saúde, Previdência e Assistência Social. Além disso, também evidenciamos as políticas sociais brasileiras no contexto nefasto do neoliberalismo.

Já no segundo capítulo, percorremos a trajetória histórica da política de proteção social dirigida à criança e ao adolescente no Brasil. Nesse capítulo, discutimos acerca da construção histórica das políticas sociais públicas voltadas para a infância e adolescência em nosso país. Assim, nosso percurso se inicia com uma breve caracterização histórica sobre a infância em âmbito mais genérico e depois afunilamos trazendo para nossa realidade, porque acreditamos

ser de fundamental importância que se compreenda quem eram os sujeitos considerados crianças, o lugar ocupado por elas, e as práticas sociais destinadas à sua (des)proteção na sociedade ao longo da história.

Seguimos analisando as inúmeras décadas de violência e (des)proteção de meninos e meninas em nossa particularidade, fazendo, ainda que brevemente, um mapeado desse processo que se inicia lá no período da colonização, quando as primeiras formas de intervenção e “ajuda” aparecem. As primeiras ações estão circunscritas no âmbito das intervenções dos Padres Jesuítas que realizaram um verdadeiro adiestramento físico e mental dessa população. Passamos por todo o processo de institucionalização, até chegarmos à contemporaneidade, com a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente na década de 1990. Neste contexto, abordamos o Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes, sendo empreendida uma série de políticas sociais para a infância e adolescência, desde a proteção social básica à proteção social especial.

Nesse processo, abordamos a importância da Política de Assistência Social por considerarmos suas contribuições fundamentais na proteção de crianças e adolescentes em nosso país, uma vez que historicamente assumiu papel de grande destaque na atenção e cuidados dispensados à referida população, em especial, aos segmentos mais empobrecidos, cujas condições os colocavam em situações de vulnerabilidade e risco social.

A proteção social de crianças e adolescentes perpassa transversalmente as Políticas Sociais brasileiras, e a Política Nacional de Assistência Social é uma delas. Além do mais, esta Política também integra o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente. É por meio dela e do Sistema único de Assistência Social que são ofertadas as ações, os serviços, os programas, os benefícios e os projetos às crianças, aos adolescentes e suas famílias que, diante das situações de vulnerabilidades sociais e/ou de violações de direitos, precisam fortalecer a sua capacidade protetiva mediante tais situações. O que também a faz ser reconhecida e compreendida como sendo uma Política de grande importância e destaque na proteção social da população de modo geral.

No terceiro capítulo, abordamos aspectos referentes ao território, ao perfil socioeconômico das entrevistadas, as situações de vulnerabilidade social, de violações de direitos e a rede de proteção social às crianças e adolescentes no município de Santana dos Garrotes – PB. O enfoque foi o debate apresentado nas análises da pesquisa de campo, isto é, nas narrativas das profissionais entrevistadas.

No que tange à pesquisa de campo acerca do objeto de nossa investigação, analisamos os relatos das sete (7) profissionais entrevistadas, a partir de suas experiências profissionais nas instituições que integram a Rede de Proteção Social no referido município.

Os resultados apresentados evidenciaram que a maioria das entrevistadas possuem conhecimentos básicos do que vem a ser o Sistema de Garantia de Direitos, sobre a Proteção Integral de Crianças e Adolescentes, sobre o Trabalho Social em Rede e sobre a Rede de Proteção Social a Criança e Adolescente. Além disso, elas destacaram que fazem uso da dinâmica de trabalho articulado em rede na busca da efetivação dos direitos humanos da infância e adolescência.

No entanto, pudemos evidenciar que existem profissionais que, apesar de estarem atuando diretamente na política de proteção social à criança e ao adolescente e lidando com casos que envolvem situações de vulnerabilidade social e/ou violações de direitos de meninos e meninas, desconhecem a magnitude do que vem a ser o Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes e também não conseguem conceber o que vem a ser a proteção social dessa população de modo amplo, de modo integral. Outrossim, também falta conhecimento acerca do processo da referência e contrarreferência, o que se constitui como um dado preocupante, uma vez que atuam nas políticas de proteção social do público em tela. Tais fatos configuram-se em algumas das fragilidades que estão corroborando para a não plenitude na funcionalidade da rede de proteção social, dado que a ausência de conhecimentos sobre o referido Sistema, sobre a proteção integral e sobre os processos de trabalho na política onde atuam, acaba contribuindo para o não atendimento, para a fragilização do atendimento, com a fragmentação das demandas, com a não continuidade dos atendimentos, dentre outros aspectos que contribuem para a não viabilização dos direitos da população que se encontra e situação de vulnerabilidade e risco social.

Efetivamente, os desafios para a concreta implementação da Política de Proteção Integral às crianças e adolescentes no referido município é algo bastante complexo e com muitos entraves tanto na Proteção Social Básica, quanto na Proteção Social Especial.

A análise das narrativas das entrevistadas nesta pesquisa revela a fragilidade de interlocução entre os atores sociais e as múltiplas dificuldades em acionar e articular a rede de proteção integral no município. E reforçam que esses entraves têm se constituído em grandes impedimentos para promover o atendimento integral das demandas que envolvem criança e adolescentes, uma vez que, há muitas dificuldades para o desenvolvimento de um trabalho de

fato articulado e com a partilha de demandas e de responsabilidades entre os membros que integram a rede de proteção social no município de Santana dos Garrotes – PB.

Dentre tais fragilidades, podemos destacar: o difícil acesso e comunicação com o Centro de Referência Especializado de Assistência Social, dificuldade para realizar a referência e contrarreferência, falta de recursos financeiros, falta de opções de lazer e/ou atividades recreativas para as crianças e adolescentes atendidos na política de proteção social do referido município, falta de formação continuada para os profissionais que atuam na rede, ausência de compreensão por parte da população local acerca das situações de violações de direitos de crianças e adolescentes, falta de interlocução entre a rede, falta de planejamento em rede, ausência do mapeamento da rede socioassistencial no território, bem como o não mapeamento das situações de violações de direitos de crianças e adolescentes.

Esses são fatores importantes e bastante desafiadores e nos puseram uma grande barreira quando fomos a campo para a coleta de dados, pois na ocasião buscava-se realizar o mapeamento das situações de violações de direitos de meninos e meninas naquele território, mas, infelizmente, nos deparamos com uma grande lacuna, visto que não haviam dados que pudessem subsidiar o nosso estudo. Além disso, a ausência do mapeamento da rede também foi algo que sentimos muita falta. Contudo, observamos que a ausência do mapeamento da rede foi pontuada apenas pela Entrevistada 2. Todavia, reforçamos que a falta de tais informações também traz prejuízos nesse processo de viabilização de direitos.

Vale a pena destacar que os maiores desafios colocados pelas entrevistadas são a fragilidade da rede de proteção social, especialmente, no que tange à interlocução com o Centro de Referência Especializado de Assistência Social, especificamente, no que tange ao acompanhamento familiar nas situações de violações de direitos, a falta de planejamento e ações em rede e também com o Sistema de Justiça, apontam ainda as dificuldades para a efetivação da referência e contrarreferência e a falta de Formação continuada para o quadro de profissionais que compõem a rede de proteção social no município de Santana dos Garrotes – PB.

Esse panorama das análises contribuiu para o diagnóstico de que as ações desenvolvidas através da rede de proteção social à criança e ao adolescente no município de Santana dos Garrotes – PB não estão sendo materializadas plenamente, pois as fragilidades ocasionadas pelas dificuldades para realizar o trabalho em rede, pela ausência de planejamento para o agir em rede, pela falta de formação continuada e capacitação profissional, pelos baixos salários das profissionais, haja vista que a remuneração das profissionais também é algo

relevante e que, em alguma medida, impacta no processo de trabalho das mesmas. Somando-se a isto, ainda destacamos, a ausência do mapeamento das violações de direitos de crianças e adolescentes, os locais de sua incidência e a inexistência do mapeamento da rede de proteção social local que acabam corroborando para que essa proteção aconteça de modo pontual, de forma fragmentada, do modo descontínuo e sem levar em consideração todos os aspectos da problemática que, necessariamente, precisa ser atendida, mas que sem maiores elaborações e interlocuções com as políticas setoriais e com atores sociais não há como romper com a imediatividade. Enfim, o que se constata é que todos esses aspectos acabam convergindo para que a proteção integral de crianças e adolescentes nesse município não seja plenamente efetivada.

Ademais, é importante reter que, diante desta realidade fica, inviável, a construção de propostas de trabalho, de ações e de políticas sociais públicas que possam dar subsídios e enfrentamento a essas expressões da questão social vivenciadas por crianças, adolescentes e suas famílias nesta realidade que está repleta de problemáticas, mas que não sendo sistematizadas, não conseguimos, portanto, avançar, subsidiar com dados a formação de opinião, a tomada de decisão, a formatação de políticas públicas, a destinação de recursos humanos, materiais e financeiros, a realização de formação continuada para o quadro de profissionais das diversas áreas que atuam no território de proteção social e nem tão pouco lutar por melhorias salariais.

É basilar reter que as políticas sociais públicas são um conjunto de iniciativas e decisões governamentais diante das problemáticas sociais, buscando intervir para a resolução e/ou a minimização das mesmas. Do mesmo modo, é primordial que sejam realizadas a sistematização de dados e a construção de um diagnóstico das situações que envolvem violações de direitos e vulnerabilidade social de crianças e adolescentes no município em tela, para que assim o Estado possa intervir de modo mais sistemático, eficaz e efetivo nessas problemáticas.

Lembremos, pois, que apesar da existência de muitos limites e desafios, a realidade também nos possibilita oportunidades de mudanças. Vale reforçar que a efetiva proteção de crianças e adolescentes requer a construção de respostas que contemplem o conhecimento acerca dos processos sociais em curso, sendo essa, portanto, uma condição fundamental para a proposição e a construção de políticas públicas mais efetivas.

É na corrente dessas águas que se explica a imprescindibilidade de estarmos atentos aos novos tempos e ao tempo presente, buscando o seu deciframento e o desenvolvimento de

um trabalho que se pautar na qualidade dos serviços prestados, na ética, no compromisso com os interesses coletivos dos usuários e na defesa de políticas sociais públicas universais.

Todavia, respondendo aos questionamentos levantados no processo de reflexões críticas desta pesquisa, faz-se necessário retomá-los neste momento. Quais sejam: Como a rede de proteção social tem se articulado no território para o enfrentamento as situações de violações de direitos e vulnerabilidade social de crianças e adolescentes no município de Santana dos Garrotes – PB? Que caminhos têm sido percorridos pela rede de proteção social na busca de sanar e/ou minimizar a problemática em questão e de fato viabilizar direitos e a proteção desses meninos e meninas no referido município?

Assim, é importante salientar que, mesmo diante dos poucos recursos humanos, materiais e financeiros e das diversas dificuldades e fragilidades apresentadas no processo de trabalho das profissionais entrevistadas, fica claro que elas buscam, na medida do possível, viabilizar os direitos das crianças, adolescentes e suas famílias. Deste modo, diante das narrativas apresentadas pelas profissionais pesquisadas neste estudo, foi possível identificar que, na medida do possível, elas se utilizam de várias estratégias para realização do trabalho junto a população em questão e suas famílias. Assim, faz-se necessário destacá-las:

Em primeiro lugar, identificamos que houve a criação do grupo de pais e/ou responsáveis por crianças e adolescentes dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos. Esse grupo surgiu da necessidade de trabalhar temáticas que envolvem o contexto das crianças e dos adolescentes. O grupo se reúne mensalmente e geralmente trabalham temáticas específicas de cada mês e contam com a participação de profissionais de áreas da saúde, assistência social, educação, etc. para realização de palestras.

Em seguida, conseguimos identificar que uma das estratégias que as profissionais encontraram para assistir à população que vive nos sítios mais distantes da cidade foi por meio da criação do Projeto que elas denominam de CRAS Comunidade. Por meio deste, elas conseguem se organizar em equipes itinerantes e “levam o Centro de Referência de Assistência Social” até a população que fica mais afastada da sede da cidade. Trata-se de um projeto no qual as profissionais se deslocam desse equipamento que está localizado na sede do município, ou seja, podemos dizer que se trata basicamente de um CRAS Itinerante, já que o objetivo é visitar periodicamente, lugares pertencentes à zona de abrangência desse equipamento de proteção social, à procura de famílias que estejam dentro dos critérios para receber atendimento nos programas, projetos, benefícios e serviços socioassistenciais, além de levar orientações e informações a população acerca dos direitos sociais.

É válido reforçar que o município não conta com equipes volantes, então o CRAS Itinerante foi a saída que as profissionais encontraram para melhor assistir à população que precisa de proteção social no território, procurando, pois, viabilizar direitos e fortalecer os vínculos familiares e comunitários das pessoas que se encontram mais afastadas territorialmente da sede do município e, conseqüentemente, onde a proteção do Estado muitas vezes ainda não conseguiu chegar. Todavia, isso nos leva a acreditar que essa ação se trata mais de uma atitude particular das profissionais do CRAS do que de uma estratégia da própria rede de proteção social do município.

Em terceiro lugar, salientamos os esforços e as tentativas que as profissionais do CRAS realizam para articular a rede de proteção social no território. Para tanto, destacamos o planejamento que elas realizam, a cada três meses, com o pessoal do Conselho Tutelar para que, em conjunto, possam decidir o que pode ser realizado em parceria. Além do Conselho Tutelar, também se englobam nesse planejamento o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, o Programa Auxílio Brasil (antigo Programa Bolsa Família – PBF) e o Programa Criança Feliz. É válido lembrar que o PBF, o SCFV da sede e o PCF dividem o mesmo prédio, assim, as equipes estão sempre buscando, dentro do possível, trabalhar juntos. Contudo, reforçamos que é necessário a articulação entre as políticas setoriais presentes no território e fora dele.

Ademais, pudemos identificar que as profissionais também executam ações socioeducativas junto população local, através das campanhas que são realizadas no município, por meio da Política de Assistência Social, durante todo o ano, dentre elas podemos destacar: a Semana Nacional de Prevenção da Gravidez na Adolescência, o dia 08 de março – dia da mulher, o dia 18 de maio - dia Nacional de Combate ao Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, a campanha contra o trabalho infantil, o setembro amarelo e tantos outros. Outrossim, também identificamos que, durante o contexto de isolamento provocado pela Pandemia de Covid-19, as profissionais criaram grupos de WhatsApp com os(as) usuários da Política de Assistência Social e produziram diversos vídeos com conteúdos informativos os quais tinham como objetivo orientar a sociedade civil e os(as) usuários acerca dos serviços, programas, projetos e benefícios sociais da rede de proteção local. Os vídeos eram postados nos grupos de WhatsApp com os usuários da supramencionada política e também nas redes sociais do Centro de Referência de Assistência Social do município.

Nesse sentido, reforçamos que promover o atendimento dos casos que envolvem as situações de vulnerabilidade social e violação dos direitos de meninos e meninas requer

constante diálogo e alinhamento entre os atores sociais, pautando parcerias e processos que viabilizem o fortalecimento do trabalho multiprofissional, interdisciplinar, em rede socioassistencial e intersetorial, cujas ações profissionais, necessariamente, devem estar voltadas para viabilização e ampliação de direitos de cidadania. Coibindo e/ou minimizando, pois, as práticas de violência e risco social à criança e ao adolescente.

Entretanto, cabe ainda, enfatizar a necessidade de investimentos em recursos humanos e financeiros para realização de trabalhos mais eficientes, eficazes e efetivos entre a rede de proteção integral à criança e ao adolescente nesse município, a começar pela estruturação e materialização de uma política de formação continuada para o quadro de profissionais que atuam nas diversas políticas sociais junto a população infanto-juvenil e suas famílias, também é de suma importância a revisão e o estabelecimento de uma remuneração digna para as(os) profissionais que atuam na rede de proteção social no município em questão, pois vimos no item 3.3 do terceiro capítulo, que a maioria das profissionais pesquisadas neste estudo recebem apenas (1) um salário mínimo, ou seja, um valor ínfimo e muito baixo para as categorias profissionais, haja vista o nível de escolaridade, competências e atribuições profissionais.

Este trabalho trilhou o caminho de aprofundar o debate sobre o fenômeno da violação de direitos e vulnerabilidade social de crianças e adolescentes e seu enfrentamento a partir do trabalho desenvolvido pela rede de proteção integral, em uma perspectiva de atuação em rede socioassistencial e intersetorial. Assim, trouxemos para o debate os desafios enfrentados pelas profissionais que atuam na rede de proteção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes do município de Santana dos Garrotes – PB, no processo de efetivação desses direitos. Portanto, acreditando ser uma contribuição para clarificar alguns aspectos da problemática estudada e um relevante subsídio as(os) profissionais que atuam na rede de proteção social à infância e adolescência no município em tela. Destinando-se também aos demais profissionais, pesquisadores(as) e estudiosos(as) da temática em questão que buscam incessantemente alternativas críticas, criativas e inovadoras no campo do conhecimento, assim como da ação social.

Considerando, portanto, a complexidade da temática, os diversos determinantes nela envolvidos e longe de esgotarmos o debate, pensamos a construção desta dissertação como a possibilidade de abertura e ampliação do diálogo propiciador de novos questionamentos, estudos e reflexões críticas, tanto no campo da execução quanto na formulação da política de proteção integral a crianças e adolescentes. Dessa forma, buscou-se valorizar qualitativamente e contribuir para implementação de ações direcionadas para transformações da realidade,

pautando-se, pois, políticas e ações articuladas entre as esferas de governo e a sociedade civil, com o objetivo de realizar a promoção, a defesa e o controle social no que tange aos direitos humanos e sociais de meninas e meninos, para que estes consigam ter uma vida digna em sociedade.

Indubitavelmente, o desafio de transformar a realidade, de torná-la menos opressora, de lutar para tornar a sociedade mais democrática, mais solidária, mais justa e igualitária para todos e todas deve ser uma escolha e um exercício diário. E reforçamos que proteger integralmente crianças e adolescentes vai além de belos discursos e legislações, pois estes apesar de serem fundamentais, não são suficientes para transformar práticas e concepções enraizadas em nossa sociedade, mas certamente a existência de legislações é capaz de oferecer suporte e instrumentos para subsidiar essas transformações. O que requer, portanto, investimento em recursos humanos, materiais, financeiros e práticas profissionais comprometidas ética e politicamente em efetivar e ampliar direitos. Finaliza-se estas considerações com o poema que trata destas escolhas.

“Desconfiai do mais trivial, na aparência singelo.

E examinai, sobretudo, o que parece habitual.

Suplicamos expressamente:

não aceiteis o que é de hábito como coisa natural.

Pois em tempo de desordem sangrenta,

de confusão organizada,

de arbitrariedade consciente,

de humanidade desumanizada,

nada deve parecer natural.

Nada deve parecer impossível de mudar”.

Nada é impossível de mudar

Bertolt Brecht

REFERÊNCIAS

ANDERSON, PERRY. Balanço do neoliberalismo. In SADER, E., GENTILI, P. (org.) pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ANDRADE, Adathiane Farias de. **Rompendo o silêncio: uma análise sobre as histórias de meninas com vivências de abuso sexual atendidas pelo CREAS do município de João Pessoa**. 2011. 204f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social), Universidade Federal da Paraíba, Paraíba, 2011.

ANDRADE, Adathiane Farias de; VIEIRA, Maria do Socorro de Sousa. **Violência e violência sexual contra crianças e adolescentes: reflexões e conceituais**. In: AURINO, Ana Lúcia Batista; et al. (Orgs.). Crianças e Adolescentes cenas contemporâneas e recorrência da violação. João Pessoa: Editora UFPB, 2016.

AGUIAR, Antônio Geraldo de. **Serviço Social e filosofia: das origens a Araxá**. – 6. Ed. – São Paulo: Cortez 2011.

AGUIAR, Zenaide Neto. **SUS: Sistema Único de Saúde – Antecedentes, percurso, perspectivas e desafios**. 2. ed. São Paulo: Martinari, 2015.

ARAGÃO, Ailton de Souza. **Rede de proteção social e promoção de direitos: contribuições do conselho tutelar para a integralidade e a intersetorialidade (Uberaba-MG)**. Tese (Doutorado em Ciências) – Programa de Pós-Graduação em Enfermagem (Uberaba/MG). Ribeirão Preto, 2001. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/22/22133/tde-31102011-080420/pt-br.php>. Acesso em 31 de jul. 2022.

ARANTES, Esther Maria de Magalhães. **Rostos de criança no Brasil**. In: RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco (org.) A Arte de Governar Crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. -3. ed. – São Paulo Cortez, 2011. p. 153-202.

ARIÈS, P. **História Social da Criança e da Família**. Tradução de Dora Flaksman. - 2.ed. – [Reimpr.]. – Rio de Janeiro: LTC, 2019.

Assembleia Geral da ONU. (1948). "**Declaração Universal dos Direitos Humanos**" (217 [III] A). Paris.

AMARO, Sarita. **Visita domiciliar: teoria e prática**. 1º ed. Campinas, SP: Papel Social, 2014.

AMORIM, Sandra Maria Francisco de. Reflexões sobre o enfrentamento da exploração sexual comercial de crianças e adolescentes. In: SILVA, Anamaria Santana da; SENNA, Ester; KASSAR, Mônica de Carvalho Magalhães. **Exploração sexual comercial de crianças e adolescentes e tráfico para os mesmos fins: contribuições para o enfrentamento a partir de experiências em Corumbá-MS**. Brasília: OIT, 2005.

AIERL, Luzia Fátima. Violência e medo na vida cotidiana: reflexões para debate. In: PIMENTA, Máximo. (Org.). **Antropologia urbana: diálogos com Márcia Regina da Costa**. Porto alegre: Armazém digital, 2009.

BANDEIRA, João Tancredo Sá. **Conselho Tutelar: espaço público de exercício da democracia participativa e seus paradoxos**. Universidade Federal do Ceará. Faculdade de Pós-Graduação em Educação Brasileira (Dissertação). Fortaleza, 2006.

BAPTISTA, Myrian Veras. **Algumas reflexões sobre o sistema de garantia de direitos**. In: Serv. Soc. Soc. no.109 São Paulo Jan./Mar. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282012000100010>. Acesso em 22 mar. 2022.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contrarreforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. 2. ed. – São Paulo: Cortez, 2008.

BEHRING, Elaine Rossetti. BOSCHETTI, Ivanete. Crise, reação burguesa e barbárie: a política social no neoliberalismo. In: **Política social: fundamentos e história**. 9. ed. – São Paulo: Cortez, 2011. – (Biblioteca básica de serviço social: v. 2)

BEHRING, Elaine Rossetti; SANTOS, Silva Maria de Moraes dos. Questão social e direitos. In: Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. CFESS/ABEPSS, Brasília, 2009.

BEHRING, Elaine Rossetti. Fundamento de Política Social. In: In: MOTA, A. E. et al. (Orgs.). **Serviço Social e saúde: formação e trabalho profissional**. São Paulo: Cortez, 2006.

BEHRING, Elaine Rossetti. Política social no contexto de crise capitalista. In: MOTA, A. E. et al. (Orgs.). **Serviço Social e saúde: formação e trabalho profissional**. São Paulo: Cortez, 2006.

BOSCHETTI, Ivanete. Seguridade Social no Brasil: conquistas e limites a sua efetivação. In: Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. CFESS/ABEPSS, Brasília, 2009.

BEZERRA, Francisco. Chaves. **Estudantes em movimento: a casa do estudante da Paraíba como espaço de formação de sujeitos (1963-1980)**. 2017. 300f. Tese (Doutorado em Educação) Universidade Federal da Paraíba, Paraíba, 2017.

BRASIL, **Código de Ética do/a Assistente Social. Lei 8.662/93 de regulamentação da profissão**. – 10º Ed. rev. e atual. – (Brasília): Conselho Federal de Serviço Social, 2012.

_____, **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado Federal, 1988.

_____, **Código Penal** - Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984.

_____, Agrário, Ministério do Desenvolvimento Social. **Caderno de Orientações Técnicas: Serviço de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto**. Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília, Distrito Federal: 2016.

_____, **Código de Menores**. Brasília, DF, Senado Federal, 1979. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l6697.htm>. Acesso em: 20 de jan. De 2022.

_____, **Estatuto da Criança e do Adolescente**: Lei 8.069 de 13 de julho de 1990. Secretaria de Estado de desenvolvimento Humano da Paraíba: Paraíba/julho/2010.

_____, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas: Centro de Referência de Assistência Social – CRAS**. 1. ed. Brasília-DF, MDS 2009.

_____, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica NOB/SUAS**. Brasília, 2005.

_____, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Perguntas Frequentes: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV)**. Brasília, 2017.

_____, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS**. Brasília-DF, MDS 2011.

_____, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS)**. Brasília-DF, 1993.

_____, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **SUAS – Sistema Único de Assistência Social**. Brasília-DF, 2007.

_____, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **SUAS – Sistema Único de Assistência Social**. Brasília-DF, 2009.

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

_____, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica NOB/SUAS**. Brasília, 2012.

_____, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas: Centro de Referência de Assistência Social – CRAS**. – 1. Ed. - Brasília, 2012.

_____, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Brasília – DF, MDS reimpressão 2014.

_____, Conselho Federal de Serviço Social. **Parâmetros para Atuação de Assistentes Sociais na Política de Saúde**. Série: Trabalho e projeto profissional nas políticas sociais. Brasília, 2010.

_____, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **SUAS e Programa Criança Feliz – Atuação Integrada**. Brasília – DF, MDS, s.d.

_____, **Resolução N. 510, de 07 de abril de 2016.** Dispõe sobre as diretrizes e normas regulamentadoras de pesquisas envolvendo seres humanos. Plenário do Conselho Nacional de Saúde. Brasília-DF, 2016.

_____, **Resolução N. 113, de 07 de abril de 2006.** Dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente.

_____, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas sobre o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF.** Acesso em 02 de agosto de 2020. Disponível em: <http://mds.gov.br/assistencia-social-suas/servicos-e-programas/paif>.

_____, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas sobre o PAIF. Trabalho Social com Famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF.** Volume 2. Brasília, 2012.

_____, Ministério da Cidadania – Secretaria Especial do Desenvolvimento Social **Criança Feliz - o que é?** Acesso em 02 de agosto de 2020. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/crianca-feliz/crianca-feliz/conheca-o-programa>

_____, Ministério da Cidadania. **Auxílio Brasil.** Acesso em: 20 de jun de 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/auxilio-brasil>

BAPTISTA, Myriam Veras; VOLIC, Catarina; ARRUDA Isabel. **TAJETÓRIAS DE VULNERABILIDADE E LUTA: relatos de famílias de crianças abrigadas, em entrevista grupal.** In: FÁVERO, Eunice Teresinha; VITALE, Maria Amália Faller; BAPTISTA, Myriam Veras (org.) Família de crianças e adolescentes abrigados: quem são, como vivem, o que pensam e o que desejam. – São Paulo: Paulus, 2008. P. 175-178.

CAMPOS, Claudinei José Gomes. **MÉTODO DE ANÁLISE DE CONTEÚDO: ferramenta para a análise de dados qualitativos no campo da saúde.** In: Ver. Bras. Enferm. Brasília (DF) 2004 set/out;57(5):611-4

CHAMBOULEYRON, Rafael. **Jesuítas e as crianças no Brasil quinhentista.** In: História das crianças no Brasil. 7. ed., 5ª reimpressão. – São Paulo: Contexto, 2020.

COUTO, Berenice Rojas. **O Sistema Único de Assistência Social: uma nova forma de gestão da Assistência Social.** In: UNESCO/Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes, 2009. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Livros/concepcao_gestao_protecaosocial.pdf. Acesso em 02 de agosto de 2021.

COUTO, Berenice Rojas; YAZBEK, Maria Carmelita; RAICHELIS, Raquel. A Política Nacional de Assistência Social e o Suas: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In: **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento.** 2 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

DELGADO, Guilherme, JACCOUD Luciana e NOGUEIRA, Roberto Passos. **Seguridade Social: Redefinindo o alcance da Cidadania [s.d].** Disponível em:

<http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4347/1/bps_>n.17_vol01_seguridade_social.pdf> Acesso em: 27 de fevereiro de 2017.

DIGIÁCOMO, Murillo José. **O sistema de garantias de direitos da criança e do adolescente e o desafio do trabalho em “rede”**. 2013, Disponível em: <https://mppr.mp.br/arquivos/File/Sistema_Garantias_ECA_na_Escola.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2022.

DONZELOT, Jaques. **A polícia das Famílias**. Tradução de M. T. da Costa Albuquerque; revisão técnica de J. A. Guilhon Albuquerque. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1980. (Biblioteca de Filosofia e História das Ciências, v. n. 9).

FAGNANI, E. Política social no Brasil (1964-2012): entre a cidadania e a caridade. Tese (Doutorado) – Unicamp, Campinas, 2005.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A política social do estado capitalista: as funções da previdência e assistência sociais**. 12. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

_____, **Políticas para a Infância e Adolescência e Desenvolvimento**. In: Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise. 2005. Disponível em: Repositório do Ipea. Acesso em: junho 2020.

_____, **Infância e processo político no Brasil**. In: RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco (org.) A Arte de Governar Crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. -3. ed. – São Paulo Cortez, 2011. p. 33-96.

FALEIROS, Eva Teresinha Silveira. **A criança e o adolescente. Objetos sem valor no Brasil Colônia e no Império**. In: RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco (org.) A Arte de Governar Crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. - 3. ed. – São Paulo Cortez, 2011. p. 203-222.

FERNANDES, Neide A. **Sigilo e ética do/a assistente social**. São Paulo: Cortez, 2018.

GARCIA, Margarida Bosch, et al. **Sistema de Garantias de Direitos: um caminho para proteção integral**. Recife. Cendhenc, 1999.

GOMES, Fábio Guedes. **Conflito social e welfare state: Estado e desenvolvimento social no Brasil**. In REP. Rio de Janeiro 40(2): 201-36, mar./abr. 2006.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa social**. 6º ed. São Paulo: Atlas S.A, 2008.

GUERRA, Yolanda. **A dimensão investigativa no exercício profissional**. In: Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais. ed. CEFESS e ABEPSS. Brasília 2009.

HARVEY, David. **O neoliberalismo: história e implicações**. Edições Loyola, 2005.

IASI, Mauro Luiz. Cinco teses sobre a formação social brasileira (notas de estudo guiadas pelo pessimismo da razão e uma conclusão animada pelo otimismo da prática). In: Revista Serviço Social e Sociedade. São Paulo, n. 136, p. 417-438, set./dez. 2019.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **Capital fetiche, questão social e Serviço Social**. In: Serviço social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social. – 09. ed. – São Paulo: Cortez, 2015.

_____, **O TRABALHO PROFISSIONAL NA CONTEMPORANEIDADE**. In: O Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional. – 26. ed. – São Paulo, Cortez, 2015.

_____. **A questão social no capitalismo**. Temporalis, Brasília, 2. ed., ano 2, n. 3, p. 09-32, (jan./jun. 2001), 2004.

_____, **O Serviço Social na contemporaneidade**. In: O Serviço Social na Comtemporaneidade: trabalho e formação profissional. – 26 ed. – São Paulo, Cortez, 2015.

IAMAMOTO, Marilda Vilela; CARVALHO, Raul de. **Relações sociais e serviço social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. – 38 ed. – São Paulo: Cortez, 2013.

JUNQUEIRA L. A.; INOJOSA, R. M.; KOMATSU, S. **Descentralização e intersectorialidade: na gestão pública municipal no Brasil: a experiência de Fortaleza**. Caracas: UNESCO/CLAD, 1998. Série Concurso de Ensaio CLAD.

KOSIK, K. Dialética do concreto. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

KRUG, E. G et al. (Ed.). **Relatório mundial sobre violência e saúde**. Genebra: Organização Mundial de Saúde, 2002.

LARA, Ricardo. **A produção do conhecimento em Serviço Social: o mundo do trabalho em debate**. 2008. 281 f. Tese (doutorado em Serviço Social) – Faculdade de História, Direito e Serviço Social, Franca: UNIFESP.

LONGO, Isis Sousa. **Ser criança e adolescente na sociedade brasileira: passado e presente da história dos direitos infanto-juvenis**. In: III Congresso Internacional de Pedagogia Social, São Paulo, 2010. Disponível em: <<http://www.proceedings.scielo.br/scielo>>. Acesso em: 10 de dez. 2021.

MARCÍLIO, Maria Luiza. **A lenta construção dos direitos da criança brasileira. Século XX**. *Revista USP (Dossiê Direitos Humanos no Limiar do Século XXI): 37: Mar- Abr- Mai: 1998: 46 – 57*. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php>>. Acesso em: 10 dez. 2021.

MARCONI, Maria de Andrade e LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa**. In: Fundamentos de metodologia científica. - 5. ed. - São Paulo: Atlas 2003. 6.ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MASCARENHAS, João de Castro. *et al.* Projeto cadastro de fontes de abastecimento por água subterrânea. Diagnóstico do município de Santana dos Garrotes, estado de Pernambuco / Organizado [por] João de Castro Mascarenhas, Breno Augusto Beltrão, Luiz Carlos de Souza Junior, Franklin de Moraes, Vanildo Almeida Mendes, Jorge Luiz Fortunato de Miranda. Recife: CPRM/PRODEEM, 2005.

MARQUES, Vera Regina Beltrão. **A medicalização da raça: médicos, educadores e discurso eugênico**. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 1994.

MARX, K. **A assim chamada acumulação primitiva**. In: O capital. São Paulo: abril Cultural, 1984, v. I, t. 2.

_____, **Contribuição à crítica da economia política** / Karl Marx; tradução e introdução de Florestan Fernandes. ~2.ed.- São Paulo : Expressão Popular, 2008.

MARTINS, José de Souza. **O massacre dos inocentes: a criança sem infância no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 1991.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. (Org), **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 21 ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

GROSSO, M. J. M. **Entenda Direito: Negligência familiar é crime?** Disponível em: ><https://www.tjmt.jus.br/noticias/52934#.Y16g73bMLIU>>. Acesso em: 25 de outubro de 2022.

NETTO, José Paulo. BRAZ, Marcelo. **Economia Política: uma introdução crítica**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2012

NETTO, José Paulo. **Capitalismo monopolista e serviço social**. 08. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

NETTO, José Paulo. **Introdução ao Método da Teoria Social**. In: Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais. ed. CEFESS e ABEPSS. Brasília 2009.

NETTO, José Paulo. **O Movimento de Reconceituação: 40 anos depois**. In: Revista Serviço Social e Sociedade. Nº 84 – ANO XXVI. São Paulo: Cortez, 2005.

NETO, Otávio Cruz. **O trabalho de campo como descoberta e criação**. In: Pesquisa Social: teoria, método e criticidade / Suely Ferreira Deslandes, Otávio Cruz Neto, Romeu Gomes; Maria Cecília de Souza Minayo (organizadora). – Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

NETO, Wanderlino Nogueira. **Sistema de Proteção dos Direitos Humanos de Geração**. Disponível em: <<http://www.naobataeduque.org.br/documentos/021911fd27d992af9bb409435c409e7c.pdf>> . Acesso em: 15 de mar. 2022.

OLIVEIRA, Cristina Chaves de. **Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes: articulação em redes na cidade de João Pessoa – PB**. 2014. 194 f. Dissertação (mestrado) Universidade Federal da Paraíba. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, 2014.

PEREIRA, Potyara A. P. **Política social: temas e questões**. São Paulo: Cortez, 2008.

OLIVEIRA, Delljanira. **A referência e a contrarreferência no SUAS**. Disponível em: <<https://www.gesuas.com.br/blog/a-referencia-e-a-contrarreferencia/>>. Acesso em: 25 de jul. 2022.

PARANÁ, M. P. **Crianças e Adolescentes Representação Gráfica do Sistema de Garantias**. Disponível em: <<https://crianca.mppr.mp.br/pagina-235.html>>. Acesso em: 18 de mar. 2022.

PEQUENO, Marconi. **O FUNDAMENTO DOS DIREITOS HUMANOS**. Disponível em: <http://www.cchla.ufpb.br/redhbrasil/wp-content/uploads/2014/04/O-FUNDAMENTO-DOS-DIREITOS-HUMANOS.pdf>

PRIORE, Mary Del. **O cotidiano da criança livre no Brasil entre a Colônia e o Império**. In: História das crianças no Brasil. 7. ed., 5ª reimpressão. – São Paulo: Contexto, 2020.

Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Plano_Defesa_CriancasAdolescentes%20.pdf. Acesso em: 23 de outubro de 2017.

REZENDE, Sabrina. **Terapia Cognitivo- Comportamental e políticas públicas direcionadas a crianças e adolescentes vítimas de abuso sexual: Limites e possibilidades**. Porto Alegre: UFRGS –Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2011. Disponível em: Acesso em: 12 nov. 2012.

RIZZINI, Irene. **Crianças e menores – do Pátrio Poder ao Pátrio Dever. Um histórico da legislação para a infância no Brasil**. In: RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco (org.) *A Arte de Governar Crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. -3. ed. – São Paulo Cortez, 2011. p. 97-149.

_____, **O Século Perdido: raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil**. – 3. ed. – São Paulo: Cortez, 2011.

_____, **Pequenos trabalhadores do Brasil**. In: História das crianças no Brasil. 7. ed., 5ª reimpressão. – São Paulo: Contexto, 2020.

RIZZINI, Irene.; BARKER, Gary.; CASSANIGA, Neide. **Políticas sociais em transformação: crianças e adolescentes na era dos direitos**. In: *Educar em Revista*. Curitiba – Jan/Dec. 1999. Disponível em: <http://www.Scielo.br>.

RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco. **A Arte de Governar Crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. -3. ed. – São Paulo Cortez, 2011.

RIZZINI, Irma. **Meninos desvalidos e menores transviados: a trajetória da assistência pública até a Era Vargas**. In: RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco (org.) *A Arte de Governar Crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. - 3. ed. – São Paulo Cortez, 2011. P. 225-286.

RIZZINI, Irene; RIZZINI, Irma. **A institucionalização de crianças no Brasil: percurso histórico e desafios do presente**. – Rio de Janeiro: Ed. PUC – Rio; São Paulo: Loyola, 2004.

RIZZOTTI, Maria Luiza Amaral. **Direitos Social, Território e Assistência Social**. In: CONSERVA, Marinalva de Sousa; ALVES, Jolinda de Moraes; SILVA, Emanuel Luiz

Pereira da(org.). Estado brasileiro, direitos constitucionais e os desafios da proteção social no século XXI. -João Pessoa: Editora do CCTA; A União, 2018. P. 37-46.

RUSSEL-WOOD, A. J. R. Fidalgos e Filantropos: **A casa de Misericórdia da Bahia – 1550-1755**. Brasília: Universidade de Brasília, 1981.

SANTOS, M. **O país distorcido: o Brasil, a globalização e a cidadania**. Organização, apresentação e notas de Wagner Costa Ribeiro; ensaio de Carlos Walter Porto Gonçalves. São Paulo: Publifolha, 2002.

_____, et al. **Território e territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007.

SANTOS, Alânya Albuquerque dos. **Rede de proteção a crianças e adolescentes no município de Cajazeiras – PB: limites e possibilidades da ação intersetorial**. 2017. 155 f. Dissertação (mestrado) Universidade Federal da Paraíba. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, 2017.

SANTOS, Marco Antonio Cabral dos. **Crianças e criminalidade no início do século XX**. In: História das crianças no Brasil. 7. ed., 5ª reimpressão. – São Paulo: Contexto, 2020.

SOUZA, Luciana Karine de. **Pesquisa com análise qualitativa de dados: conhecendo a Análise Temática**. In: Arquivos Brasileiros de Psicologia: Rio de Janeiro, 71 (2): p. 51-67. 2018.

SOUTO, Jackson Vital. **Resistência e Trabalho no Campo no Município de Santana dos Garrotes/PB**. 2012. 197 f. Dissertação (Mestrado) Universidade Federal de Pernambuco. CFCH. Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2012.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Pobreza, desigualdade e política pública: caracterizando e problematizando a realidade brasileira**. *Revista Katálysis*, Florianópolis, v. 13, n. 2, p. 155-163 jul./dez. 2010.

SILVA JÚNIOR, Nelson Gomes de Sant' Ana e. GARCIA, Renata Monteiro. **Moncorvo Filho e algumas histórias do Instituto de Proteção e Assistência à Infância**. In: Estudos e Pesquisas em Psicologia, UERJ, RJ, ano 10, n. 2, p. 613-632, 2º quadrimestre de 2010.

SPOSATI, Aldaíza. **Descaminhos da seguridade social e desproteção social no Brasil**. In Revista Ciência e Saúde Coletiva, v. 23. n.7, p. 2315-2325. 2018.

_____. *Vida urbana e gestão da pobreza*. São Paulo: Cortez, 1988.

_____. **Concepção e Gestão da Proteção Social Não Contributiva no Brasil**. In: UNESCO/Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Brasília. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes, 2009. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Livros/concepcao_gestao_protecaosocial.pdf. Acesso em 02 de agosto de 2021.

TEIXEIRA, Edna Maria. **Crianças e Adolescentes e o Sistema de Garantia de Direitos**. Disponível em: < <http://tmp.mpce.mp.br/esmp/publicacoes/ed12010/artigos/4CRIANDIREITOS.pdf>>. Acesso em: 25 de mar. 2022.

TELLES, Vera da Silva. Pobreza e Cidadania. Dilemas do Brasil contemporâneo. Caderno CRH, Salvador, n. 19, 1993.

TOSI, G. Direitos como Ética Republicana. In: LIRA, R. P. Direitos Humanos Os Desafios do Século XXI: uma abordagem interdisciplinar. Brasília: Brasília Jurídica, 2002, p. 101-120

UNICEF Brasil e Agenda Pública. **Diagnóstico do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente**. Diagnóstico 2021. Disponível em: < <https://www.unicef.org/brazil/media/13601/file/diagnostico-do-sistema-de-garantia-de-direitos-da-crianca-e-do-adolescente.pdf>>. Acesso em: 25 de mar. 2022.

Violação dos Direitos da Criança e Adolescente. Vara da Infância e da Juventude do Distrito Federal. Brasília-DF, 2013. Disponível em: www.tjdft.jus.br/cidadaos/infancia-e-juventude/publicacoes/colecao/situacaoRisco.pdf. Acesso em: 25 de outubro de 2017.

VOGEL, Arno. Do Estado ao Estatuto. Propostas e vicissitudes da política de atendimento à infância e adolescência no Brasil contemporâneo. In: RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco (org.) A Arte de Governar Crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. -3. ed. – São Paulo Cortez, 2011. p. 287-321.

Vilela EM, Mendes IJM. **Interdisciplinaridade e saúde: estudo bibliográfico**. In: Rev. Latino-am Enfermagem 2003 julho-agosto; 11(4):525-31.

YASSUI, Silvio. **CAPS Estratégias de Produção de Cuidados**. In: YASSUI, Silvio. Rupturas e Encontros: desafios da reforma psiquiátrica brasileira. Rio de Janeiro: editora FIOCRUZ, 2010. (P. 113-160).

YAZBEK, Maria Carmelita. **Questão social: desigualdade, pobreza e vulnerabilidade social**. São Paulo: EDUC, 2008.

_____. **Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento**. In: Revista Serviço Social e Sociedade. São Paulo, n. 110, p. 288-322, abr./jun. 2012.

_____. **A pobreza e as formas históricas de seu enfrentamento**. In: Revista de Políticas Públicas., v. 9. n. 1, p. 217-228, jul./dez. 2005.

ZALUAR, Alba. **Para não dizer que não falei de samba: os enigmas da violência no Brasil**. In: HISTÓRIA DA VIDA PRIVADA NO BRASIL. p. 246-302, s.d.

APÊNDICES

Apêndice A – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL
MESTRADO ACADÊMICO**

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

Prezado (a) Senhor (a) Você está sendo convidado (a) a participar da pesquisa: **“CRIANÇAS, ADOLESCENTES E FAMÍLIAS: território, violação de direitos, vulnerabilidade social e a rede de proteção social no município de Santana dos Garrotes – PB”**, que está sendo desenvolvida pela pesquisadora **Maria de Lourdes Zacarias da Silva**, aluna regular do Mestrado Acadêmico em Serviço Social, sob matrícula **20201005018**, no Programa de Pós- Graduação em Serviço Social (PPGSS) da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), sob a orientação da **Prof.^a Dr.^a. Renata Monteiro Garcia**.

A então referida proposta investigativa trata-se de um projeto de pesquisa que foi submetido ao Comitê de Ética¹³³ e está aprovado sob o nº 4.934.039 e Certificado de Apresentação para Apreciação Ética (CAAE) nº 48350021.8.0000.5188.

O objetivo desta pesquisa é **compreender o fenômeno da violação de direitos e vulnerabilidade social de crianças e adolescentes no município de Santana dos Garrotes – PB e seu enfrentamento a partir do trabalho social desenvolvido pelos profissionais vinculados a rede de proteção social, sob a perspectiva de atuação da rede socioassistencial e intersetorial para o atendimento à população infantojuvenil na materialização dos seus direitos.**

Solicitamos a sua colaboração para participar de uma entrevista semiestruturada, com duração média de meia hora e, se você autorizar, o áudio será gravado para posterior transcrição e análise das respostas. Caso você não se sinta à vontade, por motivos de qualquer

¹³³ Endereço do Comitê de Ética: Centro de Ciências da Saúde - 1º andar, Campus I - Cidade Universitária CEP: 58.051-900 - João Pessoa-PB. Contato: (83) 3216 7791. E-mail: comitedeetica@ccs.ufpb.br

natureza, por uma ou mais perguntas, você tem o direito de não respondê-las. Durante todo o período da pesquisa você poderá tirar suas dúvidas ligando para a pesquisadora Maria de Lourdes Zacarias da Silva, no telefone (83) 99635-7525.

Os dados que você irá nos fornecer serão confidenciais e serão utilizados em atividades acadêmico-científicas, tais como congressos ou publicações científicas. Por ocasião da publicação dos resultados, seu nome será mantido em sigilo. Ademais, informamos que esta pesquisa não oferece riscos, previsíveis, para sua a saúde.

Esclarecemos que sua participação no estudo é de fundamental importância e que será de forma voluntária, e, portanto, o (a) senhor (a) não é obrigado (a) a fornecer as informações e/ou colaborar com as atividades solicitadas pela pesquisadora.

Você tem o direito de se recusar a colaborar com o estudo ou retirar o seu consentimento, em qualquer fase da pesquisa, sem nenhum prejuízo para você.

Em todas as etapas da pesquisa serão fielmente obedecidos os Critérios da Ética em Pesquisa com Seres Humanos, conforme Resolução nº. 466/2012 do Conselho Nacional de Saúde, que disciplina as pesquisas envolvendo seres humanos no Brasil.

Este documento é composto por duas laudas, a primeira deve ser rubricada e a segunda assinada, ademais ele foi impresso em duas vias. Uma ficará com você e a outra com a pesquisadora responsável Maria de Lourdes Zacarias da Silva.

Consentimento Livre e Esclarecido

Após ter sido esclarecido sobre o objetivo da pesquisa, importância e o modo como os dados serão coletados nesta pesquisa, concordo em participar da pesquisa **“CRIANÇAS, ADOLESCENTES E FAMÍLIAS: território, violação de direitos, vulnerabilidade social e a rede de proteção social no município de Santana dos Garrotes – PB”**, e autorizo a divulgação das informações por mim fornecidas em congressos e/ou publicações científicas desde que nenhum dado possa me identificar.

Santana dos Garrotes - PB, _____ de _____ de _____

Assinatura do (a) participante da pesquisa

Assinatura da pesquisadora responsável

Apêndice B– Questionário sócio-econômico das entrevistadas



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL
MESTRADO ACADÊMICO**

PESQUISA: CRIANÇAS, ADOLESCENTES E FAMÍLIAS: território, violação de direitos, vulnerabilidade social e a rede de proteção social no município de Santana dos Garrotes – PB

PESQUISADORA: Maria de Lourdes Zacarias da Silva

ORIENTADORA: Prof^ª. Dr^ª. Renata Monteiro Garcia

QUESTIONÁRIO SÓCIO-ECONÔMICO DAS ENTREVISTADAS

Questionário destinado aos profissionais de referência que atuam no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), no Centro de Referência Especializada de Assistência Social (CREAS) regional, no Conselho Tutelar (CT), no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) que compõem a rede de proteção social à crianças e adolescentes no município de Santana dos Garrotes – PB.

MÓDULO A: DADOS DA IDENTIFICAÇÃO DA AMOSTRA

Nome: _____

Idade: _____ **Data:** _____ / _____ / _____

Telefone: _____ **E-mail:** _____

1 PERFIL SÓCIO-ECONÔMICO DOS ENTREVISTADOS

1.1 Sexo: a) () Masculino b) () Feminino

1.2 Etnia:

Branca ()

Parda ()

Negra ()

Amarela ()

Indígena ()

Cigana ()

1.3 Pessoa com deficiência

Não se aplica ()

Física ()

Física/ cadeirante ()

Visual ()

Auditiva ()

Mental ()

Outra: Especificar:

1.4 Reside no município onde trabalha?

1.5 Faixa Etária:

a) () 20 a 30 anos

b) () 30 a 40 anos

c) () 40 a 50 anos

d) () 50 a 60 anos

e) () Superior a 60 anos

1.6 Situação de trabalho

a) Qual instituição você representa na rede?

b) Há quanto tempo trabalha na instituição?

c) Qual cargo você exerce na instituição?

d) Há quanto tempo está nesta função?

1.7 Qual o seu nível de escolaridade?

- a) Ensino fundamental incompleto
- b) Ensino fundamental completo
- c) Ensino médio incompleto
- d) Ensino médio completo
- e) Nível técnico
- f) Nível superior
- g) Pós-Graduação Lato Senso
- h) Pós-Graduação Stricto Senso

1.8 Você participa ou já participou de formação continuada?

Sim Não

Em caso positivo:

Ofertado pelo governo Demanda particular

Tema:

Ano de realização:

1.9 Tipo de vínculo empregatício

- a) Celetista
- b) Estatutário
- c) Prestador de serviço
- d) Comissionado

Obs.

1.10 Possui algum outro vínculo empregatício?

- a) Sim
- b) Não
- c) **Em caso afirmativo, qual a razão pela qual buscou um segundo vínculo empregatício e qual a qual a carga horária?**

1.11 Qual é a sua jornada de trabalho semanal na instituição?

- a) 20 horas
- b) 30 horas
- c) 40 horas
- d) Outro. Qual?

1.12 Qual a sua faixa salarial?

- a) Até um salário mínimo
- b) Até dois salários mínimos
- c) Até três salários mínimos
- d) Acima de três salários mínimos

1.12 Há quanto tempo você atua no território?**1.14 Você já possuía experiência de trabalho em rede?**

- a) Sim
- b) Não

1.16. Descreva de forma pontual suas principais atividades na instituição?

Apêndice C – Questionário de entrevista semiestruturada



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL
MESTRADO ACADÊMICO**

PESQUISA: CRIANÇAS, ADOLESCENTES E FAMÍLIAS: território, vulnerabilidade social, violação de direitos e a rede de proteção social no município de Santana dos Garrotes – PB

PESQUISADORA: Maria de Lourdes Zacarias da Silva

ORIENTADORA: Prof.^a Dr.^a. Renata Monteiro Garcia

MÓDULO B: TERITÓRIO, VULNERABILIDADE SOCIAL, VIOLAÇÃO DE DIREITOS E A REDE DE PROTEÇÃO SOCIAL À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE NO MUNICÍPIO DE SANTANA DOS GARROTES – PB.

ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

- 01. Qual a sua compreensão por proteção integral de crianças e adolescentes?**
- 02. O que você compreende sobre Sistema de Garantia de Direitos?**
- 03. Nas situações em que os direitos de crianças e adolescentes foram violados, quais encaminhamentos são realizados a partir da rede?**
- 04. Para você há desafios para a implementação da política de proteção integral às crianças e adolescentes no município de Santana dos Garrotes-PB?**

() Sim () Não

Justifique sua resposta.

- 05. Para você, o trabalho em rede é fundamental para a efetivação dos direitos de crianças e adolescentes?**

() Sim () Não.

Justifique sua resposta.

06. No que se refere a atuação da rede de proteção social no município de Santana dos Garrotes – PB, aponte alguns avanços e desafios para efetivação da política de crianças e adolescentes?

07. Você considera o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) o agente articulador da rede de proteção a crianças e adolescentes no território de proteção social?

() Sim () Não.

Justifique sua resposta.

08. Pontue os desafios encontrados pela instituição para acionar a rede de proteção social à criança e ao adolescente e conseguir resolver os casos de violação de direitos das crianças e adolescentes em situação de risco e vulnerabilidade social no município?

09. A instituição onde você trabalha utiliza-se da referência e contra referência para promover o trabalho junto a rede de proteção social às crianças e ao adolescente no município de Santana dos Garrotes –PB?

10. Você considera que a instituição a qual está vinculado (a) utiliza-se da intersetorialidade para solucionar as demandas referentes aos casos de violação de direitos de crianças e adolescentes?

() Sim () Não.

Justifique sua resposta.

11. Quais são as atividades realizadas através da rede de proteção social no município de Santana dos Garrotes – PB o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários de crianças e os adolescentes em situação de violação de direitos e vulnerabilidade social?

12. O trabalho em parceria é realizado conforme a demanda (pontual) ou é continuado?

13. Há planejamento para a realização do trabalho em rede?

14. O que mais limita o seu fazer profissional no trato às crianças e adolescentes em situação de violação de direitos no município de Santana dos Garrotes-PB?

15. Levando-se em consideração a intersetorialidade, quais sugestões você daria para melhor desempenho do trabalho da rede de proteção social às crianças e adolescentes no município de Santana dos Garrotes – PB?

ANEXOS

**Anexo A – Certidão de aprovação da pesquisa no Programa de Pós – Graduação
em Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba**



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL

CERTIDÃO

Certificamos, para os devidos fins de direito, que **MARIA DE LOURDES ZACARIAS DA SILVA**, matrícula **20201005018**, aluna regularmente matriculada neste Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, nível **Mestrado Acadêmico**, teve seu Projeto de Pesquisa **Aprovado** no dia **05 de Fevereiro de 2021**, na **172ª Reunião do Colegiado** deste Programa, sob o título: **"CRIANÇAS, ADOLESCENTES E FAMÍLIAS: TERRITÓRIO, VIOLAÇÃO DE DIREITOS, VULNERABILIDADE SOCIAL E A REDE DE PROTEÇÃO SOCIAL NO MUNICÍPIO DE SANTANA DOS GARROTES – PB"**, sob a orientação da Prof^a. Dr^a **Renata Monteiro Garcia**. O Programa é reconhecido pelo Ministério de Educação e Cultura (MEC), e homologado pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), sob Portaria no. 2878 de 24 de Agosto de 2005.

João Pessoa, 05 de Abril de 2021.


Prof^a Dr^a **MARINALVA DE SOUSA CONSERVA**

COORDENADORA DO PPGSS

Anexo B – Carta de Anuência para pesquisa


ESTADO DA PARAÍBA
PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTANA DOS GARROTES
SECRETARIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
GABINETE DA SECRETÁRIA

CARTA DE ANUÊNCIA

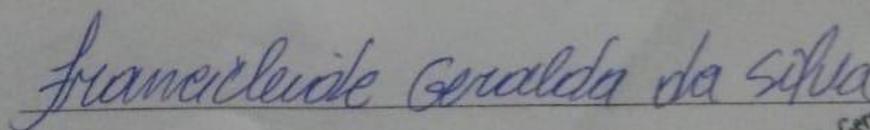
Declaramos para os devidos fins, que aceitaremos a pesquisadora **Maria de Lourdes Zacarias da Silva**, a desenvolver o seu projeto de pesquisa "CRIANÇAS, ADOLESCENTES E FAMÍLIAS: território, vulnerabilidade social, violação de direitos, e a rede de proteção social no município de Santana dos Garrotes – PB", que está sob a orientação da Profª. Drª. Renata Monteiro Garcia. Cujo objetivo é Compreender o fenômeno da violação de direitos e vulnerabilidade social de crianças e adolescentes no município de Santana dos Garrotes – PB e seu enfrentamento a partir do trabalho social desenvolvido pelos profissionais vinculados a rede de proteção social, sob a perspectiva de atuação em rede intersetorial para o atendimento a população infantojuvenil na materialização dos seus direitos. Nesta Instituição.

Esta autorização está condicionada ao cumprimento da pesquisadora aos requisitos da Resolução 466/12 CNS e suas complementares, comprometendo-se a mesma a utilizar os dados pessoais dos sujeitos da pesquisa, exclusivamente para os fins científicos, mantendo o sigilo e garantindo a não utilização das informações em prejuízo das pessoas e/ou das comunidades.

Antes de iniciar a coleta de dados o/a pesquisador/a deverá apresentar a esta Instituição o Parecer Consubstanciado devidamente aprovado, emitido por Comitê de Ética em Pesquisa Envolvendo Seres Humanos, credenciado ao Sistema CEP/CONEP.

Secretaria Municipal de Assistência Social de Santana dos Garrotes - PB,

em 26, 04, 2021



Francicleide Geralda da Silva
Secretaria de Assistência Social

Francicleide Geralda da Silva
Secretaria de Assistência Social
Mat.: 20971

Anexo C – Autorização de uso de dados



ESTADO DA PARAÍBA
PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTANA DOS GARROTES
SECRETARIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
GABINETE DA SECRETÁRIA

AUTORIZAÇÃO DE USO DE DADOS

Declaramos para os devidos fins, que cederemos à pesquisadora **Maria de Lourdes Zacarias da Silva**, o acesso aos dados de **prontuários e de base de dados de pesquisas** para serem utilizados na pesquisa: **“CRIANÇAS, ADOLESCENTES E FAMÍLIAS: território, vulnerabilidade social, violação de direitos, e a rede de proteção social no município de Santana dos Garrotes – PB”**, que está sob a orientação da Prof.^a. Dr.^a. Renata Monteiro Garcia.

Esta autorização está condicionada ao cumprimento da pesquisadora aos requisitos da Resolução 466/12 CNS e suas complementares, comprometendo-se a mesma a utilizar os dados pessoais dos sujeitos da pesquisa, exclusivamente para os fins científicos, mantendo o sigilo e garantindo a não utilização das informações em prejuízo das pessoas e/ou das comunidades.

Antes de iniciar a coleta de dados a pesquisadora deverá apresentar o Parecer Consubstanciado devidamente aprovado, emitido por Comitê de Ética em Pesquisa Envolvendo Seres Humanos, credenciado ao Sistema CEP/CONEP.

Secretaria Municipal de Assistência Social de Santana dos
Garrotes - PB, em 26/04/2021.

Francieleide Geralda da Silva

Francieleide Geralda da Silva
Secretaria de Assistência Social

Francieleide Geralda da Silva
Secretaria de Assistência Social
Mat.: 20971

Anexo D – Folha de Rosto



FOLHA DE ROSTO PARA PESQUISA ENVOLVENDO SERES HUMANOS

1. Projeto de Pesquisa:
CRANÇAS, ADOLESCENTES E FAMÍLIAS: território, vulnerabilidade social, violação de direitos e a rede de proteção social no município de Santana dos Garimhos - PB

2. Número de Participantes da Pesquisa: 16

3. Área Temática:

4. Área de Conhecimento:

Grande Área 4. Ciências da Saúde, Grande Área 6. Ciências Sociais Aplicadas, Grande Área 7. Ciências Humanas

PESQUISADOR RESPONSÁVEL

5. Nome:

MARIA DE LOURDES ZACARIAS DA SILVA

6. CPF:

095.619.654-37

7. Endereço (Rua, n.º):

JOCIARA TELINO JARDIM SAO PAULO Residencial Água Azul JOAO PESSOA PARAIBA 58053100

8. Nacionalidade:

BRASILEIRO

9. Telefone:

(83) 9635-7525

10. Outro Telefone:

11. Email:

lurdinha.zacarias@gmail.com

Termo de Compromisso: Declaro que conheço e cumprirei os requisitos da Resolução CNS 466/12 e suas complementares. Comprometo-me a utilizar os materiais e dados coletados exclusivamente para os fins previstos no protocolo e a publicar os resultados sejam eles favoráveis ou não. Aceito as responsabilidades pela condução científica do projeto acima. Tenho ciência que essa folha será anexada ao projeto devidamente assinada por todos os responsáveis e fará parte integrante da documentação do mesmo.

Data: 16 / 06 / 2021

Maria de Lourdes Zacarias da Silva
 Assinatura

INSTITUIÇÃO PROPONENTE

12. Nome:

Universidade Federal da Paraíba

13. CNPJ:

14. Unidade/Órgão:

Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes

15. Telefone:

(83) 3216-7230

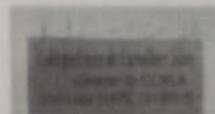
16. Outro Telefone:

Termo de Compromisso (do responsável pela instituição): Declaro que conheço e cumprirei os requisitos da Resolução CNS 466/12 e suas Complementares e como esta instituição tem condições para o desenvolvimento deste projeto, autorizo sua execução.

Responsável: Rodrigo Freire de Carvalho e Silva CPF: 021.444.854-10

Cargo/Função: Direção do CCHLA

Data: 16 / 06 / 2021



Assinatura

PATROCINADOR PRINCIPAL

Não se aplica.