

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL**

**ROSANE JANCZURA**

**ABRIGOS E POLÍTICAS PÚBLICAS:  
AS CONTRADIÇÕES NA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS  
DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE**

**Porto Alegre**

**2008**

J33a Janczura, Rosane

Abrigos e políticas públicas: as contradições na efetivação dos direitos  
da criança e do adolescente / Rosane Janczura. – Porto Alegre,  
2008.

273 f.

Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica  
do Rio Grande do Sul, 2008.

Ficha catalográfica elaborada por Maria Inez Figueiredo Figas-CRB10/1612

ROSANE JANCZURA

**ABRIGOS E POLÍTICAS PÚBLICAS: AS CONTRADIÇÕES NA  
EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul como requisito para obtenção do título de Doutora em Serviço Social.

Orientadora: Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Leonia Capaverde Bulla

Porto Alegre – RS  
2008  
ROSANE JANCZURA

**ABRIGOS E POLÍTICAS PÚBLICAS: AS CONTRADIÇÕES NA  
EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul como requisito para obtenção do título de Doutora em Serviço Social.

Aprovada em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2008.

**BANCA EXAMINADORA:**

---

Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Leonia Capaverde Bulla – PUCRS (Orientadora)

---

Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Beatriz Gersenhson Aginsky – PUCRS

---

Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Dorian Mônica Arpini – UFSM

---

Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Irani Argimon – PURCRS

---

Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Silvia Helena Koller – UFRGS

“Quando falamos em abrigar, acolher, somos remetidos ao princípio ético do respeito ao outro nas relações sociais. Para respeitar, é necessário reconhecer a presença do outro como igual, em sua humanidade. Esse é o grande desafio que historicamente tem sido apresentado para as sociedades. Hoje, no Brasil, temos de nos dispor a enfrentá-lo criticamente, enxergando além daquilo que o olhar imediato e ideológico nos mostra”.

(RIOS, 2006, p.15)

A humanidade deve à criança o melhor que se tem a oferecer.

(Declaração dos Direitos da Criança da ONU).

## **AGRADECIMENTOS**

Queria fazer um agradecimento muito especial ao Ricardo, que incansavelmente me incentivou e esteve ao meu lado durante todo o percurso deste doutorado, e à Mariana, filha amada, que soube brincar, dançar, desenhar, nadar, aprender a ler e escrever enquanto a mamãe buscava aprimorar-se. Muito obrigado, pela compreensão do tempo infinitamente roubado da nossa convivência durante esta trajetória.

Gostaria de agradecer a todas as pessoas que me ajudaram nesta etapa da minha vida profissional, em especial à Coordenadora e colega do Curso de Serviço Social da UNIFRA, Prof<sup>a</sup> Ms. Nice Neves Miranda, que, em toda esta trajetória, teve de acomodar horários e distribuir tarefas, de maneira a contribuir com o cumprimento das minhas responsabilidades como docente no curso, sempre pensando em melhor partilhar o tempo com as professoras doutorandas. Agradeço também à Prof<sup>a</sup>. Ms. Nildete Terezinha de Oliveira, pelas trocas, parceria e conversas intermináveis nas viagens rumo ao doutorado; à Prof<sup>a</sup>. Ms. Denise Pasqual Schmidt, pelos empréstimos de livros, artigos e trocas de experiências; à Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Jane Pedó, por sugestões e trocas como primeira doutora do grupo de professoras assistentes sociais do curso; à Prof<sup>a</sup> Ms. Janice Merigo, pelos afetos, alegrias e tristezas compartilhadas, e pela quase irmã mais nova que foi para mim e, por fim, à Prof<sup>a</sup> Ms. Carin Otilia Kaefer, sempre estimulando a caminhada com seu otimismo. E a Unifra, pela redução dos meus encargos como docente.

Gostaria de agradecer também a Secretaria de Município de Assistência Social, Cidadania e Direitos Humanos de Santa Maria, pela licença de qualificação profissional concedida para a realização do curso de pós-graduação e, em especial, às assistentes sociais Edna Maria da Silva (em memória) e Vivian R. Maffini, por estarem ao meu lado, durante esta trajetória.

Os meus agradecimentos à Prof<sup>a</sup> Dra. Jussara Mendes, Diretora da Faculdade de Serviço Social da PUCRS; à Prof<sup>a</sup> Dra. Berenice Rojas Couto, Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUCRS; aos professores e funcionários, pelo apoio recebido durante o curso, e à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior-CAPEs, pelo auxílio de bolsa parcial de estudo.

Mas não poderia deixar de agradecer, de modo muito especial, a duas pessoas que iluminaram este percurso e que, “sem o olhar do outro”, não teria sido possível de ser construído: a Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup> Leonia Capaverde Bulla (orientadora), que, com seu brilho próprio embebido na ética e competência profissional, pôde me tornar mais capaz como assistente social, professora e pesquisadora; e a Dra. Maria Alice Pilau Arzeno, que vem me auxiliando na construção do “ser mais” gente, fazendo-me acreditar que a vida deve ser vivida, deixando-se de lado as firulas, mesquinhas, ingratidões e desafetos, para a construção de um mundo melhor comigo mesma e com os que me rodeiam.

Essas são algumas das pessoas que fazem parte da minha vida acadêmico-pessoal e, por não nomear ainda outras, espero não ter cometido algum equívoco.

Também gostaria de agradecer as valiosas contribuições dos professores que fizeram parte da banca de qualificação, que me ajudaram a ampliar a discussão sobre a temática em estudo.

Não poderia deixar de agradecer à ex-aluna e bolsista de Iniciação Científica Cristiane Ferraz Quevedo, que esteve comigo durante um ano no estudo dos conceitos de vulnerabilidade e risco social, e à aluna do 6º semestre do Curso de Serviço Social da Unifra, Marcell Sudati, que auxiliou na transcrição das entrevistas, meu muito obrigado.

Tampouco posso deixar de agradecer a pronta acolhida e as valiosas sugestões do Prof. Dr. Reginaldo Peres, do Curso de Ciências Sociais da UFSM.

Agradeço, ainda, à ex-coordenadora da Casa Abrigo de Meninas, Ana Luiza Britto Costa, por muito que me ensinou sobre a vida em abrigo e sobre

tudo o que dividimos na nossa luta diária – as alegrias, as surpresas, as frustrações, as derrotas, as batalhas vencidas, a esperança de dias melhores.

Mas ainda falta um agradecimento muito especial à minha mãe Jandyra por tudo o que ela é e à memória do meu pai Vicente por tudo o que foi e pelo que continua vivo dentro de mim. Mas esse agradecimento só fica completo se for incluído o Fernando Pezão, a Cíntia, o Beto, a Miriam, o Gerson, o Miguel, a Denise, o Bina, o Luciano, a Udi e os meus sobrinhos Rafael, Débora, Carolina, Camila e a sua Sofia, Igor, Luana, Ícaro e Júlia. E aquelas queridas amigas que eu sempre posso contar Cristina Fernandes Reali e Simone Kramer Silva, aos compadres Renato Menegotto e Márcia Tesseler, por nossa amizade.

Por fim, não poderia deixar de mencionar a ajuda dos conselheiros tutelares, coordenadores dos abrigos, juiz, promotora, conselheiros de direitos, assistentes sociais, gestor municipal e gestor dos fundos, que concordaram em participar trazendo vida para esta pesquisa, sem os quais nada do que está construído até hoje seria possível de se investigar, apesar dos pesares.

## RESUMO

O abrigo é a sétima medida de proteção prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990), que deve ser aplicada, sempre que os direitos da criança e do adolescente forem ameaçados ou violados, respeitando-se os princípios de brevidade, excepcionalidade e provisoriedade, priorizando a reintegração ou reinserção familiar, conforme a legislação vigente. Com este estudo, pretende-se conhecer o modo como se efetiva, em Santa Maria – RS, a garantia aos direitos sociais preconizados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente por meio da medida de proteção abrigo às crianças e aos adolescentes que se encontram em situação de vulnerabilidade social. Para isso, foram realizadas entrevistas semi-estruturadas, com os principais atores do Sistema de Garantia de Direitos no Município. O referencial epistemológico que orientou este trabalho foi a abordagem dialético-crítica. Os dados foram analisados qualitativamente, a partir da análise de conteúdo proposta por Bardin (1995). Constatou-se que, quanto mais complexa é a situação social da criança e do adolescente, mais as incertezas (dilemas) aumentam para os atores envolvidos no processo de decisão sobre o abrigamento. Além disso, a pobreza continua sendo um motivo (14% dos enunciados) para a colocação da criança e do adolescente nas instituições. Surgiram outros motivos como o abandono, abuso e exploração sexual, negligência e os maus tratos físicos, que apareceram em 76,5% dos enunciados dos atores. O abrigamento acaba servindo de solução para os problemas de ausência e insuficiência de políticas sociais públicas e de uma rede socioassistencial precária no Município, com um financiamento reduzido em comparação com outras políticas públicas. Pode-se constatar, ainda, que uma mudança na cultura de institucionalização não depende só de ações governamentais mais eficazes e eficientes e do aumento de investimentos necessários, mas da articulação da rede socioassistencial, da qualificação dos atores envolvidos e de todos os profissionais e funcionários dos abrigos. O abrigo não é mais totalmente o que era e ainda não é o que deveria ser. No presente, ele é parcialmente, o que preconiza o ECA: um ambiente de apoio social e afetivo e proteção provisória, enquanto lugar de transição para a colocação em família substituta, garantindo o direito a convivência familiar e comunitária

Palavras-chave: políticas públicas, abrigo, direitos da criança e do adolescente.

## ABSTRACT

The shelter (*abrigo*) is the seventh protection measure predicted in the Estatuto da Criança e do Adolescente (Brazil, 1990), that always must be applied when the rights of the children and adolescents are threaten and violated, it is respected the principles of shortness, exceptionality and the one of being provisory, giving priority to the familiar reintegration, according to the current legislation. The intention of this study is to know the way how it is carried out in Santa Maria-RS, the guarantee to the social rights advocated by the Estatuto da Criança e do Adolescente through the shelter and protection measure for children and adolescents that are in the situation of social vulnerability. To do so, it was carried out semi-structured interviews with the main actors from the Sistema de Garantia de Direitos in the city. The epistemological reference that guided this work was the dialectic-critical approach. The data was analyzed in a qualitative way, starting from the content analysis proposed by Bardin (1995). It was noticed that when the situation is really complex bigger are the uncertainties (dilemmas) to the actors involved in the process of taking a decision about the giving shelter. Besides this, the poverty still is one of the reasons (14% of the actors mentioned it) to put a child and an adolescent in the institutions. It was also found other reasons as the abandon, abuse, sexual abuse, negligence and physical violence that showed up in 76, 5% of the answers from the actors. The giving shelter ends up working as a solution to the problems of insufficiency and lack of public and social policies and of a precarious net of social-assistance in the city, this one having a reduced financial support comparing to other public policies. It can also be noticed that a change in the institutionalization culture, which does not depend only on more efficient governmental actions and on the increasing of necessary investments; however, it depends on the articulation of the social-assistance net, on the qualification of the involved actors and also the qualification of the professionals and workers from the shelters. The shelter is no longer what it was and it is not what it should be yet. Nowadays, the shelter is, partially what the ECA advocates: a social and affective environment to give support and provisory protection, while being a place of transition until the placement of the child or adolescent in a substitute family, guaranteeing the right of community and familiar living.

Key Words: Public Policies, Shelter, Children and Adolescents Rights.

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ASEMA	Apoio Sócio-educativo em Meio aberto
CA	Coordenador de Abrigo
CAMSM	Casa Abrigo de Meninos e Meninas de Santa Maria
CAPs	Centro de Atendimento Psicossocial
CASE	Centro de Atendimento Socio-Educativo
CCs	Cargos Comissionados
CD	Conselheiro CMDCA
CF	Constituição Federal
CIEE	Centro de Integração Empresa-escola
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CMDCA	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CT *	Conselho Tutelar
CT	Conselheiro Tutelar
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FAMES	Faculdade Metodista de Santa Maria
FASE	Fundação de Atendimento Socio-Educativo
FEAS	Fundo Estadual de Assistência Social
FEBEM	Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor
FECA	Fundo Estadual da Criança e do Adolescente
FMAS	Fundo Municipal de Assistência Social
FMDCA	Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
GS	Gestor Social
IGD	Índice Geral de Desenvolvimento
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPA	Centro Universitário Metodista
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
JIJ	Juizado da Infância e Juventude
LBA	Legião Brasileira de Assistência

LDB	Lei de Diretrizes e Bases
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome
MP	Ministério Público
MUNIC	Pesquisa de Informações Básicas Municipais
NOB	Norma Operacional Básica
OASF	Apoio e Orientação Sócio-familiar
OGs	Organizações Governamentais
ONGs	Organizações Não-governamentais
OP	Juiz e Promotores
ONU	Organização das Nações Unidas
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PMAS	Política Municipal de Assistência Social
PMAS*	Plano Municipal de Assistência Social
PMSM	Prefeitura Municipal de Santa Maria
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNCFC	Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária
PNDH	Plano Nacional de Direitos Humanos
PPA	Plano Plurianual
PPGSS	Programa de Pós-Graduação em Serviço Social
SEDH	Secretaria Especial de Direitos Humanos
SEEC	Sociedade Espírita Estudo e Caridade
SGD	Sistema de Garantia de Direitos
SMASC	Secretaria de Município de Assistência Social, Cidadania
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
T	Técnico
UFSM	Universidade Federal de Santa Maria
Unifra	Centro Universitário Franciscano

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Funcionamento dos abrigos antes do ECA e após o ECA (1990).	135
Quadro 2: Perfil dos atores sociais.....	154
Quadro 3: Proteção Social Básica do Município de Santa Maria-RS.....	160
Quadro 4: Proteção Social de Média Complexidade.....	162
Quadro 5: Proteção Social de Alta Complexidade.....	163
Quadro 6: Eixos temáticos, categorias e indicadores.....	167
Quadro 7: Motivos do abrigamento .....	171
Quadro 8: Sociedade civil e a proteção à criança e ao adolescente.....	190
Quadro 9: Redes sociais e a política de atendimento.....	199
Quadro 10: Concepção e gestão da política de Assistência Social.....	207

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	14
1 O PROBLEMA DA PESQUISA E SUAS GRANDES QUESTÕES .....	18
2 ASPECTOS EPISTEMOLÓGICOS E METODOLÓGICOS DA PESQUISA.....	26
2.1 A EMERGÊNCIA EPISTEMOLÓGICA NA PESQUISA.....	27
2.2 MÉTODO E CATEGORIAS.....	34
2.2.1 Categorias de análise do método dialético-crítico .....	34
2.2.2 Categorias explicativas.....	37
2.3 INSTRUMENTOS E PROCEDIMENTOS.....	65
2.4 ANÁLISE DOS DADOS.....	65
3 O ESTADO, A QUESTÃO SOCIAL E AS POLÍTICAS PÚBLICAS .....	72
3.1 O ESTADO E O ESTADO SOCIAL BRASILEIRO .....	74
3.2 A QUESTÃO SOCIAL: EVOLUÇÃO DO DEBATE.....	82
3.2.1 A questão social no contexto europeu .....	83
3.2.2 A questão social no Brasil .....	94
3.3 POLÍTICAS SOCIAIS DE PROTEÇÃO À INFÂNCIA E À ADOLESCÊNCIA ....	109
4 A TRANSIÇÃO CONCEITUAL NO CAMPO DO DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NO BRASIL E O ECA.....	112
4.1 A TRANSIÇÃO CONCEITUAL NO CAMPO DO DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NO BRASIL .....	112
4.2 O ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (1990).....	120
4.3 O ABRIGO COMO MEDIDA DE PROTEÇÃO: UMA CONTROVÉRSIA .....	123
5 A ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA DE PROTEÇÃO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE NO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA.....	133
5.1 PERCURSO HISTÓRICO DAS INSTITUIÇÕES DE ABRIGAMENTO .....	134
5.1.1 Instituição A.....	139
5.1.2 Instituição B.....	141
5.1.3 Instituição C.....	144
5.1.4 Instituição D.....	146

5.1.5 Instituição E.....	147
5.1.6 Instituição F.....	149
5.1.7 Instituição G.....	151
5.2 CARACTERIZAÇÕES DOS ATORES SOCIAIS.....	153
5.3 MAPEANDO A REDE DE ATENDIMENTO SOCIOASSISTENCIAL.....	157
6 EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA.....	165
6.1 MOTIVOS E DINÂMICA DO ABRIGAMENTO: AS VULNERABILIDADES E OS RISCOS DAS FAMÍLIAS DESPROTEGIDAS.....	168
6.2 SOCIEDADE CIVIL E PROTEÇÃO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE.....	187
6.3 AS REDES SOCIAIS NA POLÍTICA DE ATENDIMENTO.....	197
6.4 CONCEPÇÃO E GESTÃO DA POLÍTICA SOCIAL PÚBLICA: A ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	206
6.4.1 Concepção de Política Social Pública.....	210
6.4.2 Gestão da Política de Assistência Social.....	216
CONSIDERAÇÕES.....	228
REFERÊNCIAS.....	238
APÊNDICES.....	265

## **INTRODUÇÃO**

Crianças e adolescentes têm o direito à convivência com sua família e com a sua comunidade, de modo a poderem se desenvolver plenamente como seres humanos. Proteger e fortalecer os vínculos familiares e comunitários têm sido desafios constantes do Estado e da sociedade brasileira, diante do cenário atual de desigualdades sociais, que interferem nas relações sociais e que se expressam na forma de riscos e vulnerabilidades, no cotidiano da vida dessas pessoas.

A história social da criança, do adolescente e da família tem sido marcada pela dificuldade da família em proteger e educar seus filhos, constituindo-se em núcleos familiares vulneráveis e suscetíveis a riscos pessoais e sociais. Frente a essas incapacidades, a família e seus membros devem receber apoio e proteção por parte do Estado e pela sociedade, na garantia da manutenção e do direito ao convívio familiar e comunitário.

A Assistência Social, como política de proteção social, deve garantir atendimento às crianças e aos adolescentes que, por uma série de fatores, não contam mais com a proteção e o cuidado de suas famílias, estando os vínculos ameaçados ou rompidos. Assim, essas crianças e adolescentes, por se encontrarem em situação de risco, são afastados da sua família e da sua comunidade (BRASIL, 2004) e acolhidos em instituição que promova a sua proteção integral, enquanto não haja possibilidade de permanecerem no meio a que pertencem.

O abrigo é a sétima medida de proteção prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) que deve ser aplicada, sempre que os direitos da criança e do adolescente forem ameaçados ou violados. No caso em que haja necessidade de a criança e o adolescente ser afastado do seu meio familiar e comunitário, a medida de proteção abrigo deve respeitar os princípios de brevidade, excepcionalidade e provisoriedade, priorizando a reintegração ou reinserção familiar, garantidos na legislação vigente (BRASIL, 1990a, 2004, 2006).

Além disso, o abrigo deve ser utilizado em situações transitórias, como a colocação da criança e do adolescente em família substituta (BRASIL, 1990a). Violência intrafamiliar, pobreza, inexistência ou ineficácia de políticas públicas que contemplem ações voltadas para a família e que a potencializem como referência, podem ser arroladas como algumas das causas do afastamento de crianças e adolescentes da família e de seu abrigamento.

O uso da medida abrigo tem-se configurado mais como uma política de atendimento que põe em risco a aplicabilidade dos princípios legais do Estatuto da Criança e do Adolescente, violando, por exemplo, o direito à convivência familiar e comunitária, do que servindo para a proteção efetiva das crianças e dos adolescentes, considerados sujeitos de direitos e “prioridade absoluta” (BRASIL, 1990a) no país. Tanto essa medida quanto as medidas anteriores ao abrigamento envolvem a inclusão da família, da criança e do adolescente em programas, projetos, serviços e benefícios que devem estar assegurados nas políticas públicas comprometidas com a garantia dos direitos básicos de todos os cidadãos, em particular, das crianças e dos adolescentes.

Este estudo, realizado em Santa Maria – RS, busca conhecer o modo como se efetiva, nesse Município, a garantia aos direitos sociais preconizados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990a), por meio da medida de proteção abrigo para as crianças e adolescentes que se encontram em situação de vulnerabilidade social, considerando o papel dos diferentes atores sociais (juiz, promotor, gestores, conselheiros tutelares e de direitos, coordenadores e técnicos de abrigos) envolvidos com a sua proteção social.

Nesse sentido, o primeiro capítulo apresenta o tema desta pesquisa e sua justificativa, o problema, as questões norteadoras e os objetivos, culminando na proposta de tese, que será demonstrada com a discussão, análise e interpretação dos dados, revelada na estrutura arquitetônica do trabalho.

O segundo capítulo será destinado aos aspectos epistemológicos e metodológicos que fundamentam este trabalho, focalizando o método, as categorias de análise e as categorias explicativas da realidade, os sujeitos da pesquisa, os procedimentos, os instrumentos a serem utilizados e o tipo de análise aplicada no tratamento de dados. Em relação às categorias explicativas da realidade, abordar-se-ão os conceitos risco e vulnerabilidade social, Estado

e políticas públicas e sociedade civil, considerados chaves na proteção de crianças e adolescentes que precisam contar com uma rede, outra categoria fundamental, que os proteja e que garanta seus direitos sociais. Essas categorias vão auxiliar na compreensão e no desvendamento da realidade em movimento.

O terceiro capítulo aborda a fundamentação teórica. É um capítulo essencial nesta tese, pois servirá de aporte referencial para os capítulos subseqüentes. Quanto à sua estrutura, inicialmente, discorre-se sobre o Estado e o Estado Social Brasileiro. A segunda parte trata da questão social nos contextos europeu e brasileiro. A preocupação, nesse momento, é construir um arcabouço teórico que possibilite compreender as relações existentes entre o Estado, a questão social e as políticas públicas. A proposta para esse tópico é abrir uma discussão sobre a implicação e o reconhecimento do Estado como o responsável pelas políticas sociais no enfrentamento da chamada questão social e suas manifestações.

A terceira e última parte do capítulo versa sobre as políticas sociais de proteção à criança e ao adolescente circunscritas às situações que envolvem risco e vulnerabilidade social, encaminhando a discussão para as razões que levam os atores sociais a usarem a medida de proteção abrigo mais como uma política de atendimento do que de proteção, caracterizando-se o uso abusivo ou inadequado da medida, em detrimento das dificuldades de o Estado brasileiro ter políticas sociais públicas que possam, de fato, dar conta das famílias vulneráveis proverem as necessidades de seus membros.

O quarto capítulo enfoca a transição conceitual no campo do direito da criança e do adolescente no Brasil numa perspectiva da história social da criança e sua proteção por parte da sociedade e do Estado brasileiro. A primeira parte do capítulo expõe a trajetória da proteção no campo do direito. A segunda parte aborda o Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990a) e serve de baliza para a última parte que tematiza a controvertida questão do uso abusivo do abrigo como medida de proteção.

No capítulo quinto, descreve-se, a organização do sistema de proteção à criança e ao adolescente no Município de Santa Maria-RS. Na primeira parte, reconstrói-se o percurso histórico das instituições de abrigamento até os dias atuais. Na segunda parte, caracterizam-se os atores sociais que estão

diretamente envolvidos com a proteção e que fizeram parte da pesquisa. A última parte é dedicada ao mapeamento da rede de atendimento que está em funcionamento no Município.

O sexto capítulo está estruturado em quatro partes ou eixos temáticos: 1) Motivos e dinâmica do abrigamento; 2) Sociedade civil e proteção a criança e ao adolescente; 3) Redes sociais e a política de atendimento; 4) Concepção e gestão da política social pública: a Assistência Social. Esse capítulo examina os resultados da pesquisa realizada no Município de Santa Maria-RS a fim de responder ao problema central da investigação.

Por fim, apresentam-se as considerações finais acerca do que emergiu durante o trabalho de pesquisa, com apontamento de algumas questões que podem ser exploradas em pesquisas e ações futuras.

# 1 O PROBLEMA DA PESQUISA E SUAS GRANDES QUESTÕES

Este estudo busca aprofundar-se na temática da proteção da criança e do adolescente e sua relação com as políticas públicas. Para isso, apresenta, inicialmente, a justificativa e a delimitação do problema, as questões norteadoras e os objetivos da pesquisa, preparando o terreno que dará sustentação à compreensão de como se organiza e se efetiva a garantia dos direitos da criança e do adolescente no Município de Santa Maria, consubstanciado nos próximos capítulos.

Em sua trajetória, a política de atendimento à criança e ao adolescente no Brasil transitou por várias orientações políticas, filosóficas e sociológicas, e o advento do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (BRASIL, 1990a) representou uma profunda mudança de referenciais.

A criança e o adolescente, pela Constituição Federal de 1988, se tornam sujeitos de direitos e prioridade absoluta, como seres em processo de desenvolvimento (BRASIL, 1988), portanto, mais vulneráveis e necessitados de cuidados diferenciados e atenção, observando-se as diferenças individuais. Em relação ao direito à convivência familiar e comunitária, à família devem ser dadas às condições para apoiar, proteger e educar seus filhos na satisfação de suas necessidades físicas e psicológicas, para que crianças e adolescentes possam ter um desenvolvimento satisfatório nos aspectos da vida social.

Sempre que os direitos reconhecidos no Estatuto forem ameaçados ou violados, são aplicadas medidas de proteção, preferencialmente, aquelas que visem ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários. Dentre as medidas, encontra-se, o abrigo<sup>1</sup> como a primeira possibilidade de proteção a que se recorre, embora ocupe a sétima posição no Estatuto (ECA, art. 101, inciso VII, parágrafo único). É caracterizado pela provisoriedade e transitoriedade, suscitando questões problematizadoras quanto à aplicabilidade dos princípios legais do Estatuto e sua relação com as políticas sociais

---

<sup>1</sup> Na Política Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2004), o Sistema Único de Assistência Social –SUAS (BRASIL, 2006b) define abrigo como Acolhimento Institucional que faz parte dos serviços de proteção social especial de alta complexidade. Ele deve garantir proteção integral como moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e/ou em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e/ou comunitário. O Acolhimento Institucional recebe, atualmente, várias denominações, tais como: abrigo, casa-lar, casa de passagem, entre outros, mas, para fins desta pesquisa, será mantida a modalidade de atendimento abrigo.

públicas, considerando o papel dos diferentes atores sociais – juiz, promotor, conselheiros tutelares, gestor social, gestor de fundos, coordenadores das instituições de abrigo, conselheiros de direitos e técnicos (assistentes sociais) – envolvidos com a proteção e a garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes, em situação de vulnerabilidade social.

A questão do abrigo como uma das medidas de proteção indicada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente incita várias reflexões e incertezas a respeito da aplicabilidade dos princípios legais e a respeito do lugar social das instituições que envolvem esse novo tipo de atendimento e sua inserção nas realidades locais. Crianças e adolescentes, violados ou ameaçados em seus direitos básicos, por ação ou omissão do Estado, por falta, omissão ou abuso dos pais/responsáveis ou em razão da própria conduta (BRASIL, 1990a), fazem parte deste contingente e necessitam de proteção e apoio, tendo direito a uma família, a um espaço próprio onde morar e a participar da vida da comunidade.

Minha experiência como assistente social, neste campo de trabalho, tem apontado para o uso excessivo dessa medida de proteção, pois abrigar porque “brigou com a mãe” ou “não se acertou com a madrasta” revelam as concepções contraditórias e divergentes dos atores sociais envolvidos na garantia desses direitos. A banalização dessa medida revela que a implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente está intimamente relacionada com a “crônica ineficácia do setor público brasileiro, pela sua incapacidade histórica em promover políticas públicas, principalmente as políticas sociais” (SEIBEL, 1997, p. 6). Isso leva a crer também que a nova legislação fica demasiadamente aberta para interpretações muito diferentes, avaliando-se “caso a caso”, de acordo com os pareceres individuais desses agentes, sendo o abrigo utilizado como primeira medida, ferindo, assim, o parágrafo único, inciso VII, art. 101 do ECA.

O ECA (BRASIL, 1990a) pode desencadear, entretanto, um movimento de transformações nas instituições, nos novos padrões de relações entre os diferentes atores sociais envolvidos com a questão da criança e do adolescente, na sociedade em geral e na própria definição de política social pública. Essa perspectiva suscitou o problema central desta pesquisa: o uso da medida de proteção abrigo no Município de Santa Maria, considerando o papel

dos diferentes atores sociais (juiz, promotor, conselheiros tutelares e de direitos, coordenadores de abrigos, técnicos, gestor social e gestor de fundos), tem atendido a pressupostos da política de proteção à criança e ao adolescente?

A partir do problema e associadas a ele, surgiram as seguintes questões norteadoras: como o juiz, o promotor e os conselheiros tutelares estão aplicando cada uma das diferentes medidas de proteção previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente no Município de Santa Maria? Quais os motivos que têm conduzido o juiz, o promotor e os conselheiros tutelares a encaminharem crianças e adolescentes para os abrigos do Município de Santa Maria? Que políticas sociais públicas o Município de Santa Maria tem criado para o atendimento à criança e ao adolescente em situação de vulnerabilidade social? O Município de Santa Maria conta com uma rede socioassistencial de atendimento em que as famílias em situação de risco possam ser incluídas? Qual a capacidade gerencial do Município na condução da política de atendimento à criança e ao adolescente? O Estado Brasileiro, nas diferentes esferas, em particular na esfera municipal, tem sido capaz de criar políticas sociais públicas para produzir o Sistema de Garantias preconizado no Estatuto da Criança e do Adolescente (Art. 4, 87, 98, 101 e 112) e as recomendadas pela Convenção sobre os Direitos da Criança (BRASIL, 1990b)? Que concepção os atores sociais envolvidos com a questão da criança e do adolescente têm sobre política social pública? Qual a relação existente entre as políticas sociais públicas e o uso da medida de proteção abrigo?

Este estudo é importante, pois trata de um tema que tem sido preocupação de vários setores da sociedade brasileira e local, países e organismos internacionais. Os mais recentes estudos e pesquisas no Brasil referentes à proteção infanto-juvenil, apontam para uma renitente continuidade de uma cultura e prática da institucionalização (SIQUEIRA, 2006; GUEIROS e OLIVEIRA, 2005; LOPES, 2005; SILVA, 2004; RIZZINI e RIZZINI, 2004; PEREIRA e ANDRADE, 2004; OLIVEIRA, 2005), mesmo diante de uma legislação como o Estatuto da Criança e do Adolescente, considerado um dos mais avançados do mundo (BRASIL, Lei 8.069 de 13 de julho de 1990a).

Sobre o Relatório apresentado pelo Brasil, em 2004<sup>2</sup>, o Comitê das Nações Unidas considerou, por um lado, fundamental a adoção da Constituição de 1988, que inclui os princípios dos direitos humanos da criança no artigo 227, saudou o estabelecimento do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente –CONANDA – e de um sistema de Conselhos de Direitos e Conselhos Tutelares, em nível nacional. Por outro lado, o Comitê da ONU mostrou-se extremamente preocupado com as profundas desigualdades de raça, classes sociais, gênero e localização geográfica que impedem a implementação da plena realização dos direitos das crianças garantidos pela Convenção.

O mesmo Comitê advertiu o Brasil, País signatário da Convenção sobre os Direitos da Criança (BRASIL,1990b), a urgência de o Governo Federal garantir que todos os estados e municípios implementem os direitos previstos na Convenção, por meio de legislação, políticas e outras medidas. Chamou, também, à atenção a falta de dados nacionais sobre crianças e adolescentes vulneráveis que sofrem abusos e negligências e sobre aquelas que se encontram em situação de extrema pobreza e em conflito com a lei, limitando a capacidade do Estado de adotar políticas e programas adequados para a prevenção e o combate da violência contra esse grupo vulnerável.

Foi registrado, também, como preocupação, o fato de o *princípio dos melhores interesses da criança* ainda não estarem sistematicamente integrados na implementação de políticas e programas voltados para as crianças, embora presente na Constituição de 1988 e no Estatuto da Criança e do Adolescente, e de não existirem pesquisas sobre essa integração e formas de treinamento suficientes para os profissionais.

O Comitê incentiva, ainda, que o País dissemine informações sobre a Convenção e sua implementação. Além disso, propõe treinamento sistemático e adequado e/ou sensibilização acerca dos direitos das crianças para todas as pessoas que trabalham com e para crianças tais como, parlamentares, juízes, advogados, aplicadores da lei, profissionais da saúde, professores, administradores escolares e assistentes sociais, e, especialmente, para as

---

<sup>2</sup> Conclusões do Comitê da ONU referentes ao Relatório do Brasil quanto à Convenção sobre os Direitos da Criança – Genebra/Suíça, 2004 (versão não editada), publicada na sessão *Informe-se* da revista **Serviço Social e Sociedade** (2004).

crianças. Ele sugere que o Estado brasileiro considere a “internação” de crianças como medida de última instância e monitore a sua internação com base em padrões bem definidos para as instituições à luz do artigo 25 da Convenção sobre os Direitos da Criança. O próprio Estatuto da Criança e do Adolescente (1990a) defende o direito à convivência familiar e comunitária, prevendo igualmente que o “abrigamento” seja a última medida prevista em caso de violação de direitos.

As recomendações internacionais conferem especial relevo à pesquisa científica, concebendo os centros de pesquisa como aqueles que podem se tornar um canal legítimo de interlocução com os órgãos encarregados de formulação e implementação de políticas públicas. Quanto à alocação de recursos, o Comitê continua preocupado com a falta de informações sobre as alocações orçamentárias nos níveis estadual e municipal<sup>3</sup>. Recomenda, por essa razão, que o Brasil aumente as alocações orçamentárias, a fim de assegurar a implementação dos direitos das crianças.

O Plano Nacional de Promoção, Defesa e Garantia do Direito da Criança e do Adolescente à Convivência Familiar e Comunitária (BRASIL, 2006a), nas suas diretrizes, quer garantir os princípios de excepcionalidade e provisoriedade no programa de Acolhimento Institucional de crianças e adolescentes. Pretende garantir também o reordenamento<sup>4</sup> institucional em consonância com as normativas nacionais, priorizando o desenvolvimento de ações sustentadas nos princípios dos direitos humanos.

Há carência de dados, estudos e pesquisas voltadas para instituições que acolhem crianças e adolescentes, considerando que ainda cumprem um papel muito importante no cuidado desse segmento social que se encontra em situação de risco social e pessoal. Em Santa Maria, a “Pesquisa e Diagnóstico sobre crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social em Santa

---

<sup>3</sup> O IBGE divulgou a Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC – (BRASIL, 2006d) com dados apurados em 2005, pelos quais se constata que os 5.564 municípios brasileiros gastam, em média, 3% do orçamento com a Assistência Social, ou seja, R\$ 950 mil. Outros dados interessantes podem ser obtidos na base de dados disponível em <http://www.ibge.gov.br/presidencia/noticias>.

<sup>4</sup> O Plano Nacional define reordenamento institucional como “um novo paradigma na Política Social que deve ser incorporado para toda a rede de atendimento social do país (pública e privada) e eleger a família como unidade básica da ação social”; é a “reorganização da estrutura de uma instituição para se adequar aos novos princípios e diretrizes; reordenamento de toda a política municipal para adequar a rede aos novos princípios” (BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social, 2006a, p. 41 e 93).

Maria/RS: Construindo Cidadania” (SOCAL et al., 2003), com o objetivo de identificar essa realidade frente às políticas públicas e apontar as possíveis formas de intervenção, ainda que apresente alguns dados importantes para se constituírem em ações governamentais, não aprofundou as questões em torno das instituições que acolhem crianças e adolescentes em razão da violação de direitos. Fica, assim, uma lacuna.

Outro estudo importante que vem se somar à compreensão do tema é a pesquisa desenvolvida em Santa Maria que mapeia a violência contra a criança e o adolescente, na perspectiva de ampliação das possibilidades de enfrentamento e fortalecimento de ações que envolvam a prevenção das situações que resultam em atos violentos contra esse segmento populacional (ARPINI e SILVA, 2006). A violência tem levado muitas crianças e adolescentes a viverem fora de suas famílias, acolhidas em abrigos, em detrimento da falta de elaboração ou mesmo de efetividade de políticas sociais que combatam e desmontem a violência e que requer “pessoal formado, equipes articuladas, redes construídas, cultura autoritária modificada, crianças realizadas e felizes, famílias responsáveis no cumprimento de suas funções de formação de identidade, de proteção e socialização” (ARPINI e SILVA, 2006, p. 21). Essa pesquisa vem corroborar a importância do estudo aqui pretendido quanto à realidade dos abrigos em Santa Maria.

Neste estudo, de forma geral, pretende-se caracterizar o modo como se efetiva, no Município de Santa Maria, a garantia aos direitos sociais preconizados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, através da medida de proteção abrigo para crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social. Especificamente, busca-se: identificar como a medida de proteção abrigo é usada no Município de Santa Maria, verificando se há compreensão do juiz, do promotor e dos conselheiros tutelares, conselheiros de direitos, coordenadores dos abrigos, técnicos e gestores municipais sobre a política de abrigamento determinada pelo ECA; identificar as políticas sociais públicas voltadas para a criança e o adolescente em situação de vulnerabilidade social, existentes no Brasil, no Estado do Rio Grande do Sul e, em particular, no Município de Santa Maria; constatar se o Município de Santa Maria conta com uma rede socioassistencial de atendimento em que famílias, indivíduos ou grupos sociais em situações de riscos possam ser incluídos e atendidos nas

suas necessidades; verificar a capacidade gerencial do Município na condução das políticas para a criança e o adolescente; verificar se essas políticas servem para constituição do Sistema Primário de Garantias, como especificado no Estatuto da Criança e do Adolescente; examinar como o juiz, o promotor e os conselheiros tutelares aplicam as demais medidas de proteção; e, por fim, identificar a concepção que os diferentes atores sociais têm a respeito de política social pública, no caso aqui, a da Assistência Social e sua gestão.

O estudo acerca dos abrigos para crianças e adolescentes no Município de Santa Maria contribuirá para a compreensão da inserção dos abrigos no âmbito da política municipal de proteção dos direitos da criança e do adolescente. Com isto, quer-se evidenciar a necessidade de afiançamento de uma prática institucional competente, que amplie a possibilidade de as crianças e os adolescentes serem efetivamente protegidos, re-inseridos e fortalecidos nos seus vínculos sociais, familiares e comunitários, na perspectiva de que as políticas sociais públicas sejam alcançáveis e garantidoras de direitos de cidadania a esse segmento que necessita de proteção social.

Por fim, esta pesquisa pretende contribuir para a conscientização dos atores sociais acerca do reordenamento institucional, congregação e fortalecimento da rede de atendimento (pública e privada) da cidade de Santa Maria em ações articuladas que assegurem a promoção, o controle e a defesa de direitos em consonância com as normativas nacionais e internacionais, garantindo-se os princípios de provisoriedade e excepcionalidade. Com essa conscientização será possível iniciar um processo de diminuição da cultura da institucionalização construída, historicamente, pela lógica da cultura menorista, e a instituição da cultura da proteção. Quer-se, com esta pesquisa, gerar informações que possibilitem ao gestor municipal e à rede de atendimento socioassistencial a adequação de políticas, programas, projetos, serviços e benefícios na melhoria da prestação de serviços ofertados à criança e ao adolescente em situação de vulnerabilidade social. Com isso, busca-se contribuir na garantia e divulgação dos direitos sociais preconizados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990a).

Partindo dos conhecimentos adquiridos por meio da pesquisa bibliográfica, da experiência profissional na área e dos dados coletados preliminarmente, chegou-se a seguinte **tese** que ao final do processo de

pesquisa poderá ser comprovada ou refutada: as dificuldades de implementação do ECA estão relacionadas, por um lado, com a insuficiência, pouca abrangência e baixa efetividade das políticas sociais públicas e de uma rede de atendimento para crianças e adolescentes que se encontram em situação de vulnerabilidade social no Município de Santa Maria e, por outro lado, com a inadequação no uso da medida abrigo, por um problema de interpretação ou falta de conhecimento do ECA por parte de alguns atores envolvidos na garantia dos direitos sociais desse segmento social. As condições sociais e econômicas exercem importante influência na aplicação da medida abrigo, mas não é um fator único e predominante, pois essa medida de proteção é utilizada, muitas vezes, antes de se esgotarem as medidas protetivas anteriores ao abrigamento, ferindo, assim, o parágrafo único, inciso VII, art. 101 do ECA (BRASIL, 1990a).

## **2 ASPECTOS EPISTEMOLÓGICOS E METODOLÓGICOS DA PESQUISA**

Neste capítulo, mostra-se o delineamento da pesquisa de campo e apresentam-se as bases epistemológicas em que foram alicerçadas as questões de pesquisa. Além disso, buscam-se identificar os melhores instrumentos para coleta de dados e a forma de análise a ser utilizada neste estudo, embasando-se em autores experientes e no uso da metodologia escolhida.

Em outras palavras, o capítulo trata das exigências epistemológicas e metodológicas da pesquisa. Na primeira parte, discorre-se sobre a chamada questão epistemológica e a perspectiva adotada na pesquisa. Na segunda parte do capítulo, abordam-se o método, as categorias de análise e as categorias explicativas da realidade (ambas as categorias teóricas auxiliarão na análise das várias facetas da realidade estudada). A terceira parte é dedicada aos instrumentos e procedimentos adotados, ou seja, à descrição da metodologia de investigação e às técnicas utilizadas no processo de pesquisa. A quarta parte define o modo de apropriação da realidade social, ou a proposta para análise dos dados.

A proposta dialética para a análise dos dados destaca a importância de se levar em consideração a conjuntura sócio-econômica e política do qual faz parte o grupo social a ser investigado. O pesquisador deve procurar fazer conexões entre os dados levantados e os referenciais teóricos da pesquisa, sabendo que os resultados são uma aproximação com a realidade social que não pode ser reduzida (MINAYO et al., 1994). Para isso, utilizar-se-á tanto de dados quantitativos como de dados qualitativos, numa triangulação de dados, que possibilita o uso de diferentes fontes, enriquecendo ainda mais o conhecimento adquirido pelo método qualitativo.

Epistemologia é um campo considerado nebuloso e complexo por vários estudiosos. Requer uma cuidadosa análise das discussões existentes em torno do próprio termo e do percurso que os estudos sobre a epistemologia vêm fazendo. No contexto deste estudo, é necessário apresentar-se uma revisão das distintas concepções de epistemologia sem se esgotarem as reflexões acerca das questões em torno do tema. Acentua-se a tradição dialética e sua

expressão epistemológica, pois, para alcançarem-se o desvelamento da realidade e os limites que ela impõe, é preciso se dizer qual a orientação de rota a ser trilhada.

Para muitos autores, a epistemologia é o estudo da natureza e dos fundamentos do saber, de sua validade, de limites e de suas condições de produção. A perspectiva epistemológica adotada por Bruyne et al. (1977), Severino (1996, 2002) e Santos (1989) tem como ponto de partida as ciências humanas, que se propõem a abordar aspectos específicos do homem ou que têm por objeto o sujeito humano.

Será dado especial destaque a esses autores por sustentarem a visão de mundo da pesquisadora neste dado momento da investigação, sem se deixarem de lado outros autores, que também serão examinados nesta etapa. Não há, aqui, a postura de enfraquecer posições para que uma possa emergir como a verdade, ou mesmo de eleger a melhor epistemologia, mas, sim, de proporcionar subsídios para a discussão de uma epistemologia que possa dar respostas ao problema de pesquisa. Procura-se, então, fazer de modo seletivo a reflexão epistemológica, a partir de sua origem moderna.

## 2.1 A EMERGÊNCIA EPISTEMOLÓGICA NA PESQUISA

O processo de conhecimento do homem, a busca de novos saberes exige um “mergulho com todos os sentidos” (GARCIA E ALVES, 2002) no que se deseja conhecer. Conhecer é uma ação humana que leva o homem a compreender e explicar o mundo que o cerca. Como atividade intelectual, o conhecimento faz parte da relação do homem com o mundo, vincula-o ao mundo; por isso, sem conhecimento não pode haver mundo (BOMBASSARO, 1992).

Conhecer é um modo de o homem estar no mundo; portanto, mundo e realidade são fundamentos do conhecer (PAVIANI, 1993). Mundo é tomado aqui como mundo exterior, mundo cotidiano dos lugares e das coisas que percebemos, por onde nos movemos e sobre o qual agimos (BLACKBURN, 1997), mundo que pode ser tocado e sentido através da linguagem (PAVIANI, 1993).

Paviani (1993) define que os modos de conhecer estão relacionados aos modos de linguagem e de acesso do real. As diferentes concepções de realidade correspondem aos diferentes modos de conhecer. O ato de conhecer se caracteriza por relações entre quem conhece, o que é conhecido e o modo de chegar ao conhecido (p. 81). A distinção entre método e metodologia também supõe as diferenças existentes entre filosofia e ciência (PAVIANI, 1993; SEVERINO, 1996), que não serão tratados aqui, a não ser quanto aos aspectos referentes à epistemologia contemporânea e aos dilemas das ciências humanas (SEVERINO, 1996).

O senso comum é um conhecimento acrítico, avesso às questões relativas ao acesso ou à construção do real ou mesmo indiferente à dependência existente entre realidade e linguagem. Por isso, é difícil se fazer uma separação entre o senso comum e as outras formas de conhecimento, que estão presentes na filosofia, na ciência, na arte, na religião. Nas palavras de Paviani (1993, p. 88), “o senso comum é o chão das demais formas de conhecimento”.

Na história do pensamento ocidental, há diversas posições às formas de conhecimento e mesmo distinção entre essas formas e os tipos de conhecimento que aqui são abordados. Por exemplo, *doxa* e *episteme* são dois tipos de conhecimento que servem para o homem compreender e interpretar o mundo. A *doxa* é uma forma rudimentar de interpretar o mundo e solucionar problemas imediatos; é o conhecimento do senso comum, a crença, que, por desconhecer as explicações causais dos fenômenos, apresenta uma visão fragmentada da realidade. É uma opinião freqüentemente oposta ao verdadeiro conhecimento (BLACKBURN, 1997) e que não problematiza o acesso ao real, ou seja, não é capaz de separar a linguagem do real, pois acredita que a linguagem reproduz fielmente o mundo (PAVIANI, 1993).

A *episteme* é identificada como o conhecimento verdadeiro, por se tratar de conhecimento científico. Tem a pretensão de objetividade e validade universais (BOMBASSARO, 1992). Paviani (1993) ainda chama à atenção os modos de conhecer analítico, hermenêutico e dialético, que “precisam associar-se a uma metodologia para permitir o teste intersubjetivo” (PAVIANI, 1993, p. 89), pois, sem as técnicas e os procedimentos de pesquisa, o conhecimento não seria científico.

O conhecimento definido como crença verdadeira, justificada juntamente com um *logos*, começou com Platão, que compreendia ciência e filosofia como o mesmo conhecimento (BLACKBURN, 1997). Mais tarde, na modernidade, esses conhecimentos foram caracterizados como “tipos antagônicos de conhecimento” e distintos (BOMBASSARO, 1992, p. 25), como já foi dito anteriormente.

Santos (1989), de maneira muito apropriada, declara que a ciência moderna se encontra numa profunda crise de transição para um novo paradigma, designado por ele de “ciência pós-moderna” (p. 11). Ele faz uma crítica às correntes dominantes da reflexão epistemológica sobre a ciência moderna, dizendo que, diante de qualquer opção epistemológica, a ciência não tem como se furtar ao “círculo hermenêutico” (p. 12), ou seja, ao fato de que as diferentes disciplinas científicas só podem “compreender qualquer das suas partes [...] se compreenderem como *trabalha* o seu todo” (grifo do autor), o que implica o contrário, ou seja, para “compreender a totalidade” é necessário que se compreenda como “*trabalham* as suas partes” (p. 12) (grifo do autor).

No contexto dessa discussão, Bruyne et al. (1977, p. 26) afirmam que o campo das ciências sociais é um campo “pluridisciplinar” e que, como “campo de pesquisa”, é um “lugar dinâmico e dialético no qual se elabora uma prática científica que constrói objetos de conhecimento específicos, os quais impõem, por sua vez, sua matriz particular de apreensão e de interpretação dos fenômenos” (BRUYNE et al., 1977, p. 28).

Portanto, a reflexão proposta tanto por Santos (1989) quanto por Bruyne et al. (1977) tem como eixo privilegiado as ciências sociais que se constroem a partir de uma totalidade, a realidade social. São elas, na sociedade contemporânea, “instrumentos privilegiados de inteligibilidade sobre o social” (SANTOS, 1989, p.16). Além disso, Santos (1989) enfatiza que cada uma das ciências sociais produz uma fragmentação no conhecimento científico da realidade social que precisa ser recomposta por uma reflexão hermenêutica dos sujeitos sobre sua relação com o conhecimento produzido (ciência) enquanto uma prática social.

Esse trabalho se engaja na perspectiva representada pelo pluralismo epistemológico, que vê a ciência não como uma, pois ela não totaliza todo o conhecimento possível. Cada área do conhecimento humano tem um objeto

próprio, portanto, uma metodologia também apropriada, opondo-se ao monismo epistemológico que é pautado numa unidade de conhecimento humano ou por um mesmo modelo<sup>5</sup> (NASCIMENTO, 1998). Se não há mais como fazer uma ciência unitária do homem, há a possibilidade de múltiplas perspectivas epistemológicas (SEVERINO, 1996) que expressam uma verdade sobre o homem e múltiplas formas de relações entre o sujeito e o objeto.

Parece acertado dizer, então, que a historicidade da vida humana se abre como um novo pressuposto que “vê” o homem em construção e na condição de sujeito social, num esforço de “unir vários enfoques numa imagem totalizante que vai muito além da soma das partes”. Essa é “a tarefa vindoura das Ciências Humanas” (SEVERINO, 1996).

Essencial, na análise de Santos (1989), é a chamada que faz para a relação que se estabelece entre os pesquisadores e seus objetos teóricos, pois, na medida em que produzem conhecimento, “os sujeitos da ciência são objetivados nos objetos teóricos que criam” (p. 15). Por isso, Santos (1989) diz ser necessária a compreensão das condições de produção e apropriação do conhecimento, registrando que:

subjetividade científica é cada vez mais o produto da objetivação social. A hermenêutica sociológica das condições de produção e apropriação do conhecimento é, assim, indispensável para saber como se constituem e distribuem socialmente os cientistas e seus objetos teóricos e, portanto, como se desenrolam os processos de potenciação e de degradação da subjetividade científica. [...] a dimensão hermenêutica visa compreender e desvelar a ininteligibilidade social que rodeia e se interpenetra nas ciências sociais [...]. A compreensão do real social proporcionada pelas ciências sociais só é possível na medida em que estas se autocompreendem nessa prática e não-la devolvem, duplamente transparente, a nós que somos o princípio e o fim de tudo o que se diz sobre o mundo (SANTOS, 1989, p.15-16).

Toda a pesquisa deve estar situada num campo epistêmico, em que a objetividade é garantida pela autonomia da pesquisa (BRUYNE et al., 1977) e pela condição de anonimato do conhecimento científico (SANTOS, 1989), tornando possível a descentração do sujeito individual na direção do sujeito epistêmico, como informa Piaget, citado por Santos (1989). Assim também

---

<sup>5</sup> Costuma-se ver nas obras de Descartes, representante do monismo epistemológico, e de Aristóteles, representante do pluralismo epistemológico, as duas direções, no que tange a fazer ciência.

reafirma Severino (1996), que, diante das formulações da epistemologia contemporânea, argumenta: “o sujeito humano não é mais o detentor autônomo da capacidade de conhecimento da verdade nem da prática de uma vontade livre” (SEVERINO, 1996, p. 112). Essa descentração do sujeito coloca em xeque as outras vertentes epistemológicas, abrindo caminho para uma visão pluralista constituída por múltiplas formas de relações entre sujeito e objeto, no processo de conhecimento do homem.

A reflexão epistemológica moderna, diz Santos (1989), nasce na filosofia do século XVII e atinge seu apogeu em fins do século XX. Para o mesmo autor, a crise que se vive é uma crise de degenerescência do paradigma da ciência moderna que “determina o tipo de reflexão epistemológica a ser privilegiada. A crise da ciência é, assim, também a crise da epistemologia” (SANTOS, 1989, p. 19), que requer a adoção de “uma atitude hermenêutica” (p. 27), que servirá, por sua vez, como contrapeso à progressiva redução da prática à técnica, característica da atual crise do paradigma da ciência moderna.

A visão que Santos (1989) assume de uma concepção de ciência está pautada pelo princípio da dupla ruptura epistemológica, que significa o confronto do senso comum (primeira ruptura) com um novo conhecimento que se destina a transformar o senso comum e a transformar-se nele mesmo (segunda ruptura). Só assim, nas palavras de Santos (1989), a ciência se reconceitualiza com base em condições teóricas.

A epistemologia é a consciência da ciência moderna, e a problematização do sentido da ciência exige que a epistemologia seja submetida à reflexão hermenêutica, que se cumpre desconstruindo os objetos teóricos que a própria ciência constrói sobre si, desdogmatizando-a (SANTOS, 1989). A concepção pragmática da ciência (da verdade do conhecimento científico) parte da prática científica, ou seja, a verdade epistemológica e a verdade social da ciência não podem ser obtidas separadamente.

Para Santos (1989), o sentido das conseqüências produzidas pelo conhecimento científico travadas entre grupos rivais de cientistas – lutas de verdade para Santos (1989), ou sociedade de discurso para Bruyne et al. (1977) – é objeto da reflexão hermenêutica. Tanto Santos (1989) quanto Bruyne et al. (1977) afirmam que a objetividade está na base do conhecimento científico obtido pelo consenso do discurso entre os cientistas, mas a dupla

ruptura epistemológica é uma estratégia epistemológica que Santos (1989) entende como adequada a um período de transição paradigmática.

Ao exame do texto de Bruyne et al. (1977), fica evidente que a “ruptura epistemológica” (p. 34) começa quando o pesquisador, ao separar o verificável do que é apenas reflexivo ou intuitivo, elabora os métodos de abordagem e de verificação. O campo do conhecimento científico é permeado de teorias, de reflexão epistemológica, de metodologia e de técnicas de investigação que se articulam através de diferentes pólos ou instâncias que definem um campo metodológico que assegura o caráter científico da pesquisa. É a “interação dialética desses diferentes pólos que constitui o conjunto da prática metodológica” (p. 36).

Sabe-se que a objetividade do conhecimento científico é uma característica da pesquisa, pois o objeto é construído. O que se quer dizer é que, para construir-se o objeto de conhecimento ou apreendê-lo como sendo significativo para o pesquisador, é preciso “refazer a estrutura desse objeto” (SEVERINO, 2002, p. 71). A objetividade depende dessa construção. Por último, Santos (1989) finaliza, apresentando a reflexão hermenêutica como aquela que

visa aumentar a nossa compreensão do mundo e do nosso lugar no mundo. Porque o sujeito e o objeto dessa reflexão é sempre o homem, mesmo quando a natureza aparece no lugar dele, as ciências sociais têm precedência epistemológica sobre as ciências naturais, e dentro das ciências sociais são de privilegiar as correntes comprometidas com a compreensão e transformação do sentido do mundo, ou seja, as correntes compreensivas críticas (SANTOS, 2000, p.150).

É nesse sentido que Bruyne et al. (1977) parecem também compreender a epistemologia como reflexão da ciência<sup>6</sup> sobre si mesma, pois são os saberes produzidos que regulam as condições de seu próprio crescimento, que aperfeiçoam os métodos de regulação, importando, mais que o crescimento do saber, a sua transformação qualitativa. O aperfeiçoamento dos mecanismos constitui o saber, respondendo pela aquisição de novas informações, que fazem da pesquisa *uma atividade essencialmente prospectiva* (BRUYNE et al., 1977, p. 17) e *sempre tateante* (BRUYNE et al., 1977, p. 16).

---

<sup>6</sup> Para Maturana (2001), a ciência está preocupada com o modo de explicar e sua validade relacionada com a conexão à vida cotidiana.

Essas duas características revelam o aspecto heurístico da pesquisa, fazendo dela uma tarefa em que o pesquisador se interroga e ocupa o lugar de quem “vê adiante”. O aspecto dinâmico da pesquisa reside no fato de que o objeto é construído continuamente, sempre guiado pela intencionalidade que o suscita. Isso faz com que o pesquisador apreenda aspectos inéditos da realidade.

Severino (2002), de maneira bastante clara, compõe a sua visão de ciência como aquela que resulta do entrelaçamento do lógico com o real, efetivada na relação entre um sujeito e um objeto, independente das concepções de subjetividade do homem e da objetividade do mundo real. Ora, como o autor enfatiza, o pluralismo epistemológico decorre das diferentes concepções de homem e de mundo, rompendo com uma visão única desse olhar e dessa articulação do lógico com o real. Na opinião dele, “o homem, como objeto de conhecimento, foi construído, no decorrer da tradição filosófica ocidental, de quatro formas bem características” (SEVERINO, 1996, p. 100). Mas, para fins deste trabalho, procurou-se privilegiar a referência dialética.

Esse modo de compreender e explicar o mundo que cerca o homem, essa nova forma de conceber a formação da realidade é enriquecida na vertente marxista da dialética. Marx, apoiando-se na epistemologia dialética, vê o mundo não apenas como objeto de conhecimento, mas também como lugar de transformação, “levando em conta a questão do poder político vigente entre os homens” (SEVERINO, 1996, p. 111).

A preocupação de fundo desta seção era exatamente com a tarefa de reunir alguns autores cujas posições são relevantes para o tema de que se está tratando, num esforço para formar o quadro de referência que ilumina a perspectiva pretendida neste trabalho. No seguimento da discussão, a epistemologia surge como o fundamento do conhecimento ou o modo como o pesquisador conhece a realidade, apreende o real.

A epistemologia estuda as condições de cientificidade do conhecimento, constitui-se no esforço concreto da pesquisa, e sua emergência epistemológica representa não só a preocupação com a aquisição de um novo saber, mas também é responsável pela criação de melhores condições para uma produção de conhecimento mais aprimorada no futuro. A epistemologia é o modo como a ciência se constrói ou como o conhecimento é construído e adquirido.

## 2.2 MÉTODO E CATEGORIAS

O referencial epistemológico que orienta este trabalho é a abordagem dialético-crítica. A opção pelo método dialético-crítico deu-se pelo entendimento de que o cenário em que se desenvolve a política de proteção de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social pode ser visto como um espaço permeado por interesses contraditórios, conflitos e controvérsias tanto na formulação e implementação de políticas sociais, como na própria utilização da medida de proteção.

A seguir, são apresentadas as categorias de análise do método dialético-crítico e as categorias explicativas da realidade investigada.

### **2.2.1 Categorias de análise do método dialético-crítico**

Entre as categorias do método dialético-crítico, serão utilizadas neste estudo a totalidade, a historicidade e a contradição. Além disso, optou-se pelo referencial teórico-crítico, porque este tem sido considerado essencial para a compreensão da realidade. Esse método considera o homem um sujeito histórico, ou seja, um ser que, além de determinar-se conforme a realidade, é atuante e é produtor dela. Assim, realidade é também o espaço em que o homem exercita a sua atividade prático-sensível. Nessa realidade, ele se relaciona com a natureza e com os outros homens, na execução de seus interesses.

Segundo Kosik (1976), a dialética trata da “coisa em si” (p. 9), da essência da coisa, isto é, da estrutura da realidade. Ao dizer que conhecer a coisa significa conhecer a sua estrutura, o autor aponta como característica principal do conhecimento a decomposição do todo a ser produzida “via esse método” (p.14).

Totalidade é uma das categorias do método dialético-crítico e a resposta para a pergunta “o que é a realidade” (KOSIK, 1976, p. 34). Essa categoria representa uma exigência metodológica e um princípio epistemológico do conhecimento da realidade como totalidade concreta. O conhecimento se

realiza separando o que é secundário do que é essencial o que é fenômeno do que é essência.

Para Kosik (1976), a dialética busca efetuar a destruição da pseudoconcreticidade ou da aparente independência do mundo dos contatos imediatos de cada dia para atingir a concreticidade. Ela busca desvendar o mundo da aparência, para conhecer o mundo real; penetrar na aparência externa do fenômeno, para descobrir as suas leis e captar o mundo para além de seu movimento visível, de modo a apreender o movimento real interno dos fenômenos e chegar à sua essência.

O caminho que o homem tem para chegar à essência é denominado por Kosik (1976, p. 21) de *détour*, já que o homem não tem a capacidade de ver as coisas diretamente na sua essência. O todo não é conhecido diretamente pelo o homem, mas se apresenta ainda caótico e obscuro. Para conhecê-lo, explicá-lo e compreendê-lo, o homem tem de fazer um *détour*, ou seja, produzir, através da mediação do abstrato ou parte, o todo (KOSIK, 1976). A mediação se define como uma busca de um terceiro elemento que possa relacionar-se com outros dois e esclarecer o seu conteúdo (INWOOD, 1997). Em outras palavras, almeja-se, como disse Marx, atingir o complexo das múltiplas determinações do fenômeno e das relações dessas determinações entre si, de modo a produzir uma nova unidade dos diversos aspectos do mundo, não mais como aparência, mas concreto determinado (MARX, 1978). Assim, o aparente deixa de ser algo caótico e adquire um novo significado organizado.

Nesse modo de apropriação do mundo pelo homem, comenta Kosik (1976), cada coisa, em que o homem concentra a sua ação, olhar, atenção, emerge no horizonte de um determinado todo não expresso, que nos permite entendê-la de modo mais profundo e não aparente abstrato ou concreto indeterminado.

Dessa forma, de acordo com Kosik (1976), para um movimento passar do abstrato ao concreto, terá que se mover no seu próprio elemento, no plano abstrato, que é a negação da imediatividade, da evidência e da concreticidade sensível. Isso representa o movimento da parte para o todo, do fenômeno para a essência, da totalidade para a contradição, do objeto para o sujeito, e vice-versa. Segundo o método materialista do conhecimento, na passagem da

abstração para a concreticidade da realidade “se reproduz idealmente a realidade em todos os seus planos e dimensões” (KOSIK, 1976, p. 30).

Nas palavras desse mesmo autor, a concreticidade é a totalidade, mas não todos os fatos. Não é possível se conhecer a realidade no seu todo, pois a cada fenômeno podem-se acrescentar novos aspectos e facetas, ou mesmo fatos esquecidos ou ainda não descobertos. Aqui residem a abstratividade e a não concreticidade do conhecimento.

Kosik (1976) define totalidade como um todo estruturado dialético, no qual um fato qualquer pode ser compreendido, se entendido como parte estrutural do todo. A dialética da totalidade concreta não pretende, então, conhecer todos os aspectos da realidade, mas é uma teoria da realidade e do conhecimento como totalidade concreta, que procura desvendar o que está encoberto nas aparências do mundo.

Tendo exposto a categoria da totalidade, é importante agora tratar do modo como essa totalidade se apresenta. Ela é vista, pela dialética de Marx (1978) e de Kosik (1976), como histórica e contraditória. É histórica porque ela não é algo imutável, mas altera-se ao longo do tempo. É contraditória porque o modo como ela altera-se está relacionada com os conflitos inerentes à própria realidade histórica (MARX, 1978). São esses conflitos que, inclusive, são os responsáveis por alterar a estrutura do real ao longo do tempo.

Como pensava Marx, os conflitos são de natureza social, acontecem no interior das diferentes sociedades. Assim, ele entendeu que, na sociedade capitalista, o conflito fundamental ocorre entre o mundo representado pelo capital ou pela riqueza acumulada e o trabalho ou um elemento fundamental para produção das mercadorias na sociedade. Socialmente, o capital é o interesse fundamental para os industriais e donos de bancos e terras, ou para proprietários dos bens de produção em geral. O trabalho, por sua vez, é representado pelos trabalhadores.

É esse conflito fundamental da sociedade moderna que gera, segundo Marx (1978), as contradições presentes na estrutura da sociedade. Como pensava Marx, a contradição social se expressa em uma contradição conceitual. Por isso se pode falar em contradição como uma categoria do método dialético, indicado por ele como fundamental para entender-se a sociedade burguesa. Mas, além disso, Marx entendeu que a dialética poderia

ser usada para compreender também as sociedades passadas. Por isso ele afirmou: “A anatomia do homem é a chave da anatomia do macaco” (MARX, 1978, p. 120).

Portanto, para o método dialético, a totalidade só pode ser explicada como um todo articulado, histórico e contraditório. Perceber esses elementos no real demanda, então, uma investigação, buscando identificar como, concretamente, tratando-se de um tema particular, pode-se inserir cada parte no todo, articulando-a de modo a chegar à essência do fenômeno a investigar. O processo de investigação começa por um todo aparente, que, através do processo de pesquisa, deverá ser reconstruído como um todo concreto, entendendo-se como as partes se articulam no todo, onde estão as contradições e como historicamente o todo concreto aconteceu.

### **2.2.2 Categorias explicativas**

Além das categorias totalidade, contradição e historicidade, são imprescindíveis as categorias explicativas da realidade, quais sejam: risco e vulnerabilidade social, Estado, sociedade civil e rede social. Essas categorias sustentadas pelo arcabouço teórico que fundamenta a pesquisa vão auxiliar na interpretação e explicação da realidade estudada, ou, para usar uma expressão de Lefebvre (1991), mostrar a vida da realidade, no seu movimento. Para cada uma das categorias foram definidos alguns indicadores.

Categorizar significa classificar “elementos ou aspectos com características comuns ou que se relacionam entre si [...] em torno de um conceito capaz de abranger tudo isso” (MINAYO, 1994, p. 70). Trivinós (1987) e Minayo (1994) sugerem que, antes de se iniciar o trabalho de campo, devem ser estabelecidas as categorias a serem investigadas e, posteriormente, comparadas com as categorias formuladas ao término da coleta de dados.

#### **2.2.2.1 Risco e vulnerabilidade social**

Há várias maneiras de definir os conceitos de risco e de vulnerabilidade social, devido às diversas áreas de estudo que trabalham com essas noções. Mas a abordagem dá-se através de perspectivas diferenciadas. Constata-se

uma discussão em torno da gênese do conceito de risco e seu uso (FRANÇA et al., 2002; YUNES e SZYMANSKI, 2001). Ela desenvolveu-se em várias disciplinas do campo das Ciências Naturais e Exatas (por exemplo, biologia e ecologia) e, em particular, das Ciências da Saúde (medicina, epidemiologia) e das Ciências Sociais e Humanas (economia, sociologia, política, psicologia). Teve implicações para pesquisas e práticas em relação à infância e adolescência, pois o risco como conceito parte do discurso lingüístico, tem se constituído na trajetória histórica e cultural das sociedades e deve ser sempre pensado como processo e não como variável em si (FRANÇA et al., 2002; YUNES e SZYMANSKI, 2001).

Por isso, abordam-se, em primeiro lugar, as definições de risco e vulnerabilidade que só podem ser entendidos como um processo associado a diferentes contextos histórico-sociais e a diferentes áreas científicas que os desenvolveram para abordar seus objetos. Não se pretende, entretanto, por uma questão de limitação da análise, fazer exame exaustivo da trajetória do uso dos conceitos em questão.

Em segundo lugar, é defendida a idéia de que, por um lado, tem havido uma confusão no uso dos conceitos de risco e vulnerabilidade e, por outro, alguns autores concentram-se mais no conceito de risco, enquanto outros, no de vulnerabilidade.

O maior exemplo da confusão entre os conceitos de risco e vulnerabilidade constata-se na definição da Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Essa política, apesar de evoluir em muitos sentidos, não traz uma conceituação de vulnerabilidade social, nem mesmo de risco social de maneira clara. Até apresenta, muitas vezes, os dois conceitos como sinônimos, gerando confusão no seu emprego, os quais, como serão mostrados, são distintos (BRASIL, 2004, p. 27<sup>7</sup>). A construção da PNAS é edificada a partir de uma visão social de proteção que supõe conhecer os riscos, as

---

<sup>7</sup> No texto citado da Política Nacional de Assistência Social, pode-se ler uma passagem que considera em condições de *vulnerabilidade e risco social* “famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e/ou no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social” (BRASIL, 2004, p. 27).

vulnerabilidades sociais a que estão sujeitos os destinatários da Assistência Social. Como a própria política nacional menciona, é no cotidiano da vida das pessoas que riscos e vulnerabilidades se constituem (BRASIL, 2004).

Muitos programas e muitas ações implantadas pela Assistência Social nos âmbitos federal, estadual e municipal, orientados às famílias e aos filhos das classes populares, estão voltados para um enfoque do risco social apenas (SARTOR, MARTINS e SILVA, 2002).

Foram Yunes e Szymanski (2001) que chamaram atenção para a diferença entre os conceitos de risco e vulnerabilidade. Segundo elas, o conceito de vulnerabilidade é aplicado erroneamente no lugar de risco. Trata-se de dois conceitos distintos. *Risco* foi usado pelos epidemiologistas sempre associado a grupos e populações. Já *vulnerabilidade* associa-se mais estritamente aos indivíduos e às suas suscetibilidades ou predisposições a respostas ou conseqüências negativas.

É importante ressaltar-se que, para essas autoras, existe uma relação entre risco e vulnerabilidade: a vulnerabilidade opera apenas quando o risco está presente; sem risco, vulnerabilidade não tem efeito. A palavra vulnerável origina-se do verbo latim *vulnerare*, que significa ferir, penetrar. Por essas raízes etimológicas, vulnerabilidade é um termo geralmente usado na referência de predisposição a desordens ou de susceptibilidade ao estresse.

Yunes e Szymanski (2001) referem, ainda, que o conceito de vulnerabilidade foi formulado nos anos 1930 pelo grupo de pesquisa de L. B. Murphy, que acabou por definir o termo como “susceptibilidade à deterioração de funcionamento diante de estresse”. Segundo as mesmas autoras, Murphy e seus colegas focaram suas pesquisas nas diferenças individuais das vulnerabilidades das crianças. Tal perspectiva acabou por reconhecer as complexas interações entre as vulnerabilidades, as forças individuais, o ambiente e a presença ou não de suporte social.

A vulnerabilidade aparece também nas análises do conceito de resiliência. No contexto dos estudos sobre resiliência, a vulnerabilidade é um conceito utilizado para definir as susceptibilidades psicológicas individuais que potencializam os efeitos dos estressores e impedem que o indivíduo responda de forma satisfatória ao estresse. Yunes e Szymanski (2001) definem, ainda, que o termo implica alterações aparentes no desenvolvimento físico e/ou

psicológico de uma pessoa que se submeteu a situações de risco, as quais podem torná-la suscetível e propensa a apresentar sintomas e doenças. Segundo as mesmas autoras, a vulnerabilidade diz respeito à predisposição individual para o desenvolvimento de psicopatologias ou de comportamentos ineficazes em situações de crise. Essas autoras reiteram que a vulnerabilidade não se refere apenas a predisposições genéticas, pois condições como baixa auto-estima, traços de personalidade e depressão são freqüentemente descritas como vulnerabilidades.

Reppold (2002) afirma que, frente a situações adversas, o comportamento dos indivíduos depende de sua vulnerabilidade, ou seja, há uma predisposição ou mesmo resposta pouco adequada à situação. Um dos fatores de risco para o desenvolvimento psicológico e social é o baixo nível sócio-econômico. Em famílias pobres, operam como fatores de alto risco, além do baixo nível sócio-econômico<sup>8</sup>, a remuneração parental, baixa escolaridade, famílias numerosas e ausência de um dos pais<sup>9</sup>.

Oliveira (1995) aponta que, embora a definição para grupos sociais vulneráveis seja insuficiente, estes poderiam ser definidos como aqueles conjuntos ou subconjuntos da população brasileira, situados na linha da pobreza. Da mesma forma, ele lembra que, se todos os “indigentes” são vulneráveis, nem todos os vulneráveis são indigentes, e a faixa imediatamente acima da linha de indigência, definida por alguns como a linha de pobreza, contém muitos grupos sociais que são também vulneráveis. A definição econômica da vulnerabilidade social, segundo Oliveira (1995), é incompleta, apesar de nela se encontrarem representados todos os grupos sociais vulneráveis da sociedade brasileira, como os negros, as mulheres, os nordestinos, os trabalhadores rurais, tanto assalariados quanto aqueles ainda na condição de posseiros, meeiros, as crianças em situação de rua, a maioria dos deficientes físicos, entre outros segmentos populacionais.

Para Oliveira (1995), a definição econômica da vulnerabilidade, ainda que deva ser a base material para seu mais amplo enquadramento, também é

---

<sup>8</sup> Indivíduos pobres são definidos, como aqueles com renda familiar *per capita*, inferior à R\$ 75,50, ou meio salário mínimo (Brasil, NOB/SUAS, 2005).

<sup>9</sup> A Política Nacional de Assistência Social (Brasil, 2004) menciona esses fatores e outros como o precário ou nenhum acesso aos serviços públicos e a fragilização de vínculos afetivos, relacionais ou de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras), das famílias consideradas vulneráveis.

insuficiente e incompleta, porque não especifica as condições pelas quais se ingressa no campo dos vulneráveis. Ao não especificar, não só repousa a esperança da resolução ou atenuação da vulnerabilidade no econômico, como também não clarifica o processo pelo qual precisamente se constrói a vulnerabilidade.

Os grupos sociais vulneráveis se tornaram vulneráveis, na afirmação de Oliveira (1995), pela ação de outros agentes sociais. Isso é importante não apenas porque os retira da condição passiva de vulneráveis, mas também porque identifica processos de produção da discriminação social e aponta para a sua anulação. Ainda que sejam uma das exigências mais prementes para a atenuação das várias “vulnerabilidades”, as políticas sociais públicas não esgotam o repertório de ações que se situa muito mais no campo dos direitos.

Do ponto de vista econômico, Oliveira (1995) registra que os grupos “indigentes” e “pobres” se constituem nos maiores contingentes vulneráveis da sociedade brasileira. O mecanismo produtor dessa vulnerabilidade, basicamente, é o mercado de força de trabalho. A diminuição da vulnerabilidade desses grupos está ligada, na opinião do autor, em primeiro lugar, à retomada do crescimento econômico do país em níveis que possam ofertar empregos capazes de reempregar quem foi desempregado e empregar os que estão ingressando na idade de trabalhar. Isso exige uma taxa de investimento que está muito acima das atuais e durante um período longo. Mas essa retomada do crescimento, segundo Oliveira (1995), deverá se fazer dentro de um novo modelo, ou a concentração da renda continuará produzindo indigentes do mercado informal de trabalho.

A idéia de Oliveira (1995) de que a vulnerabilidade dos grupos sociais somente poderá ser eliminada desde que se transite de uma noção de carências para o terreno de direitos sociais, parece ser interessante, quando se analisam os conceitos risco e vulnerabilidade social sob outros ângulos. Direitos e cidadania são noções contemporâneas que implicam promover as habilidades dos indivíduos e da coletividade em compreender, analisar, refletir e conscientizarem-se sobre o mundo que os cerca, interagindo, tornando-se um agente ou grupo participativo e criativo e, portanto, gerando desenvolvimento pessoal e social.

Enfatizarem-se os potenciais e as habilidades das crianças, dos adolescentes, das suas famílias e das comunidades, ao invés de se enfatizarem as carências, as faltas ou as deficiências, tem sido uma tendência de pesquisadores na área da criança e do adolescente. Esses pesquisadores tiram do foco a noção de risco, comumente atrelada às famílias pobres, e passam a valorizar os aspectos preventivos e as formas de promoção do desenvolvimento integral de seus filhos (BARKER e RIZZINI, 2002).

A visão da criança e do adolescente como oportunidade e a definição de bases de apoio formais (creches, escolas, clubes, programas religiosos) e informais (redes de amizade e solidariedade, relações afetivas significativas na vida das crianças e adolescente), bem como os recursos familiares e comunitários, são os elementos fundamentais para o desenvolvimento saudável da criança (RIZZINI, BARKER E CASSANIGA, 2000). Essa nova perspectiva estimula as competências de todos os envolvidos com a criança e o adolescente, fortalecendo e resgatando o potencial das redes e inaugurando um novo referencial para as políticas e práticas voltadas para a criança e o adolescente em contexto de pobreza.

Carneiro e Veiga (2004) definem vulnerabilidade como exposição a riscos e baixa capacidade material, simbólica e comportamental de famílias e pessoas para enfrentar e superar os desafios com que se defrontam. Portanto, os riscos estão associados, por um lado, com situações próprias do ciclo de vida das pessoas e, por outro, com condições das famílias, da comunidade e do ambiente onde as pessoas se desenvolvem.

Em sociedades baseadas em economia de mercado, Carneiro e Veiga (2004) entendem que a pobreza representa a primeira aproximação da maior exposição a riscos, principalmente em contextos em que famílias pobres não contam com uma rede pública de proteção social (acesso a bens e serviços básicos que viabilizem melhores oportunidades para enfrentar as adversidades). A ausência de recursos materiais alimentará outras fragilidades: baixa escolarização, condições precárias de saúde e de nutrição, moradias precárias em locais ambientalmente degradados e condições sanitárias inadequadas (necessidades insatisfeitas). Famílias e pessoas em tais condições de vida disporão de um repertório mais reduzido para enfrentar as

adversidades, que, nos termos de Sen (2000), é denominado privação de capacidades<sup>10</sup>.

Dessa forma, Carneiro e Veiga (2004) concluem que vulnerabilidades e riscos remetem às noções de carências e de exclusão. Pessoas, famílias e comunidades são vulneráveis quando não dispõem de recursos materiais e imateriais para enfrentar com sucesso os riscos a que são ou estão submetidas, nem de capacidades para adotar cursos de ações/estratégias que lhes possibilitem alcançar patamares razoáveis de segurança pessoal/coletiva.

A inclusão poderá viabilizar, assim, na opinião dos autores acima citados, a melhoria das condições materiais de pessoas, famílias e comunidades, bem como o acesso a serviços públicos básicos (educação, saúde, habitação, nutrição, segurança pública, justiça, cultura e recreação) para esses grupos desenvolverem sua competência, autonomia, autodesenvolvimento e capacidade de ação. Os autores finalizam dizendo que os riscos e as vulnerabilidades emergem de uma multiplicidade de fatores interdependentes. Estratégias para reduzi-los e ampliar a inclusão requerem ações em várias frentes, exigindo o planejamento para que elas sejam executadas de forma integrada e complementar.

França et al. (2002) também faz uma revisão da gênese do conceito de risco e seu uso por várias disciplinas. Nas palavras das autoras, o conceito de risco tem sido estudado por pesquisadores americanos e europeus nos últimos 30 anos e, no Brasil, o estudo foi intensificado a partir da década de 1990, principalmente pelo campo da Psicologia. As autoras apontam uma trajetória das análises de risco, tomando como ponto de partida a perspectiva culturalista de Mary Douglas (teoria cultural do risco), até chegar à teoria social de Beck e Giddens. Para França et al. (2002), esses dois últimos autores deram uma contribuição decisiva para que o conceito de risco assumisse um lugar central

---

<sup>10</sup> Sen (2000) procura demonstrar, no seu livro, que o desenvolvimento pode ser visto como um processo de expansão das liberdades de que as pessoas podem desfrutar enquanto membros da sociedade. As principais fontes de privação de liberdade, para o autor, são, entre outras, a pobreza, a negligência dos serviços públicos, a carência de oportunidades econômicas. Argumenta que a pobreza deve ser vista como privação de capacidades básicas em vez de meramente como baixo nível de renda, critério tradicional das políticas sociais que identifica a pobreza, muitas vezes, como o único instrumento de geração de capacidades. A perspectiva que ele aponta é a de que o entendimento das causas e natureza da pobreza e privação deve ser deslocado dos *meios* (a renda) para os *fins* (as razões para buscar) e para as *liberdades* de poder alcançar esses fins (os grifos são do autor).

nas Ciências Sociais, diferente do enfoque culturalista dado por Mary Douglas. Em sua teoria, Douglas, citado por França et al. (2002), mostra como o julgamento moral está envolvido com a percepção de risco em nossa sociedade, visto que a percepção não é algo natural e que as instituições sociais o usam para controlar o comportamento humano, reforçar normas e melhor coordenar as instituições.

Ademais, França et al. (2002) acentuam que a definição de risco para uma sociedade tem a ver com aspectos relacionados à moralidade e reforçam as novas contribuições que Douglas traz da necessidade de criarem-se

instrumentos de investigação que privilegiem as construções da população a respeito de *riscos*, considerando seus aspectos sociais, o que inclui abranger as especificidades culturais, econômicas e subjetivas das populações, sem querer universalizar as conclusões através de estudos quantitativos e psicométricos (FRANÇA et al., 2002, p. 31).

Para França et al. (2002), o mérito da teoria cultural do risco de Douglas é valorizar a percepção de riscos dos grupos sociais envolvidos e sua participação e o acesso a eles na formulação e avaliação de políticas públicas, norteadas pela visão de que “os indivíduos são organizadores ativos de suas percepções” (FRANÇA et al., 2002, p. 31), e não apenas meros números probabilísticos.

França et al. (2002) concluem sua análise dizendo que o risco se configura, hoje, como um signo importante para se compreender o homem. Focalizarem-se os discursos e situar-se a concepção de risco em relação a tantos outros signos construídos na modernidade – por exemplo, infância, trabalho precoce, subjetividade, saúde, pobreza – possibilitam a reflexão sobre as transformações que ocorrem no mundo atual, as quais incidem nos sujeitos, em particular, e na sociedade.

As autoras mencionam, ainda, a existência de uma extensa bibliografia e aprofundados estudos sobre a resiliência e sua crítica ao uso mecânico e determinista do conceito de risco. Dizem que resiliência começou a ser estudada pelas Ciências Humanas nos Estados Unidos, na década de 1980, identificando a capacidade de um indivíduo resistir aos embates mais duros da vida. Em outras palavras, diz respeito ao conjunto de fatores que fazem com que um indivíduo consiga sair-se bem depois de uma ou várias experiências

catastróficas. Para elas, o estudo da resiliência tem sido um caminho promissor para localizar e fortalecer o conjunto de elementos sociais e individuais capazes de proteger os jovens e opõe-se ao foco tradicional do risco, que incide sobre o fracasso de pessoas e grupos. Pode-se concluir que o conceito de resiliência é importante na elaboração de políticas sociais.

França et al. (2002) vêem, acertadamente, como fundamentais as construções de Ulrich Beck e Anthony Giddens, que vão acentuar a teoria da modernização reflexiva<sup>11</sup> e caracterizar a sociedade contemporânea como "sociedade de risco". Apesar de se oporem à abordagem quantificadora do risco, esses dois sociólogos traçam caminhos um pouco diferentes. Beck (1997) argumenta que a sociedade contemporânea é diferente da sociedade de classes e define "sociedade de risco" como "uma fase no desenvolvimento da sociedade moderna, em que os riscos sociais, políticos, econômicos e individuais tendem cada vez mais a escapar das instituições para o controle da sociedade industrial" (BECK, 1997, p. 15). Em sua publicação de 1997, Beck acrescenta que a definição de perigo não pode ser determinada pela ciência, pois é sempre uma construção cognitiva e social.

Giddens (1997) faz uma diferença entre a "sociedade de classes" e a "sociedade de riscos". Para ele, a "sociedade de riscos", além de introduzir novos tipos de perigos para a humanidade, também introduz novas relações entre sistemas de conhecimentos, leigos e peritos, num contexto em que a estimativa dos riscos é, em grande parte, imponderável. Nessa perspectiva, a noção de risco em Giddens (1997), tornou-se mais central. Ao analisar a "alta modernidade", o autor argumenta que não há imagem que possa traduzi-la, devido não só ao fato de este mundo ser mais aberto e contingente, como

---

<sup>11</sup> Modernização reflexiva, para Beck (1997), significa uma (auto) destruição da sociedade moderna, em que o progresso tecnológico e econômico pode servir para a destruição de um tipo de modernização, modificando ou dissolvendo os contornos da sociedade industrial e abrindo caminhos para outra modernidade (p.12-13). Em outras palavras, as sociedades modernas se (auto)confrontam com seus próprios limites, ou seja, com os efeitos da "sociedade de risco" que provoca transformações, como, por exemplo, o quase desaparecimento da família nuclear na consciência das pessoas, a idéia de que a sociedade provoca problemas, ameaças ou riscos que agora são globais e pessoais, além de contraditórios. Por último, o desencantamento ou a desintegração do grupo social (família, comunidade, aldeia) ou de uma classe que servia de apoio às ameaças, na cultura da sociedade industrial, fazem com que o indivíduo, apenas como um indivíduo, detentor de direitos e de obrigações, busque as suas próprias soluções e decisões, considerando as possíveis conseqüências. É o processo de "individualização" que designa como "a desintegração das certezas da sociedade industrial, assim como a compulsão para encontrar e inventar novas certezas para si e para os outros que não a possuem" (BECK, 1997, p.11-26).

também ao fato de acumularmos conhecimentos sobre nós mesmos e sobre o ambiente material. Afirma, ainda, que vivemos em um mundo em que há um equilíbrio simétrico entre oportunidades e perigo.

As constatações de Beck (1997) e Giddens (1997) parecem poder, de fato, serem verificadas na realidade atual no Brasil. Jesus (2005), por exemplo, constata, na sua pesquisa realizada na Vara da Infância e Juventude de Santa Maria-RS, que a intervenção estatal, motivada inicialmente em uma situação de risco em que a criança estaria vivendo, afastada do convívio dos pais por maltratos, representou para essa criança uma “atitude meramente intervencionista”.

Pode-se pensar o risco apenas como uma questão de preocupação pessoal e individual. As incertezas da vida, nesse sentido, deveriam ser enfrentadas e respondidas pelas pessoas individualmente, de acordo com as suas possibilidades. Assim, parece não haver mais o compromisso coletivo da sociedade com os riscos sociais da população, da comunidade. Como outros exemplos, podem-se pensar os casos de pessoas que não tenham o que comer; que são violentadas pelos seus pais; que não conseguem uma vaga na escola; que não conseguem desenvolver as suas potencialidades, ou se encontram na circunstância de trabalhar desde a infância.

Mas pode-se pensar que a noção de risco implica não somente a iminência imediata de um perigo, mas também a possibilidade de, num futuro próximo, ocorrer uma perda de qualidade de vida pela ausência de ação preventiva. A ação preventiva está relacionada com o risco, pois não se trata de só minorar o risco imediatamente, mas de criar prevenções para que se reduza significativamente o risco, ou que ele deixe de existir<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Dessa forma, essa noção de risco exige que a Política de Assistência Social defina quais as situações que tornam os cidadãos mais sujeitos à vivência do risco ou que imprimem maior vulnerabilidade social. A Política de Assistência Social estabelece quais as vulnerabilidades sociais que devem ser cobertas por uma política de proteção ou de seguridade social, mas não parece distinguir risco de vulnerabilidade, deixando um flanco que pode trazer, no futuro, dificuldades para a elaboração, o monitoramento e a avaliação das políticas públicas. Esse fato tem conseqüências para a formulação de índices, taxas que visem a medir ou avaliar as situações vividas por grupos ou indivíduos. Nota-se que a Norma Operacional Básica/SUAS (BRASIL, 2005, p. 134-135), por outro lado, ao definir a Taxa de Vulnerabilidade Social Municipal, somente se refere à noção de vulnerabilidade que considera o grupo familiar; seria mais apropriado, conforme Yunes e Szymanski (2001), se fosse usada a noção de risco. Além disso, a vulnerabilidade é entendida, como foi mencionado anteriormente, como conseqüência da existência de situações prévias de risco.

Castel (2005) caracteriza um risco social como um evento que compromete a capacidade dos indivíduos de assegurar por si mesmos sua independência social. Se eles não estiverem assegurados contra esses imprevistos, vivem na insegurança.

Para Castel (2005), desde os anos 1980, uma nova problemática da insegurança surge. Há uma dificuldade crescente em estar assegurado contra riscos sociais (acidente, doença, desemprego, incapacidade de trabalhar devido à idade ou à presença de uma deficiência).

Constata o autor uma pane e erosão dos sistemas de proteção na sociedade salarial, baseada em condições estáveis de trabalho. Com o enfraquecimento do Estado nacional-social, indivíduos e grupos que sofrem as mudanças sócio-econômicas que intervieram desde os meados dos anos 1970, sem terem a capacidade de controlá-las, encontram-se em situação de vulnerabilidade. Assim, surgem uma insegurança em face do futuro e uma confusão que também pode alimentar a insegurança civil, sobretudo em territórios como as periferias, onde se cristalizam os principais fatores de dissociação social.

No momento em que os sistemas de seguridade clássicos estavam assim fragilizados, Castel (2005) relata que apareceu uma nova geração de riscos, ou pelo menos de ameaças percebidas como tais: riscos industriais, tecnológicos, sanitários, naturais, ecológicos, etc. Trata-se de problemáticas do risco que não parecem ter relação direta com a primeira, uma vez que sua emergência corresponde, no essencial, às conseqüências incontroladas do desenvolvimento das ciências e das tecnologias que se voltam contra a natureza e o meio ambiente que elas pretendiam controlar a serviço do ser humano.

Na opinião do autor, a reflexão contemporânea sobre a insegurança deve integrar esse parâmetro: se “ser protegido” é estar em condições de enfrentar os principais riscos da vida, essa segurança parece hoje duplamente em falta: não só pelo enfraquecimento das coberturas “clássicas”, mas também por um sentimento generalizado de impotência diante das novas ameaças que parecem inscritas no processo de desenvolvimento da modernidade. O autor avança a hipótese de que a frustração securitária contemporânea se alimenta dessa dupla fonte.

Por isso, para Castel (2005), é preciso, ao mesmo tempo, marcar essa conexão e denunciar a confusão que ela entretém. Além disso, “a inflação atual da sensibilidade aos riscos faz da busca da segurança uma busca sem fim e sempre frustrada”. Ele afirma ser necessário distinguir-se o que se entende, hoje, por riscos imprevistos da vida, que podem ser controlados porque socializáveis, e por ameaças cuja presença se deveria reconhecer, sem que se possa prevenir-se contra elas, e portanto aceitá-las como limites provisórios, talvez, mas atualmente intransponíveis, do programa de proteções que uma sociedade deve assumir (CASTEL, 2005, p. 60-61).

A afirmação de que se vive numa “sociedade do risco” se baseia de fato numa extrapolação contestável da noção. Um risco no sentido próprio da palavra é um acontecimento previsível, cujas chances de que ele possa acontecer e o custo dos prejuízos que trará podem ser previamente avaliados. Pode, portanto, ser indenizado, porque pode ser mutualizado. O seguro foi a grande tecnologia que permitiu o controle dos riscos, repartindo os efeitos no seio de grupos de indivíduos que se solidarizaram diante de diferentes ameaças previsíveis. É um modelo solidarista ou mutualista que está na base da cobertura dos riscos sociais (CASTEL, 2005, p. 61).

Por fim, seria importante mencionar-se que Miriam Abramoway faz menção a um grupo de estudos dirigidos por Caroline Mozer no Banco Mundial. Esse grupo propõe uma nova conceituação de vulnerabilidade social entendida como “resultado negativo da relação entre disponibilidade dos recursos materiais ou simbólicos dos atores, sejam eles indivíduos ou grupos, e o acesso à estrutura de oportunidades sociais e econômicas, culturais que provêm do Estado, do mercado e da sociedade” (ABRAMOWAY, 2002, p. 29).

Da análise do conceito de risco e vulnerabilidade, pode-se chegar a algumas conclusões. Uma delas se refere ao fato de o risco não poder ser identificado com vulnerabilidade, embora se possa estabelecer uma relação estreita entre eles. O primeiro conceito se refere à situação de grupos, e o segundo deve ser usado para a situação fragilizada de indivíduos. Essa parece ser uma boa distinção que será assumida neste trabalho, como fizeram Yunes e Szymanski (2001). Outra conclusão é a falta de clareza no uso dos conceitos risco e vulnerabilidade. A abordagem de Carneiro e Veiga (2004) confirma essa utilização indistinta dos dois conceitos.

A terceira conclusão evidencia, como examinaram França et al. (2002), Beck (1997), Giddens (1997) e Castel (2005), que a sociedade pós-industrial é uma sociedade de risco, principalmente pelos efeitos que o mundo globalizado produziu, onde as ações individuais podem ter efeito sobre o planeta e as modificações em algum lugar do globo terem efeitos sobre os indivíduos do mundo todo. Barker e Rizzini (2002), entretanto, propõem que se pense as crianças em situação de risco de modo diverso, ou seja, como oportunidade para o futuro.

Ainda, autores como Francisco de Oliveira (1995) e Abramoway (2002) se detêm no conceito de vulnerabilidade. Entretanto, Oliveira (1995) vai além do conceito econômico de risco, defendendo sua relação com os direitos. Abramoway (2002), por seu lado, pretende que a vulnerabilidade seja redefinida e passa a empregá-la para definir situações de indivíduos, famílias e comunidades. Por fim, deve-se considerar que o conceito de vulnerabilidade pode ser relacionado ao de resiliência, como o fazem Yunes e Szymanski (2001).

#### 2.2.2.2 Estado

A proteção de crianças e adolescentes que se encontram em situação de vulnerabilidade e risco social e pessoal exige a presença de uma comunidade ou de um Estado que garanta essa proteção e que dê as condições para que suas famílias possam recebê-los novamente, depois de uma passagem pelo abrigo, não se rompendo o vínculo familiar e comunitário. Toda a legislação pertinente ao tema defende essa manutenção, apontando os malefícios da institucionalização e recomendando o abrigamento como última alternativa com características de provisoriedade e excepcionalidade, nos casos que requerem essa proteção.

O Estado é uma outra categoria explicativa fundamental, sem a qual não se poderiam abordar as políticas sociais como resposta à questão social, no que diz respeito às crianças e aos adolescentes que necessitam de proteção por se encontrarem em situação de vulnerabilidade. Políticas sociais<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Behring e Boschetti (2006) fazem um breve resgate das matrizes teórico-metodológicas, da perspectiva funcionalista, da influência do idealismo e da contribuição marxista, que desenham

representam “o conjunto de medidas e instituições que têm por objeto o bem-estar e os serviços sociais” (LAURELL, 1995, p. 153) ou um Estado “que tem como uma de suas principais funções a redução das incertezas sociais mediante políticas públicas” (PEREIRA, 2002, p. 65).

Afirma-se que a proteção social, no âmbito do capitalismo, está relacionada com o processo de acumulação e a forma de organizar o trabalho, com a capacidade de luta e resistência dos trabalhadores e com a natureza do Estado. Assim, as políticas econômicas e as políticas sociais, como estão vinculadas com a acumulação capitalista, consistem em respostas às necessidades sociais.

A Inglaterra foi o primeiro país a se preocupar com as contradições advindas, de um lado, da prosperidade comercial e, de outro, da miserabilidade provocada por pela prosperidade, que trouxe, como conseqüências, grandes dificuldades sociais, econômicas e políticas para os governantes e para a sociedade em geral. Diante desse quadro, em 1536 e, após, em 1601, o país promulgou a *Poor's Law* (a Lei dos Pobres), que procurava responsabilizar as paróquias pelo atendimento, em domicílio, aos indigentes e miseráveis, como os velhos, as crianças abandonadas, os doentes, as viúvas e as mulheres sem proteção. As Leis dos Pobres formavam um conjunto de regulamentos pré-capitalistas às pessoas situadas à margem do trabalho, e essas Leis compuseram, com o Estatuto dos Artífices, o Código de Trabalho na Inglaterra (PEREIRA, 2002).

Bismarck, em 1871, na Alemanha, e Beveridge, em 1942, na Inglaterra, instituíram, após a Lei dos Pobres, o primeiro sistema de proteção social por meio de leis que consolidaram um padrão de garantias e de direitos sociais. Esse sistema de segurança social permaneceu em nível mundial, nas décadas de 1950 e 1960, considerados os “anos dourados” do capitalismo, por apresentar altas taxas de crescimento econômico e prosperidade em âmbito mundial.

Da consciência dessas contradições nascem os primeiros sistemas de proteção social, que vão ser influenciados, resguardando-se as devidas

---

as diferentes concepções da política social. Para o aprofundamento da discussão conceitual de política social, sugere-se a leitura das autoras citadas e de Pereira (1996), Faleiros (2000), Sposati (1985), Yazbek (1993), Schons (1999).

particularidades de cada país, pelo modelo de Estado adotado por cada um, a partir da crise do capitalismo, em 1970. Essa crise derruba, mas não totalmente, o Estado de Bem-Estar Social, edificado após a Segunda Guerra Mundial.

A partir dos anos 1970, a crise capitalista põe em questão a proposta de seguridade social. O *Welfare State*, ou “Estado de Bem-estar”, que surgiu no pós-guerra para garantir os mínimos recursos sociais, como educação, saúde, habitação, assistência social, entre outros, é abalado, trazendo conseqüências nefastas a esse padrão de proteção e de garantias sociais preconizadas pelo *Welfare State*.

Adota-se, neste trabalho, a concepção de políticas públicas tal como Pereira (1996, p. 130) as define, ou seja, como “linha de ação coletiva que concretiza direitos sociais declarados e garantidos em lei”. É, portanto, no âmbito estatal que as políticas sociais se articulam e se constituem como *Welfare State*, consolidado após a Segunda Guerra Mundial e influenciado pelo pensamento de Keynes. As idéias de John Maynard Keynes [1883-1946] foram referência básica para a ação dos governos pós-guerra. Sua teoria rompe com a tradição do liberalismo clássico, quando declara que não há equilíbrio natural no capitalismo. Para Keynes, o mercado não é auto-regulável e o objetivo da economia capitalista é o lucro e a reprodução do capital. Por isso, o *Welfare State* deve regular a economia de mercado, garantindo o pleno emprego, serviços sociais universais e assistência social.

Dentro dessa lógica, o *Welfare State* arcaria com as responsabilidades na garantia de um mínimo padrão de vida para todos os cidadãos. Ele seria um mediador, um interventor na regulação das relações sociais e econômicas. A partir da segunda metade dos anos 40, verificou-se uma forte expansão das políticas sociais. Esping-Andersen (1991) apresenta uma tipologia referente ao *Welfare State*. Seus principais modelos ou regimes serão mencionados aqui de maneira breve: o social-democrata, o regime ou modelo conservador/corporativista e o residual ou liberal. Dependendo do modo de configuração do *Welfare State*, o modo de enfrentamento da questão social vai variar. Em outras palavras, as várias formas assumidas pelo Estado correspondem a políticas sociais com diferentes conteúdos e desenhos e efeitos sociais bastante peculiares. Alguns autores, entre eles Behring e

Boschetti (2006)<sup>14</sup>, discordam de que a concepção de *Welfare State* seja atribuída aos países que implementaram políticas sociais sob orientação keynesiana.

Antes de se passar para os três regimes, é importante assinalar que Esping-Andersen (1991, p. 100) chama atenção para a turbulência existente de “sabermos se – e quando – um Estado é um *welfare state*”. Responde afirmando que é necessário um conceito de estrutura do Estado, levando em consideração “a transformação histórica das atividades do Estado” (p. 100) e não aceitando a titulação, designada pelas próprias nações, de que elas seriam um *Welfare State*. Outro critério para distinguir se um Estado é ou não um *Welfare State* seria fazer a distinção entre os *Welfare States* residuais, em que o Estado se responsabiliza por grupos sociais marginais, e institucionais, que têm a característica de serem universalistas.

A posição de Esping-Andersen (1991) está fundamentada na análise dos programas sociais, nos critérios de elegibilidade, nos tipos de serviço e benefícios e na capacidade de esse *Welfare State* incluir o nível de emprego, por exemplo, como direito do cidadão. Esping-Andersen (1991) diz-se não favorável à escolha e seleção dos critérios para se fazer o julgamento do tipo de *Welfare State*, mas entende que o desenvolvimento de determinado regime ou modelo é motivado pelas lutas dos atores e as respostas dadas às suas demandas. O declínio ou o sucesso do crescimento do *Welfare State* está diretamente dependente do “caráter de classe dos *welfares states*” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 116).

O primeiro regime, o democrata, representado pelos países escandinavos, tem um sistema de proteção social com princípios universalistas e com benefícios garantidos como direitos, sob inspiração beveridgiana. Os critérios são de equidade e não de mérito, promovendo a igualdade com padrões de qualidade excelente entre todas as classes sociais, que recebem os mesmos benefícios, independente de contribuições. Está comprometido

---

<sup>14</sup> As autoras lembram que há uma extensa literatura que trata das polêmicas desse termo e sugerem algumas leituras.

com a garantia do pleno emprego e tem caráter mais desmercadorizante<sup>15</sup> e universalista do que os outros dois modelos de Estado.

No segundo regime de *Welfare State*, o conservador, também chamado de corporativista, os direitos sociais estão ligados à classe e ao *status*, ou seja, vincula ao emprego o acesso a benefícios, e esses benefícios dependem de contribuições. É conhecido como o modelo “alemão” bismarckiano e está representada nos países europeus como a Alemanha, Itália, França, Bélgica e Áustria.

Característico de países anglo-saxões, como Estados Unidos, Canadá, Austrália e Suíça, no terceiro padrão, chamado liberal ou residual, os beneficiários são atendidos conforme critérios de seletividade e mérito, com baixa intervenção estatal. Os direitos sociais estão vinculados mais à comprovação da necessidade do que ao desempenho no trabalho. O modelo liberal, com diferentes nuances em relação aos outros dois tipos de Estado, não vê como tarefa do Estado a função de proteção dos indivíduos, deixando para o mercado e as estruturas de solidariedade familiar a tarefa de responder pela questão social.

Crises, citando as dos anos 1930 e as dos anos 1980, e reformas sempre fizeram parte do desenvolvimento capitalista, e suas origens devem ser buscadas “ou no mercado ou no Estado” (DINIZ, 1998, p. 51). De qualquer maneira, elas refletem, a nível político, a (in) capacidade de as instituições e os governos mudarem o rumo de um país, formularem políticas econômicas e sociais e proporcionarem uma melhor qualidade de vida à população. A forma de administrar o Estado pode pôr em risco o desenvolvimento econômico e social de uma nação, com efeitos devastadores para a democracia, e, usando um argumento ético, pôr em risco as funções do Estado naquelas atividades que envolvem direitos humanos fundamentais que qualquer sociedade deve garantir a seus cidadãos.

Tal como na Europa Ocidental, nos Estados Unidos e no Japão, o Estado brasileiro, a partir dos anos 1990, vem passando por uma transformação com conseqüências que colocam em discussão a capacidade

---

<sup>15</sup> A mercadorização das pessoas significa que seu bem-estar depende das relações monetárias. A desmercadorização, ao contrário, ocorre quando um serviço social, por exemplo, é visto como um direito social e a pessoa não depende do mercado para se manter.

do Estado de realizar suas funções básicas e intransferíveis. A fenomenal crise fiscal e de autoridade que redundou com o fracasso dos vários planos de estabilização econômicos no Brasil, conjugados com a erosão na capacidade do Estado de atender e garantir a ordem e a segurança públicas e dar condições mínimas de existência a diferentes segmentos da sociedade no acesso aos serviços públicos essenciais, trouxeram, em boa hora, para o centro do debate, a discussão da reforma do Estado.

O Estado é o *locus* institucional para tratar da gestão e da regulação da vida em sociedade. Um dos seus papéis é mediar conflitos de interesse diversos, buscando a coesão e o consenso, para manter o tecido social. A reforma do Estado é um processo histórico, iniciado nos anos 1970, passando pela Grande Crise econômica dos anos 1980, que fez ressuscitar o liberalismo e acirrar as críticas contra as formas de intervenção ou regulação do Estado, chegando aos anos 1990 com um debate centralizado na reforma do Estado “menos voltado para a proteção e mais para a promoção da capacidade de competição” (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 89).

Com a nova Constituição Federal de 1988, o país deixa para trás um período de intensa repressão e controle de qualquer manifestação contrária aos interesses capitalistas dominantes, por meio, dentre outros mecanismos, das políticas sociais que vão servir de estratégias para as manobras dos militares no poder, em nome da “segurança nacional”. A reforma e a modernização do Estado vão acontecer sob os auspícios do Consenso de Washington<sup>16</sup> e de suas metas prescritivas em torno do ideário neoliberal.

Na relação entre Estado e sociedade, o fortalecimento da sociedade civil, na luta pelas reformas sociais, políticas e econômicas, entra em cena para brigar “pela coesão de suas organizações visando consolidar e ampliar os mecanismos de *controle social sobre o Estado*” (SILVA, 1999b, p. 69). O Estado desempenha “o papel que lhe cabe como fator compensatório dos desequilíbrios do mercado” (BRESSER PEREIRA, 1999, p. 109).

---

<sup>16</sup> O Consenso de Washington significa uma articulação, feita a partir de 1989, entre os organismos financeiros internacionais, como o FMI, o Banco Mundial e o BID, e funcionários do governo americano, especializados em assuntos latino-americanos, para impor condicionalidades ou prescrições e implantar o neoliberalismo nos países da região. Com a participação de diversos economistas latino-americanos, procedeu-se a uma avaliação das reformas econômicas empreendidas nos países da América Latina, registrando-se um amplo consenso das reformas já iniciadas como condição para conceder cooperação financeira, bilateral ou multilateral.

Tendo como motor as medidas impostas para o ajuste estrutural da economia brasileira (como as privatizações, o fim do déficit público, a abertura da economia para o mercado internacional, a estabilização da moeda com reforma monetária e fiscal), que vão responder às exigências da globalização capitalista, um rastro de destruição do edifício social alicerçado nos direitos sociais conquistados ao longo dos anos expõe o grave e, talvez, irrecuperável rompimento do tecido social.

Os sujeitos estratégicos ou responsáveis pelo enfrentamento da questão social – o Estado, o mercado e a sociedade civil organizada – vão ter um papel fundamental no combate às seqüelas e manifestações da questão social, que serão atendidas mediante políticas sociais públicas e/ou privadas. Exigem, com isso, um novo reordenamento e a rearticulação dos sujeitos sociais e de suas novas atribuições.

#### 2.2.2.3 Sociedade civil

Até o século XVIII, a sociedade civil era uma expressão antiga no pensamento político europeu, sinônimo de Estado ou “sociedade política”, ou a arena do cidadão politicamente ativo.

Bobbio (1992) mostra que sociedade civil teve vários significados nos últimos séculos e que esse conceito se opõe à sociedade natural, em que o homem vivia sem leis, senão com as da natureza. Na linguagem de hoje, Bobbio (1992) define sociedade civil como “o terreno dos conflitos econômicos, ideológicos, sociais e religiosos que o Estado tem a seu cargo resolver, intervindo como mediador ou suprimindo-os” (p. 1210).

Tem sido mais comum, na linguagem política atual, a contraposição entre sociedade civil e Estado, por influência do pensamento marxista. Porém, ela é praticamente desconhecida na literatura política de língua inglesa, porque o sistema político é considerado, geralmente, um subsistema do sistema social, em que sociedade civil é substituída pelo termo genérico “sociedade” (BOBBIO, 1992).

Parece inegável, entretanto, do ponto de vista histórico, que foi Hegel o primeiro a dar um significado moderno ao conceito de sociedade civil, como a esfera da vida ética, situada entre a família e o estado (OUTHWAITE e

BOTTOMORE, 1996). Marx estreita o conceito de sociedade civil; porém, mais tarde, o abandona pela expressão “sociedade-estado” (OUTHWAITE e BOTTOMORE, 1996, p. 718).

Karl Marx, sob influência de Hegel, “utilizou o termo sociedade civil para distinguir a vida sob o CAPITALISMO do mundo medieval, no qual as relações sociais eram moldadas, sobretudo, por laços de família e pelos elos políticos do FEUDALISMO e das GUILDAS de ofícios” (JOHNSON, 1997, p. 214) (grifo do autor).

Após Marx, na segunda metade do século XIX, “sociedade civil” caiu em desuso, e coube a Antonio Gramsci resgatar o conceito; porém, diferentemente de Hegel, situou-o como parte do estado que se preocupa com a elaboração do consentimento. Igrejas, escolas, sindicatos, entre outras, são instituições da sociedade civil por meio das quais a classe dominante exerce sua hegemonia<sup>17</sup> sobre a sociedade, representando, também, a arena de disputas dessa hegemonia (OUTHWAITE e BOTTOMORE, 1996). Gramsci afirma que o Estado e a sociedade civil se fundem, ficando difícil se definirem os limites de cada esfera. Com isso, destaca-se a importância dessa relação mútua e reforçadora entre as duas (JOHNSON, 1997).

Bobbio (1992) lembra que o sociólogo alemão Max Weber definiu a sociedade civil como o espaço das relações do poder de fato, e o Estado, como o espaço das relações do poder legítimo.

A afirmação de que a solução das crises que ameaçam a sobrevivência de um Estado deve ser buscada na sociedade civil, pois ela representa a legitimidade e a possibilidade de consenso, tem sido evocada, conforme Bobbio (1992), nos momentos de ruptura ou conflitos, quase como se houvesse um retorno ao Estado de natureza mencionado nas teorias jusnaturalistas do Estado.

Como exemplo, pode-se tomar, por um lado, a situação da Europa, onde, na década de 1970, o conceito de sociedade civil serviu de contraponto aos estados totalitários do Leste Europeu sob dominação soviética. Naquele

---

<sup>17</sup> Hegemonia é um conceito que está no centro das reflexões sobre a política e o Estado modernos de Antônio Gramsci. Significa a capacidade de direção intelectual e moral, na qual a classe que aspira ao domínio é aceita como guia legítimo, constituindo-se em a classe dirigente, que obtém o consenso da maioria da população frente às metas impostas à vida social e política de um país.

momento, desencadeou-se um debate sobre os direitos humanos que culminou nos acordos de Helsink de 1975. Tal debate abriu espaço para a perspectiva de democracia e participação da sociedade civil, exatamente em sociedades sob regimes onde essas práticas haviam sido abandonadas (FREIRE, 2006). O conceito de sociedade civil revigorou-se, assim, em oposição ao conceito de Estado (FREIRE, 2006) diante da crise dos socialismos do Leste Europeu.

Na América Latina, por outro lado, a relevância do conceito de sociedade civil vai aparecer num cenário de transição de governos militares para governos civis. Sociedade civil, então, foi entendida como uma rede de grupos e associações colocadas entre a família e esses grupos. No Brasil, como assinala Freire (2006), seguiu-se a mesma tendência, e o uso do conceito se deu na segunda metade da década de 1970, tendo como marco os processos de corrosão da ditadura militar. Nesse cenário, o uso do termo serviu de sinônimo para tudo que se opunha ao Estado ditatorial ou ao regime militar.

Pode-se dizer que “o discurso de valorização da sociedade civil emerge no ponto de confluência das críticas ao Estado” (FREIRE, 2006, p. 78), ou seja, em plena crise do *Welfare State* europeu e das ditaduras latino-americanas. Define-se, assim, a sociedade civil como uma esfera para o desenvolvimento de novas formas de vida, de solidariedade, de cooperação e de novos movimentos sociais.

As crises políticas mencionadas dos anos 1970 e 1980 alteraram a dinâmica entre Estado-mercado-sociedade civil e cederam lugar a novas formas de interação entre os atores. Ao mencionar a existência de diferentes significados com relação à sociedade civil, porque há diferentes projetos políticos, Freire (2006) destaca essa recente “notoriedade” da sociedade civil. Desse modo, para Freire esse conceito foi sustentado por uma redefinição do papel do Estado.

Diante dessa nova redefinição do papel do Estado, Freire (2006) pensa que a idéia de sociedade civil deve ser discutida em um contexto de embate ideológico com o projeto neoliberal de sociedade. Segundo a autora, abordagens neoliberais têm reduzido sociedade civil simplesmente às ONGs

ou ao Terceiro Setor<sup>18</sup>, tornando-a um conceito “mistificador”, “ilusório”, “fragmentador” e “extremamente conservador” (FREIRE, 2006, p. 87). Esse enfoque põe em risco a cidadania e a democracia ao não reconhecer a capacidade dirigente das classes subalternas de lutarem pelas suas convicções e participarem na construção e decisão do seu próprio futuro. Em outras palavras, Freire (2006) quer valorizar a concepção gramsciana de sociedade civil como um amplo espaço público de formação das identidades coletivas de classe.

Pode-se dizer que também Sorj (2000) concorda que a noção de sociedade civil foi central durante a luta contra a ditadura militar e, após esse período, mais precisamente no processo de democratização, tornou-se um conceito “sem maior rigor conceitual” (SORJ, 2000, p. 93) e foi sendo abandonado como conceito teórico. No sentido de Freire (2006), tornou-se vazio.

Sociedade civil, para Sorj (2000), pode ser entendida em quatro aspectos: normativo, explicativo, descritivo e ideológico. O normativo aponta para a característica democratizante da sociedade, ou seja, é desejável uma sociedade que tenha sociedade civil forte, porque esta reforça a democracia. O explicativo procurou relacionar causalmente o fim da ditadura com a participação crescente da sociedade civil na política. O descritivo entende sociedade civil como aquelas organizações não inseridas pelo Estado. Por fim, o ideológico é relacionado à “renovação do discurso marxista de esquerda” (SORJ, 2000, p. 93). O conceito de sociedade civil retomado no regime democrático, como Sorj (2000) revela, vem a sucumbir; no lugar dele, as ONGs e o Terceiro Setor vão ocupar um lugar secundário na América Latina e na realidade brasileira.

Sorj (2000) define Terceiro Setor como as instituições privadas com fins públicos que atuam entre o Estado e o mercado, com forte componente de trabalho voluntário, enquanto as Organizações Não Governamentais (ONGs) são formadas por pessoas com afinidades profissionais e que são remuneradas. Para Sorj (2000), mesmo que os governos, organismos

---

<sup>18</sup> Freire aponta que a redução do conceito tem sido muito usada pelas organizações internacionais como o Banco Mundial (BIRD) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

financeiros internacionais e fundações utilizem tanto as ONGs, que expressam a crise de representatividade dos partidos políticos e da luta por direitos, quanto o conceito de Terceiro Setor ou de sociedade civil, esses conceitos estão embasados por essas instituições, na idéia de que “a sociedade deve assumir parte das iniciativas para solução dos problemas sociais” (SORJ, 2000, p. 95) diante da ineficácia do Estado. Assim, o que distancia Sorj (2000) de Freire (2006) em relação ao conceito de sociedade civil é que a sociedade civil, para Sorj, não assume um caráter ideológico, ao passo que, para Freire, passa a ser a melhor maneira de explicá-lo, a via possível, no Brasil.

Na análise empreendida por Bresser Pereira (1999) sobre as relações entre a sociedade civil, o Estado e o mercado, a sociedade civil é a protagonista na reforma do Estado e do mercado e o “agente ou ator social concreto ou real” (BRESSER PEREIRA, 1999, p. 70). O autor defende, em textos escritos na década de 1990, que a reconstrução ou reforma do Estado deve ser iniciativa da sociedade civil, pois, ao estar situada entre a sociedade e o Estado, a sociedade civil deixa de ser passiva e busca reformar o Estado.

O relevo dado por Bresser Pereira (1999) ao projeto da sociedade civil em reformar ou reconstruir o Estado tem como ponto de partida a crise fiscal (crise da forma de intervenção no econômico e no social e da forma burocrática de administrar o Estado), instalada nos anos 1970, e como ponto de chegada os anos 1990, com a reforma e o fortalecimento do Estado por parte da sociedade civil na “recuperação da governança do Estado que foi transitoriamente comprometido pela crise” (BRESSER PEREIRA, 1999, p. 86).

Bresser-Pereira (1999) reafirma, com isso, que o problema não reside no fato de o Estado não estar consolidado. O problema é o fato de o Estado estar em crise. Nas sociedades democráticas atuais, a relação fundamental entre sociedade civil, Estado e mercado tem a sociedade civil como “agente principal da mudança social”, da reforma do Estado. Portanto, trata-se de um “fenômeno histórico relativamente recente” (BRESSER PEREIRA, 1999, p. 73).

É também interessante a perspectiva desenhada por Bresser-Pereira (1999) quando define sociedade civil como a parte da sociedade que está fora do Estado e como o aspecto político da sociedade. Ao desejar redefinir o papel do Estado, a sociedade civil quer fortalecê-lo e, mais do que isso, ao assumir esse papel estratégico na reforma das instituições básicas (mercado e Estado),

ela própria deve “mudar e aprofundar a sua democracia interna” (BRESSER PEREIRA, 1999, p. 69). Mas nem tudo é tão claro quando se trata de definir o contorno ou os limites desse agente de mudança.

Para Bresser Pereira (1999), há muita confusão na definição de sociedade civil, especificamente do ponto de vista normativo, com o qual o autor não concorda. A discordância se deve ao fato de a sociedade civil, sob a perspectiva normativa, passar a ser novamente uma alternativa ao Estado e ao mercado, além de não ser uma sociedade histórica nem mesmo um conceito político. A sociedade civil acaba sendo, nesse sentido, uma “estratégia de desenvolvimento”, abandonando-se a idéia de um conceito com origem na noção de cidadania civil e liberal, ou seja, que tem relação com o “surgimento de uma esfera em que os interesses privados e a autonomia do cidadão perante o Estado se afirmam, sendo impossível excluir a operação dos *interesses da sociedade civil*” (BRESSER PEREIRA, 1999, p. 98-99) (grifo do autor).

Seguindo nessa mesma direção, Bresser Pereira (1999) salienta que determinados autores<sup>19</sup> influenciaram o pensamento brasileiro de esquerda ao retomarem o conceito de sociedade civil na ótica normativa, ao invés da sociológica. Com isso, distorceu-se o conceito, que acabou sendo relacionado aos movimentos sociais e às instituições que poderiam estar localizadas tanto na esfera privada, quanto na esfera pública. Isso resultou numa redução do conceito de sociedade civil, segundo Bresser Pereira (1999), a um “terceiro espaço” (p. 96) com a tarefa de controlar a ação do mercado e do Estado.

A posição de Bresser-Pereira (1999) parece ser razoável, pois reafirma a sociedade civil como “mais democrática [...] quanto maior for o número de associações representativas da sociedade civil existentes nessa sociedade” (p. 100). Ele atribui também o caráter histórico à sociedade civil, como aquela que pode ser pensada como um campo de “lutas ideológicas em que classes, grupos de interesses e indivíduos isoladamente buscam alcançar hegemonia, reformar o Estado e influenciar suas políticas” (BRESSER PEREIRA, 1999, p.100).

---

<sup>19</sup> Bresser Pereira se refere a Cohen e Arato, que publicaram um livro em 1992 retomando o conceito de sociedade civil na perspectiva normativista, a partir do uso desse conceito por intelectuais da América Latina e do Leste Europeu.

A defesa de uma terceira via entre o capitalismo neoliberal e a velha esquerda burocrática faz Bresser Pereira (1999) assumir uma posição otimista, na direção de democracias consolidadas e na posição calcada num modelo em que ele não ignora o processo histórico e os movimentos de avanços e retrocessos. Reconhece que a consolidação da democracia cria oportunidades inéditas para a sociedade em geral, expressas pelo fortalecimento das entidades públicas não-estatais do terceiro setor, por exemplo.

Ao se dizer fiel a Hegel, Gramsci e Bobbio, Bresser Pereira (1999) deixa demarcada a sua posição na defesa da sociedade civil articulada na relação com o Estado, em que ambas as esferas são importantes uma para outra, porque se fortalecem, sem anular o espaço que cada uma delas assume nas democracias modernas.

#### 2.2.2.4 Redes sociais

A definição de rede será também usada como uma categoria teórica de análise dos dados desta pesquisa. Enquanto categoria explicativa, ela possibilita um novo entendimento na relação existente entre rede de atendimento e políticas públicas. De modo geral, ela permite relacionar o Estado, enquanto agente de proteção social, e a sociedade civil, enquanto esfera de onde emergem os novos atores e parceiros do sistema de proteção a crianças e adolescentes em situação de risco social. Deve-se atentar para o fato de que a Política Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2004) já está configurada segundo a idéia de rede.

Para a Política Nacional, baseada em estudos atualizados, as transformações ocorridas na sociedade contemporânea redundaram em mudanças profundas na organização das famílias, como tamanho, novos arranjos familiares, empobrecimento, migrações, entre outros processos. Essas mudanças têm desencadeado fragilização dos vínculos sociais, tornando as famílias mais vulneráveis, precarizando, de forma geral, as condições de vida da população brasileira (BRASIL, 2004).

Em particular, crianças e adolescentes que se encontram em situação de risco social, porque os vínculos afetivos com seus genitores ou responsáveis estão ameaçados ou foram rompidos, necessitam, na maioria das

vezes, além de acolhimento institucional, atendimento continuado e de qualidade. Por sua vez, a família originária desse grupo social é fundamental no âmbito das suas vidas e, reconhecida na legislação brasileira como a base da sociedade, também tem o direito à proteção da sociedade e do Estado.

Nesse sentido, a formulação da política de Assistência Social, pautada nas necessidades das famílias e de seus membros, privilegia a centralidade da família em ações que devem reforçar e/ou restabelecer os vínculos familiares e comunitários. Assim, busca-se fortalecer a autonomia e a capacidade da família em poder prevenir e proteger os seus membros, garantindo, assim, o seu desenvolvimento integral.

A proteção que deve ser garantida a essas famílias em situação de risco abrange, além de seu acesso a serviços de apoio e sobrevivência, a sua inclusão em redes sociais ou sócio-assistenciais de atendimento e de solidariedade, voltadas para o cuidado e para a valorização da convivência familiar e comunitária. A política de Assistência Social (BRASIL, 2004) prevê, assim, programas, projetos, serviços e benefícios de atenção às famílias e aos indivíduos. As ações são executadas em parceria com as entidades não governamentais que integram a rede de atendimento no âmbito dessa política.

Pensar a operacionalização da política de Assistência Social, hoje, é reconhecer a participação da sociedade civil como parceira na execução das ações em forma de rede(s) de atendimento que complementa(m) a oferta de programas, projetos, serviços e benefícios de responsabilidade do Estado. Isso supõe “a articulação de sujeitos/atores/forças para propiciar poder, recursos, dispositivos para a ação, a auto-organização e a auto-reflexão do coletivo dos atores/instituições participantes” (FALEIROS e FALEIROS, 2001, p. 26).

O atendimento em rede(s) é muito recente na área social, com destaque para as contribuições dos assistentes sociais canadenses nos anos 1980 e, na Europa, nos anos 1990, representada pela Escola de Serviço Social de Parma, na Itália (FALEIROS e FALEIROS, 2001). No Brasil, a noção de rede foi incorporada, mais recentemente, na gestão da Política Nacional de Assistência Social, na perspectiva do Sistema Único de Assistência Social (BRASIL, 2004 e 2006b). O trabalho em rede possibilita uma mudança de concepção das políticas sociais, sobretudo, da política de Assistência Social, executada

historicamente, de forma fragmentada, desarticulada, focalizada, centralizada e com baixo padrão de qualidade (BRASIL, 2004).

A formação de rede prevista na Política Nacional (BRASIL, 2004) visa ao relacionamento das organizações entre si e à relação entre o Estado e a sociedade civil numa articulação intersetorial com outras políticas sociais, como saúde, educação, habitação, planejamento, entre outras. Assim, na ótica de trabalho em redes e com redes, a política de Assistência Social é capaz de superar o paralelismo e a sobreposição de ações, podendo se desenvolver uma política de cunho universalista, que atenda às necessidades do grupo familiar, da convivência familiar e comunitária, propiciando a garantia do atendimento das necessidades sociais.

Rizzini et al. (2006) reafirma que a matricialidade familiar (BRASIL, 2004) consolidada pela Política Nacional de Assistência Social “obriga seus agentes a se voltarem para o conhecimento e o fortalecimento de suas redes sociais” (p. 114). Castells (1999) define rede como “um conjunto de nós interconectados” com a característica de ser um sistema aberto e dinâmico, por um lado, capaz de expansão e integração de “novos nós desde que consigam comunicar-se dentro da rede, ou seja, desde que compartilhem os mesmos códigos de comunicação (por exemplo, valores ou objetivos de empenho)” (CASTELLS, 1999, p. 566). Além disso, para Castells (1999), a morfologia da rede é fonte de poder, pois “os conectores são os detentores do poder” (p. 567).

Mance (1999) reforça essa idéia. Refere-se ao fortalecimento recíproco entre as diversas unidades ou nódulos da rede, que vêm a fortalecer todo o conjunto, mantendo um equilíbrio. O autor cita a *intensividade* como um dos princípios da rede que possibilita envolver mais pessoas no local onde aquele nódulo ou unidade atua, podendo haver ampliação de outros nódulos naquela região articulados entre si e conectados à rede. O outro princípio de rede é a *extensividade*, que permite a expansão da rede para outros territórios e expansão de novas unidades, sempre fortalecendo o seu conjunto.

O atendimento em rede traz outras mudanças nas políticas sociais, além daquelas mencionadas na Política Nacional, uma vez que a rede é um conjunto dinâmico de instituições. Como diz Baptista (2000, p. 58), o “atendimento em rede” é um conjunto articulado e dinâmico de várias instituições com interesses

comuns que se complementam através de vínculos horizontais e interdependentes “interconectando agentes, serviços, produtos e os diversos tipos de organizações” (p. 58). As redes podem ser espontâneas, de serviços sócio-comunitários, setoriais públicas e setoriais privadas, ou, ainda, sociais movimentalistas.

A primeira rede inclui a família, a vizinhança, a comunidade, entre outras, e é tecida de vínculos informais e espontâneos baseados em relações de reciprocidade. Também é chamada de rede social primária. A segunda rede se caracteriza por instituições filantrópicas e comunitárias assistenciais, de caráter mutualista, que presta serviços como creches, abrigos entre outros.

As redes sociais públicas e privadas se diferem quanto ao espaço em que estão localizadas. A rede setorial pública é a prestação dos serviços no âmbito das políticas públicas (tidos como direitos) e as setoriais privadas são as redes que seguem a lógica do mercado, portanto, prestam serviços mediante pagamento. Essas redes são conhecidas como redes secundárias. Por fim, segundo Baptista (2000), as redes sociais movimentalistas são aquelas que têm um caráter de denúncia, de vigilância, de luta por melhores condições de vida e de afirmação de direitos, fortalecendo as demais redes.

Faleiros e Faleiros (2001) acrescentam à idéia de rede a responsabilidade compartilhada das parcerias em que “se cruzam (como numa rede) organizações do estado e da sociedade” (p. 26) com uma divisão do poder entre os atores. O foco do trabalho em redes, para esses autores, é a articulação de todos os envolvidos para realizar determinado objetivo, respeitando a vontade coletiva.

Garcia (2003) esclarece que “só a rede é capaz de absorver as reestruturações que se anunciam como prováveis e freqüentes em períodos de mudanças aceleradas” (p. 2), idéia, aliás, impecavelmente desenvolvida por Castells (1999) quando se refere à transformação da nossa sociedade em “sociedade em rede”. A “sociedade em rede” é caracterizada pela primazia de uma estrutura com base em redes de informação, tecnologicamente avançadas, com suporte no capitalismo global, que determinam a própria estrutura social.

Desse modo, percebe-se que a categoria rede é fundamental para a compreensão do funcionamento da sociedade contemporânea e para a

compreensão da política de Assistência Social na perspectiva de rede de atendimento.

### 2.3 INSTRUMENTOS E PROCEDIMENTOS

O grupo de sujeitos desta pesquisa foi constituído pelos conselheiros tutelares (4), juiz e promotor da Vara da Infância e Juventude (2), gestor municipal e gestor dos fundos pertencentes à SMASC (2), conselheiros do CMDCA (3), técnicos (assistentes sociais) (3) e coordenadores dos abrigos (4), perfazendo um total de dezoito (18) sujeitos entrevistados. Para a garantia do anonimato, os sujeitos entrevistados foram identificados com siglas e números, optando-se pela seguinte legenda: juiz e promotor (OD); gestor social e gestor dos fundos (GS); conselheiro tutelar (CT); conselheiro CMDCA (CD); coordenador de abrigo (CA); técnico (T).

Para a realização do estudo, utilizou-se como instrumento para a coleta dos dados entrevista semi-estruturada com perguntas fechadas e abertas (Apêndice A). O trabalho de campo teve início com a entrevista.

Após aprovação da Comissão Científica do PPGSS da PUCRS e do Comitê de Ética em Pesquisa da Unifra, em 2006, fizeram-se os contatos telefônicos com os sujeitos da pesquisa, para marcarem-se as entrevistas. Foi solicitada a todos os sujeitos que participaram da entrevista a assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Apêndice C) e informados sobre o caráter confidencial dos dados e da pretensão de divulgação dos resultados da pesquisa em assembléia do CMDCA e do CMAS.

As entrevistas, que duraram, em média, aproximadamente quarenta minutos, foram realizadas pela pesquisadora no período de novembro de 2006 a março de 2007, de acordo com o agendamento de dia e local previamente estabelecidos. Na maioria dos casos, as entrevistas aconteceram nas instituições onde os participantes trabalham, na sede do CMDCA e na Unifra. As dezoito entrevistas foram gravadas, constituindo um material de noventa e duas (92) páginas de gravação, com o objetivo de garantir a fidedignidade dos depoimentos e o aproveitamento máximo das falas dos entrevistados. O instrumento foi testado previamente.

Posteriormente, realizou-se a transcrição das entrevistas e a classificação das falas de todos os atores sociais. Após a leitura de cada entrevista, foram assinalados com cores diferentes os enunciados dos sujeitos que representavam a categoria de cada tema: as falas que se reportavam à categoria risco e vulnerabilidade social eram assinaladas com a cor verde; as falas referentes à sociedade civil eram marcadas com a cor rosa; as que se relacionavam com redes sociais eram marcadas com a cor amarela e, por fim, às de cor laranja significavam as falas circunscritas à categoria Estado.

Os temas – motivos e dinâmica do abrigamento, sociedade civil e proteção à criança e ao adolescente, redes sociais e política de atendimento e a concepção e gestão da política de Assistência Social – foram organizados em quatro (04) eixos temáticos, que levaram esses nomes. Com isso, construiu-se um quadro geral e, após, um quadro para cada eixo temático com os enunciados mais significativos, com a ocorrência ou a ausência dos indicadores e com a frequência de sua aparição para fins de refinamento e análise dos dados pesquisados (ver os quadros no Capítulo 6).

As entrevistas semi-estruturadas com os conselheiros tutelares e conselheiros de direitos foram definidas por meio de amostra não-probabilística intencional. Esse tipo de amostra não utiliza fórmulas estatísticas para a seleção da população e o pesquisador não escolhe os informantes ao acaso (amostra probabilística), mas define por uma ou mais características particulares (LAVILLE e DIONE, 1999). Deu-se preferência para conselheiros mais antigos ou reconduzidos no CT\* e no CMDCA.

O objetivo das entrevistas com os conselheiros tutelares, juiz e promotor da comarca local foi identificar motivos que levam às deliberações do juiz, do promotor e dos conselheiros em abrigarem crianças e adolescentes em entidades. A entrevista teve como objetivo também identificar quando as demais medidas de proteção são acionadas antes do abrigamento e, se para esses atores sociais, há uma rede de serviços socioassistenciais de que se possa lançar mão diante de crianças e adolescentes que, em situação de risco social, necessitam de atendimento.

Para detectar o conhecimento dos conselheiros de direitos sobre as medidas de proteção e de implantação de políticas sociais no Município de Santa Maria-RS, que produz o sistema de garantias preconizado pelo ECA,

aplicou-se o mesmo instrumento. Além dos objetivos já citados anteriormente, teve-se a intenção de constatar se os coordenadores dos abrigos comunicam à justiça o acolhimento de crianças e/ou adolescentes nas suas instituições e se suas instituições recebem recursos financeiros do FMDCA. Pretendeu-se obter, além disso, informações referentes à fundação e a história dessas instituições pesquisadas.

Junto aos técnicos dos abrigos, a pretensão com as entrevistas foi obter o entendimento que esses sujeitos têm sobre ser (ou não) o abrigo o melhor lugar para proteção. Utilizando-se o mesmo instrumento com o gestor municipal e o gestor dos fundos, expor-se-á o financiamento da Política de Assistência Social voltada para o atendimento da população infanto-juvenil e reconhecer-se-á a capacidade gerencial do município na condução da política de proteção a esse segmento populacional.

Em todas as entrevistas realizadas, consta uma indagação que examina as concepções que os referidos atores sociais têm de políticas sociais públicas, relacionando-a com o conhecimento ou não dos sujeitos entrevistados acerca do Plano Nacional de Promoção, Defesa e Garantia do Direito da Criança e do Adolescente à Convivência Familiar e Comunitária<sup>20</sup>. Assim, demonstrar-se-ão as práticas realizadas por esses mesmos atores, desenhando o modo como é garantida a proteção de crianças e adolescentes que se encontram em situação de risco social e pessoal no Município de Santa Maria.

Para complementar o estudo, utilizou-se análise documental, levantando-se dados a respeito das instituições de abrigamento que surgiram no Município antes e após o ECA (BRASIL, 1990a), com o objetivo de se resgatar a trajetória histórica e social da proteção da criança e do adolescente.

---

<sup>20</sup> Em dezembro de 2006, o CONANDA e o CNAS, com a participação do MDS e da SEDH, aprovaram o referido Plano (BRASIL, 2006a), que agora está em vigor e que demorou dois anos para ser finalizado. O principal ponto do Plano Nacional é manter pais e filhos juntos, estimular programas alternativos à adoção e evitar ao máximo o abrigamento de crianças e adolescentes vítimas de abandono, maus-tratos e todo tipo de violência. O abrigo e a adoção devem ser vistos como último recurso, e o objetivo é ter um registro sobre o que acontece dentro dessas instituições e o número total de crianças que vivem nelas. Uma das ações do Plano é fazer uma revisão dos motivos que levaram tais crianças e adolescentes serem abrigados. No encontro promovido pelo Instituto Camargo Corrêa, em meados de novembro desse mesmo ano, em São Paulo, foi debatido, com técnicos, gestores de entidades, representantes do governo e da sociedade civil, conselheiros tutelares e de direitos e operadores do sistema de justiça, o tema, que hoje afeta, segundo o Instituto, diretamente cerca de 100 mil crianças vivendo em abrigos.

Por último, há que se ter presente, ainda, que o processo de construção desta pesquisa foi permeado por uma dificuldade inicial atribuída ao fato de a pesquisadora ser uma profissional que atua num dos abrigos pesquisados. A análise da realidade investigada foi iniciada no momento em que a profissional assumiu o “lugar” da pesquisadora, intensificando a pesquisa de campo. Cruz (2006) reflete que “operar destes dois lugares, da pesquisadora/academia e da profissional da infância, é um desafio”, pois “o campo não é um lugar específico, separado e distante, sempre estamos potencialmente em múltiplos campos, podendo variar a nossa centralidade, mas as matrizes do campo estão sempre presentes” (p. 29).

Se, por um lado, houve essa dificuldade inicial, por outro lado, a obtenção das informações foi facilitada pelas relações profissionais da pesquisadora-assistente social com os sujeitos entrevistados, que fazem parte do cotidiano de trabalho da assistente social-pesquisadora. Isso garantiu a acessibilidade aos dados investigados e as instituições que fazem parte do universo estudado.

## 2.4 ANÁLISE DOS DADOS

A sociedade é uma estrutura que se movimenta mediante a força da ação social dos indivíduos ou dos grupos e são eles quem detém a capacidade de transformação ou não da sociedade em que vivem. Haguette (1987) refere que cabe aos pesquisadores conhecerem as especificidades, os mecanismos de sustentação e de mudança da sociedade. Por meio das escolhas metodológicas adequadas às preocupações e problematizações que têm, os pesquisadores devem se responsabilizar pelas descobertas e por um conhecimento mais acurado da realidade que estudam.

A pesquisa social apóia-se não só em dados sobre o mundo social que são construídos nos processos de comunicação, como também no interesse do pesquisador que está voltado para a maneira como as pessoas ou grupos pensam suas ações e expressam o que é importante para elas. Encontrar um caminho entre os diferentes métodos, avaliar suas vantagens e limitações, para

se conhecer a realidade social, exige do pesquisador a compreensão das dimensões na investigação social (BAUER et al., 2002). Para nortear o estudo da realidade, optou-se por uma metodologia qualitativa de pesquisa e de análise de dados.

A escolha qualitativa se deve, primeiramente, à geração de dados que se quer obter sobre essa realidade, ou seja, à qualidade dos dados e ao método de análise desses mesmos dados, e, secundariamente, a uma escolha sobre o delineamento da pesquisa (BAUER, 2002). Haguette (1987, p. 55) assinala que “os métodos qualitativos enfatizam as especificidades de um fenômeno em termos de suas origens e de sua razão de ser”.

A pesquisa qualitativa auxilia o pesquisador a compreender as interpretações que os atores sociais fazem do mundo social. É como se o pesquisador que trabalha com a metodologia qualitativa fosse capaz de ver através dos olhos daqueles que estão sendo pesquisados.

Destinada à complexidade de experiências que os sujeitos transparecem em suas falas, a pesquisa qualitativa não está preocupada com a quantidade de sujeitos a serem pesquisados ou com a dimensão quantitativa dos problemas. O que se quer é uma aproximação com os sujeitos, de modo a desenvolver um conhecimento mais aprofundado da sua realidade, sendo importante para o bom andamento da pesquisa, a interação que deve ser estabelecida entre o pesquisador e os sujeitos pesquisados.

Minayo (1994, p. 21), caminhando nessa mesma direção, afirma que “a pesquisa qualitativa, trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis”. O modo como é aplicada a medida de proteção abrigo, considerando o papel dos diferentes atores sociais e tendo como eixo norteador os princípios do Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990a), é o principal conteúdo a ser investigado. Trivinõs (1987) expressa que a pesquisa qualitativa não admite visões isoladas, parceladas e estanques. Através das experiências práticas dos atores sociais que lidam com a criança e o adolescente em risco social, poderão se conhecer, de modo mais profundo e analítico, as idéias manifestadas pelos sujeitos da pesquisa. Para tanto, os dados serão analisados qualitativamente a partir da

categorização advinda da técnica de análise de conteúdo proposta por Bardin (1995).

Como já se disse anteriormente, no processo desta pesquisa, quanto ao tratamento analítico dos dados, deu-se ênfase à análise de conteúdo, que tem o objetivo de compreender os significados de um texto ou “conhecer aquilo que está por trás das palavras sobre as quais se debruça” (BARDIN, 1995, p. 44), com a função primordial de inferência, ou seja, a ligação de alguns elementos do discurso através do *processo de categorização* de temas a serem investigados no texto.

Bardin (1995) define análise de conteúdo como um conjunto de técnicas que possibilita a análise das comunicações para se obter por meio de

procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam inferir conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (BARDIN, 1995, p. 42).

Inicia-se com a preparação dos dados, que requer a definição das unidades de análise codificadas em categorias de acordo com o que se deseja observar. Os dados permitem a interpretação dos significados baseada na frequência e na presença de certos elementos no texto, chamado de unidades de análise. É não só uma metodologia preocupada com a pura descrição dos conteúdos, mas uma atividade, essencialmente, interpretativa, que combina compreensão semântica com a análise estatística.

O processo de categorização é fundamental na análise de conteúdo. Estabelecer categorias gerais de análise a partir das falas dos sujeitos, bem como lidar com essas categorias entre si para relacioná-las com o conteúdo, o contexto e o objetivo é a chave para tornar transparente a opacidade de um texto. Rizzini contribui dizendo que “a Análise de Conteúdo serve para a investigação de tudo o que é dito ou escrito, desde que exista ambigüidade de interpretações” (RIZZINI et al., p. 92, 1999).

O procedimento básico desta pesquisa é tentar, a partir da análise dos resultados, responder às questões de pesquisa, sem se perderem de vista a inserção e a construção de outras técnicas de análise, caso seja necessário nessa etapa de estudo. Outra função da aplicação da técnica “diz respeito à descoberta do que está por trás dos conteúdos manifestos, indo além das

aparências do que está sendo comunicado” (MINAYO, 1994, p. 74). Esgotar o conteúdo e as suas implicações nas falas dos sujeitos é tarefa difícil para se alcançar, mas deve ser buscada com rigor através das duas funções que se complementam.

Os dados qualitativos das entrevistas serão apresentados em quadros em que constam os temas, as categorias e seus indicadores, os enunciados mais significativos para cada um dos indicadores e a frequência de aparição e seu percentual. As fases ou etapas da análise de conteúdo são apresentadas no roteiro (Apêndice B) que serve de guia e auxilia a interpretação dos dados coletados na pesquisa.

Essas etapas são essenciais, pois possibilitam ao pesquisador dar materialidade à sua pesquisa, avaliar as conquistas, os entraves, as novas descobertas, a importância do ato de pesquisar e verificar se os objetivos foram alcançados. Aos entrevistados possibilita a melhoria da sua prática cotidiana e abertura para novas posturas, enquanto sujeitos capazes de mudar o rumo da sua ação e contribuir para as mudanças necessárias ao desenvolvimento humano e social da comunidade em que estão inseridos.

### 3 O ESTADO, A QUESTÃO SOCIAL E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Este capítulo visa estabelecer os marcos histórico-teóricos do contexto sócio-político da constituição e do desenvolvimento do Estado Moderno e a consolidação do Estado Social Brasileiro a partir dos anos 1930, bem como de sua crise a partir dos anos 1990.

Na última década do século XX, no contexto geral do processo de globalização da economia mundial, desenvolve-se, no Brasil, uma revisão do sistema de proteção social, que acontece no bojo das discussões sobre a reforma do Estado Brasileiro. O sistema de proteção no mundo capitalista ocidental, como se sabe, surgiu das lutas sociais dos trabalhadores urbanos por melhores condições de trabalho e proteção em sua fragilidade na relação com o capital. Por isso, uma análise da questão social e a abordagem dos diferentes modos de entendê-la são também relevantes.

Mas a análise da proteção social, hoje, tem sido debatida também em uma relação com os conceitos de risco e vulnerabilidade. Como exemplo, pode-se mencionar o estudo de Francisco de Oliveira (1995). Para esse autor, a forma atual da expansão econômica, moldada pela reestruturação produtiva em pleno curso no mundo todo, e na qual o Brasil se inscreve pela força de seu lugar subordinado na economia global, depende da atenuação da desigualdade social que está na base da chamada vulnerabilidade.

Assim, para Oliveira (1995), a vulnerabilidade dos grupos sociais somente poderá ser eliminada à medida que se transite de uma noção de carências para o terreno de direitos sociais. Essa perspectiva, hoje, tem forte dificuldade de afirmação frente à onda hegemônica neoliberal que, no paradigma de um de seus defensores, Friedrich Hayek<sup>21</sup>, não considera

---

<sup>21</sup> Nasceu em 1899, Viena – Áustria, numa família de cientistas e professores acadêmicos. Foi economista e um dos expoentes da “Escola Austríaca de Economia”. Hayek recebeu o Prêmio de Ciências Econômicas, e suas idéias serviram como um contraponto teórico ao crescimento socialista, que propunha um modelo econômico pré-planejado. É considerado um dos mais importantes pensadores liberais do século XX pelas contribuições que trouxe ao pensamento liberal, nos campos jurídico, político, filosófico e histórico. Em 1944, publicou *O caminho da servidão*, livro em que procurou mostrar que substituir a ordem espontânea do mercado por uma ordem criada pelo homem através de um sistema de planejamento central acabava resultando em servidão. As previsões de Hayek se confirmaram, por exemplo, na União Soviética, no Leste Europeu e em Cuba, alguns anos depois. Como um grande defensor da

relevante as conquistas sociais para a acumulação do capital. Ora, como será visto, as Reformas do Estado no Brasil a partir dos anos 1990 trazem para o centro do debate um novo modelo de Estado.

As políticas públicas são o modo como o Estado, e em particular o Estado Social da Era Vargas, responde às demandas dos trabalhadores, tentando capitalizar os ganhos políticos de suas iniciativas junto às classes populares.

Na Constituição de 1988, consolidou-se uma série de conquistas sedimentadas no Brasil nos direitos sociais, que passaram a conflitar com as necessidades de reformulação do Estado nos anos 1990. Os direitos sociais garantidos na Constituição de 1988 são expressão renovada das lutas sociais ao longo da Era Vargas<sup>22</sup> (1930-1954), no breve interregno democrático de 1950 a 1964 e no período da ditadura militar (1964-1984) pelos diferentes setores sociais.

Por isso, é preciso articularem-se, conceitual e teoricamente, as noções de vulnerabilidade e risco social com a questão social e a proteção social no contexto do Estado Liberal da sociedade capitalista globalizada do final do século XX e início do século XXI.

A fim de apresentar os principais aspectos teórico-conceituais, este capítulo está dividido em três partes. Na primeira parte, serão abordados o Estado e o Estado Social Brasileiro. Na segunda, é discutida a questão social nos contextos europeu e brasileiro. Por fim, é traçada a trajetória das políticas públicas, em particular a constituição de políticas sociais de proteção para a infância e para a adolescência no Brasil.

---

economia de livre mercado, lecionou na Universidade de Viena, na London School of Economics e em Cambridge, na Inglaterra. Também foi professor na Universidade de Chicago e em Freiburg, na Alemanha. Muitas de suas idéias foram aplicadas no governo Margaret Thatcher (1979-1990). Faleceu em março de 1992 (WIKIPEDIA, 2007).

<sup>22</sup> Denominação dada ao período da história republicana do Brasil, no qual Getúlio Vargas esteve no poder (1930-1945) ou manteve forte influência na política brasileira, marcada pelo getulismo e antigetulismo. A Era Vargas foi caracterizada por diferentes períodos. Entre 1930 e 1934, Vargas exerceu o governo provisoriamente, em um período autoritário, nacionalista e reformista. Posteriormente, foi presidente constitucional eleito pelo Congresso em 1934 até 1937. De 1937 a 1945, foi presidente-ditador durante o Estado Novo. Finalmente, após ter deixado o governo em 1945, retornou ao poder pelo voto popular em 1951 e governou até agosto de 1954, quando se suicidou (BRUM, 2003).

### 3.1 O ESTADO E O ESTADO SOCIAL BRASILEIRO

A disposição natural do homem para a vida associativa, como um animal social e político, como afirma Dallari (2001), vem sendo enunciada desde o século I a.C. por Cícero<sup>23</sup>, pelo filósofo Aristóteles<sup>24</sup> no século IV a.C. e por Santo Tomás de Aquino, também seguidor de Aristóteles. A existência de fatores naturais que determinam a necessidade do homem de viver em cooperação com seus semelhantes e a participação da vontade humana sustenta a idéia de que a sociedade é produto da conjugação desse impulso associativo natural e da cooperação da vontade humana.

Na filosofia moderna, opondo-se a essa linha de pensamento, encontram-se autores como Thomas Hobbes<sup>25</sup>, John Locke, Jean-Jacques Rousseau. Esses filósofos, classificados como contratualistas, sustentam que a sociedade é produto somente da vontade humana e de um contrato hipotético celebrado entre os homens (DALLARI, 2001). A vida em sociedade é justificada por uma idéia de contrato social. Assim, Hobbes pressupõe uma situação anterior ao contrato social chamada de estado de natureza. No estado de

---

<sup>23</sup> Cícero (106-43 a.C.) considera que existe uma *lei natural* imutável, válida para todos os homens, que serve como regra para a Cidade ecumênica (ou seja, universal). Esta concede o direito de cidadania e a garantia do direito romano “como o núcleo de uma organização universal que faz de cada indivíduo um cidadão do mundo, um cosmopolita” (CHÂTELET et al., 1997, p. 25). A *respublica* é a expressão dessa lei natural.

<sup>24</sup> Aristóteles (384-322 a.C.), discípulo de Platão, nasceu em Estagira e viveu em Atenas. Seus estudos foram influenciados por Sócrates e Platão e organizados no século IV a.C., marcado pelo declínio cultural e econômico grego. Seu livro mais relevante para as questões relativas à vida política chama-se *Política*. Para Aristóteles, o homem é um animal político, distingue-se dos outros animais pelo fato de estar integrado numa *polis*, que é fruto da civilização, associações humanas cujas fases foram família, tribo, aldeia, cidade. A *polis* é a comunidade perfeita, o lugar necessário para a coexistência humana. Portanto, “o homem destina-se naturalmente à vida na cidade-estado” (BITTAR, 2002, p. 68) e “o homem feliz só se pode encontrar no agrupamento necessário que lhe dê suporte para a realização de sua natureza racional” (BITTAR, 2002, p. 69).

<sup>25</sup> As obras de Hobbes (1588-1679) são importantes na filosofia política do século XVII e suas idéias suscitaram reações adversas dos católicos, dos bispos anglicanos, dos defensores da liberdade política e dos partidários. Além de *Leviatã* (1651), as principais obras de Hobbes são os *Elementos do Direito* (1640), o *Tratado do Cidadão* (1642), o *Tratado sobre a Natureza Humana e o Corpo* e, por fim, o *Tratado dos Homens*. Sua filosofia e política são consideradas racionalistas e antiaristotélica, uma vez que, no *Leviatã*, manifesta o seu ateísmo político. Hobbes defende o poder absoluto em nome dos interesses dos indivíduos e da conservação da paz. Com uma visão pessimista, o estado de natureza é, para Hobbes, uma situação de guerra e anarquia, pois, diante da igualdade dos Homens, procede a desconfiança e, desta, a guerra de cada um contra o seu semelhante. Hobbes opõe-se àqueles que vêem no homem uma tendência natural para a sociabilidade (TOUCHARD, 1970).

natureza, em que o homem viveria inicialmente, não existem nem a sociedade civil organizada nem o Estado constituído. Nesse estado de natureza, a insegurança e a violência preponderam sempre como uma ameaça ao indivíduo e às suas posses. Essa situação de medo é o elemento que motivaria os indivíduos a se associarem e a constituírem a sociedade política chamada de Estado moderno. Por essa razão, a ausência de um poder constituído tenderia sempre a pôr em risco a sociedade: sempre que os homens não têm suas ações reprimidas pela razão ou pelas instituições políticas, tende-se a retornar a “guerra de todos contra todos”.

O acordo de vontades, ancorado nas leis fundamentais, está na base da vida social, levando a superar o estado de natureza e a possibilitar o estabelecimento do "estado social". O ato de tornar conscientes essas leis e ser celebrado o contrato, que é a mútua transferência de direitos, estabelece a vida em sociedade preservada perante um poder visível, o Estado. Este protege e defende o homem natural, obrigando-o a observar as leis da natureza e a cumprir suas obrigações. Mas a proposta de Hobbes estruturou-se conforme o modelo do absolutismo monárquico.

John Locke<sup>26</sup>, conforme Dallari (2001), reage às idéias absolutistas de Hobbes na Inglaterra do fim do século XVII. Entretanto, mesmo os que se opõem ao contratualismo de Hobbes acabam explicando, por esse viés, a origem da sociedade. Inclui-se nesse grupo Montesquieu. Esse autor também apresenta leis naturais que levam o homem a escolher a vida em sociedade. Porém, embora dizendo que “sem um governo nenhuma sociedade poderia subsistir” (DALLARI, 2001, p. 16), não chega a mencionar o contrato social,

---

<sup>26</sup> Locke (1632-1704), considerado o autor do individualismo liberal, exerceu profunda influência não apenas sobre seus discípulos, mas também sobre os membros da classe média, por seu ideal político coincidir com o dessa classe em expansão. Sua obra, *Tratado sobre o Governo Civil* (1690), reflete a opinião da classe burguesa, exatamente por surgir no momento da Revolução Inglesa. Médico e filósofo, pertencia a uma família puritana e de origem modesta. Escreve *Ensaio sobre o Entendimento Humano* (1690), *Carta sobre a Tolerância* (1689) e *Cristianismo Racional* (1695). Sua filosofia tem como característica dominante o empirismo. Contrário a Hobbes, Locke considera o estado de natureza pacífico, e não feroz como Hobbes considerava, mas também nem perfeito como parecia a Rousseau. Para Locke, o estado de natureza é suscetível de aperfeiçoamento e a sua principal preocupação é a ordem, a calma, a segurança. Defende a propriedade, o individualismo, o empirismo, o racionalismo, a tolerância e o dogmatismo. As divergências entre Hobbes e Locke se explicam pelo momento histórico e social, já que “no tempo de Hobbes, a classe média vê-se obrigada a colocar-se sob a proteção do Poder; em 1688, esta julgou-se suficientemente forte para o reivindicar” (TOUCHARD, 1970, n. 4, p. 37).

ficando na apreciação das leis do governo, sem derivá-las diretamente de um pacto inicial.

Jean-Jacques Rousseau<sup>27</sup> retoma as idéias de Hobbes, segundo ainda Dallari (2001), explicando também a origem e organização da sociedade a partir de um contrato inicial. Para Rousseau, a ordem social é um direito que não provém da natureza, fundamentado em convenções; portanto, vontade, e não natureza humana, explica a origem da sociedade.

Por fim, Dallari (2001) constata que hoje se aceita a sociedade como resultado de uma necessidade natural do homem, sendo inegável a presença do contratualismo na idéia contemporânea de democracia e a concepção evidente de homem como homem social.

Para avançar-se um pouco mais, delimitando e precisando o objeto do presente estudo, faz-se necessário compreender os elementos constitutivos da sociedade, quais sejam: sua finalidade ou valor social, as manifestações de conjunto ordenadas e o poder social que ela representa. A finalidade de a sociedade ser considerada como *bem comum* é conceituada também pelo Papa João XXIII. Na opinião de Dallari (2001), João XXIII teria defendido a idéia de que a sociedade deve ser um “conjunto de todas as condições de vida social que consintam e favoreçam o desenvolvimento integral da personalidade” (DALLARI, 2001, p. 24). A sociedade, portanto, deve dar condições para que cada ser humano e cada grupo social atinjam seus fins, sendo indispensável que haja manifestações, em conjunto e ordenadas, de todos os membros da sociedade.

De acordo com Dallari (2001), uma característica importante no estudo da organização e do funcionamento da sociedade é o reconhecimento do poder como necessário à vida social. Outras características gerais são a sociabilidade e a bilateralidade. Nesse contexto, o anarquismo aparece como uma das

---

<sup>27</sup> Rousseau foi filósofo, escritor, teórico político e compositor musical autodidata. Nasceu em Genebra, na Suíça, em 1712. Precursor do Romantismo e considerado uma das figuras marcantes do Iluminismo francês, foi influenciado por Maquiavel, Montesquieu, Diderot, Hobbes, John Locke. Autor *Do Contrato Social*, publicado em 1762, suas idéias inspiraram a segunda fase da Revolução Francesa e os revolucionários que defendiam as idéias de Rousseau sobre igualdade de direitos e soberania popular. É considerado um antecessor do socialismo e comunismo e um dos primeiros autores modernos a atacar a propriedade privada. Para ele, o objetivo do governo era assegurar a liberdade, igualdade e justiça para todos, independentemente da vontade da maioria. Morreu em julho de 1778, aos 66 anos, em Ermenonville, na França.

manifestações teóricas e práticas que negam a necessidade e legitimidade da presença de um poder social.

O Estado, na acepção moderna, então, foi concebido como o *locus* para gerir conflitos sociais e econômicos e para tratar da gestão e da regulação da vida em sociedade. Foi também na era moderna que a noção de Estado de Direito ganhou relevância; a partir daí, o poder central do Estado foi dividido entre os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, como forma de controle, assegurando, através de uma Constituição, o ideal de justiça, dos direitos do homem e dos interesses comuns.

No Brasil, o Estado, como instância política organizadora e reguladora, surge, do ponto de vista histórico, como Estado independente somente no século XIX. Ao contrário dos Estados europeus, o Estado, aqui, não se formou como resultado de pactos entre as classes e os partidos que disputavam o poder. As estratégias regulacionistas foram implementadas por uma elite conservadora originária das oligarquias agrárias, a burocracia estatal e as forças armadas.

O Brasil permaneceu na situação de colônia durante três séculos, vinculado a Portugal (BRUM, 2003). O poder econômico e político estiveram concentrados nas mãos dos grandes proprietários de terras e sob o domínio dos grandes centros hegemônicos mundiais situados na Europa Ocidental.

Mesmo as inúmeras revoltas e os movimentos populares reveladores de profundas desigualdades, como o Levante de Escravos da Bahia (1835), a Inconfidência Mineira em Minas Gerais (1789), a Sabinada na Bahia (1837-1838), a Revolução Farroupilha no Rio Grande do Sul (1835-1845), Guerra de Canudos na Bahia (1893), entre outros, "não conseguiram abalar a estrutura de privilégios de uma minoria restrita da sociedade, nem o poder centralizado do Estado unitário" (BRUM, 2003, p. 122).

A expansão marítima e mercantil, tendo Portugal como pioneiro, foi movida pelo lucro, e o Brasil, como uma Colônia oficial, "foi fruto da expansão marítima e mercantil da Europa" (BRUM, 2003, p. 123). Foram exatamente o colonialismo e o mercantilismo "que por três séculos determinaram a orientação da economia e a vida da sociedade em formação" (BRUM, 2003, p. 123).

A ocupação do Brasil pelos portugueses deu-se pelo processo de *colonização por exploração* (BRUM, 2003, p. 125), ou seja, o objetivo central não foi criar aqui uma "nova sociedade – uma sociedade para si" (BRUM, 2003, p.125), que alcançaria a independência, mas explorar a riqueza da terra para abastecer os centros econômicos da Europa. Por isso, diz-se, no caso brasileiro, que a organização da sociedade foi imposta de fora, de cima, de longe (Lisboa) e que não se organizou, foi organizada “em função das necessidades, dos interesses e das ações dos outros. E ainda hoje temos dificuldade de gerar formas próprias de organização, de renová-las e adequá-las à realidade mutante, ou de fazê-las funcionar a contento” (BRUM, 2003, p. 125).

Para Ribeiro (1995), a chamada *Empresa Brasil* tinha, entre os diferentes tipos de ações empresariais, o tráfico de escravos que predominou na economia colonial como a mais lucrativa. Como a política do Império Português era explorar as riquezas do Brasil, fazendo-o existir só em função dos interesses externos, a economia não se estruturou voltada para o atendimento das necessidades básicas da sociedade local em formação, mas prioritariamente em função do exterior (RIBEIRO, 1995). Nessa condição colonial de submissão, a sociedade brasileira atravessou os três primeiros séculos de sua existência. As próprias iniciativas para desenvolver a manufatura no Brasil e desembocar na indústria foram abortadas desde que Portugal se vinculou à Inglaterra, em 1642, por meio de concessões e vantagens econômicas, garantindo aos ingleses a negociação direta com a colônia brasileira. Apesar desse condicionamento externo, o setor têxtil chegou a demonstrar sua capacidade manufatureira, porém interrompido pelo Alvará de 1785, que “determinava a extinção de todos os teares, manufaturas e fábricas existentes no Brasil” (BRUM, 2003, p. 128).

Os ciclos econômicos<sup>28</sup> voltados ao atendimento da demanda externa e, internamente, aos interesses do latifúndio, do comércio exportador e importador e dos traficantes de escravos ilustram a evolução do processo econômico brasileiro tão vulnerável, dependente, mercantilista e colonial. A

---

<sup>28</sup> Os três grandes ciclos que mais marcaram a vida brasileira foram o do açúcar, o do ouro e do café. Os ciclos menores do algodão, da borracha, do cacau e do extrativismo do pau-brasil e os subciclos do gado e do fumo são considerados auxiliares dos ciclos principais.

consciência de ser brasileiro só vai formar-se à medida que “grupos da sociedade colonial, nascidos na Colônia, e mesmo alguns portugueses nela residentes, começaram a pensar o Brasil como uma unidade diversa de Portugal” (FAUSTO, 1983, p. 113).

Mesmo com a emancipação política ou a independência do Brasil, do mesmo modo que no período colonial, no Império (1822-1889) e na primeira República (1889-1930) é visível a permanência da mesma estrutura colonial. Como resultado, o País não formava uma nação. A estrutura social, na sua maioria, era constituída de senhores e escravos, negros e mulatos, mestiços, índios e brancos pobres excluídos, marginalizados e sem perspectivas. Além disso, a Revolução Industrial não havia chegado aqui e, sem indústrias, não existia burguesia nem proletariado.

A simples transferência de ideais políticos e liberais das matrizes européias para o Brasil não possibilitou a ruptura com a situação colonial, “permanecendo o país numa posição subalterna, mero reflexo das necessidades, dos interesses e das ações dos centros de poder mundial” (BRUM, 2003, p. 154). Enquanto isso, o liberalismo tomava forma no mundo, e o Brasil permanecia imune a ele. Somente na década de 1920, cem anos após a emancipação política, iniciou-se o processo de ruptura com o passado colonial.

Na década de 1920, emergiu uma fase importante de transição da evolução histórica brasileira. Sua primeira grande crise foi manifestada pela insatisfação e urgência de independência econômica e cultural, tendo como *mote* a eclosão da Primeira Guerra Mundial e, em nível interno, a Semana de Arte Moderna em São Paulo, a fundação do Partido Comunista do Brasil e a revolta do Forte de Copacabana, desencadeando o Movimento Tenentista que abriu a participação dos militares na vida política e administrativa do país.

Somente no início de 1930, no período entre as Guerras Mundiais e em um contexto econômico bastante instável devido a fatos como a quebra da Bolsa de Valores de Nova Iorque (1929) e o descrédito por parte de alguns setores sociais no liberalismo econômico, deu-se início às mudanças no modelo econômico no Brasil. Com o esgotamento da economia primária destinada à exportação devido à crise do café, as forças políticas do país obrigaram-se a uma passagem da economia agrária exportadora para uma

industrialização voltada para o mercado interno, gerando o crescimento industrial e urbano.

Com essas mudanças econômicas, vieram as sociais, como o surgimento de novas classes sociais (burguesia e operariado), dando início também às reivindicações operárias e à luta social, características do processo de urbanização. No plano político, a Revolução de 1930 deu início à Era Vargas.

A Era Vargas trouxe um outro cenário sociopolítico. Deu início a um sistema de proteção social necessário para dar conta das demandas resultantes da pauperização das classes trabalhadoras, que se estendeu até os anos de 1960. Como será visto posteriormente, com mais detalhes, a questão social no período Vargas deixa de ser tratada como questão de polícia e, com a industrialização, o seu equacionamento passa a ser um problema de política do Estado.

A Ditadura Militar iniciou-se no Brasil com o Golpe Militar de 1964 e durou até 1985, com o final do governo do general Figueiredo. Do ponto de vista político, ela representou o fim do chamado populismo, que se caracterizou, desde a era Vargas, por uma forma de aliciamento das camadas sociais de menor poder aquisitivo, por meio de mecanismos como a troca de favores e/ou o paternalismo com proteção social, o chamado clientelismo político. No populismo, o Estado exerceu um papel de tutelar a sociedade civil, impedindo seu desenvolvimento independente por meio de suas organizações, associações e agremiações partidárias e sindicais independentes (BRUM, 2003, p. 198). O Regime Militar mudou no sentido de seu autoritarismo mais ferrenho, pois foi um período de centralização do poder, perseguição aos contrários ao regime, restrições aos sindicatos, controle da liberdade de expressão e censura à imprensa e aos demais meios de comunicação. O objetivo era despolitizar a sociedade, tomando o Estado as suas decisões ao nível da cúpula do governo sem participação da sociedade organizada (BRUM, 1999, p. 304). Do ponto de vista econômico, a Ditadura representou uma aliança das classes empresariais nacionais com o capital estrangeiro, classificado como modelo Associado e Dependente (BRUM, 2003, p. 301). Do ponto de vista cultural, produziu-se uma tentativa de cerceamento e fechamento, mas a oposição ao regime estruturou-se lentamente por meio de

uma oposição cultural maciça de oposição de setores diferentes da sociedade, que englobava setores desde os liberais-democratas até a esquerda revolucionária de todos os matizes.

A partir dos anos 1970, com a expansão do capitalismo para além das fronteiras nacionais, as políticas estatais de regulação gradualmente vão ser desmontadas, agregando outros fenômenos aceleradores da crise econômica mundial, como: o enfraquecimento dos movimentos de trabalhadores, considerados os maiores impulsionadores do Estado de bem-estar; as inovações tecnológicas, que possibilitaram a reestruturação produtiva, substituindo trabalhadores por máquinas; a recessão econômica, que provocou desemprego, crescente déficit fiscal e endividamento público.

No início dos anos 1990, a falência da União Soviética permitiu uma expansão maior do capitalismo, exigindo uma reorganização da política mundial. Com a economia transnacionalizada, mais nenhum Estado nacional controla a acumulação de capital, e a globalização da economia domina o mundo. Um conjunto de exigências submete o Estado à dinâmica da globalização, transferindo o que era da esfera pública para a iniciativa privada e impondo, entre outras exigências, a redução dos gastos públicos e a desregulamentação das relações de trabalho.

Os ajustes neoliberais impostos aos países periféricos, incluindo o Brasil, vão retirar o papel interventor e regulador do Estado sobre a economia e a sociedade, afrouxando o empreendimento de ações sociais, o provimento de benefícios e serviços sociais universais e de proteção social, considerados como pilares do *Welfare State* keynesiano.

A opção neoliberal adotada pelo Brasil consolida e acirra o enfrentamento da desigualdade social e encolhe os direitos sociais e trabalhistas, duramente conquistados pela classe trabalhadora. Esse cenário atualiza a questão social, a qual assume novas configurações, aprofundando os níveis de pobreza, exclusão social e aumento da violência.

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), a Lei Orgânica de Assistência Social (BRASIL, 1993) e o Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990a) vão representar a luta pela democratização social, política, econômica e cultural da sociedade brasileira.

Os direitos declarados e garantidos nas leis só têm aplicabilidade por meio de políticas públicas operacionalizadas mediante programas, projetos, serviços e benefícios que atendam as necessidades sociais daqueles que se encontram em situação de risco pessoal e social.

As crianças e os adolescentes são os novos sujeitos na era dos direitos, amparados por uma política de atendimento que, no Estatuto da Criança e do Adolescente, define mudanças de concepção que se busca desvendar, quando se traz a questão do uso indiscriminado do abrigo de crianças e adolescentes. Essa política de atendimento revela um movimento de ampliação e, por vezes, de retrocesso da proteção e da garantia dos direitos desse grupo social.

### 3.2 A QUESTÃO SOCIAL: EVOLUÇÃO DO DEBATE<sup>29</sup>

A origem do conceito de questão social é polêmica. Segundo Yamamoto (2001) e Castel (1998), o conceito de questão social teria surgido pela primeira vez em 1830, na Europa. Nesse período, o crescimento do operariado urbano trazia uma série de consequências sociais. Marx<sup>30</sup> foi, entre outros autores, um dos que mostrou claramente os problemas enfrentados pelos trabalhadores urbanos, como o excesso de horas trabalhadas, falta de condições no trabalho, crianças sendo obrigadas a jornadas de mais de 12 horas diárias. Na obra *O Capital* (1867), em que Marx demonstra, a partir dos relatos dos inspetores de fábrica, de forma insuspeita a exploração do trabalho humano, ficou quase explícito o problema da questão social, gerada no centro do capitalismo europeu.

---

<sup>29</sup> Este capítulo foi publicado na coletânea organizada por Reis (2007).

<sup>30</sup> Karl Heinrich Marx era filósofo, economista e cientista social. Nasceu em Treves no ano de 1818, província alemã do Reno. cursou Filosofia, Direito e História nas Universidades de Bonn e Berlim. Foi um dos seguidores das idéias de Hegel. Fez a crítica ao sistema capitalista, considerado por ele o grande causador da desorientação humana e responsável pelas nefastas diferenças sociais. Marx defendia que a classe trabalhadora deveria unir-se para lutar contra os capitalistas, que enriqueciam às custas do proletariado. Suas obras mais importantes foram: *Ideologia Alemã* (1845) e *O Manifesto Comunista* (1848), redigidas em colaboração com Engels, *O Capital* (1867) e *Manuscritos Econômico-Filosóficos* de 1844, mas publicada somente em 1932. Faleceu em Londres, na Inglaterra, em março de 1883, deixando muitos seguidores de seus ideais até hoje.

Igualmente, no Brasil, a passagem da economia agro-exportadora baseada no trabalho escravo, que se estendeu dos primórdios da colonização até o princípio da industrialização baseada na mão-de-obra livre no século XX, gerou problemas semelhantes aos que a derrocada do sistema feudal produziu na Europa. A questão social no Brasil tem origem com os movimentos operários influenciados pelo anarco-sindicalismo<sup>31</sup> trazido da Europa pelos imigrantes.

Abordar o debate sobre a questão social entre alguns autores europeus e brasileiros, com o objetivo de identificarem-se os aspectos convergentes e divergentes apresentados na evolução da discussão, é o que se pretende a seguir, obedecendo-se a uma perspectiva cronológica do aparecimento das obras dos autores, no caso tanto dos europeus, como dos brasileiros<sup>32</sup>.

### **3.2.1 A questão social no contexto europeu<sup>33</sup>**

A discussão sobre as conseqüências sociais da introdução do modo de produção capitalista na Europa foi denunciada por intelectuais de perfis ideológicos muito diferenciados. A. Comte e E. Durkheim preferiam ver na Revolução Industrial dos séculos XVIII e XIX, que introduziu primeiramente a manufatura e depois a máquina a vapor (MOTA, 1986), uma espécie de causa dos males da desagregação social. Já outros autores, como K. Marx e F. Engels, viram na Revolução Industrial um aspecto positivo no sentido de que possibilitava a transição para uma sociedade de classes.

---

<sup>31</sup> O anarco-sindicalismo foi uma das ideologias do movimento operário que surgiu na Europa no século XIX e disputou a liderança do movimento nos sindicatos com os socialistas (social-democratas reformistas) e comunistas revolucionários. Para os anarquistas, o sindicato não tem a função de apenas lutar contra as injustiças econômicas visando elevar o nível de vida dos trabalhadores (redução de horas, extinção do trabalho infantil, aumento de salários, etc.), mas também deveria preparar as estruturas da sociedade futura, extinguindo a propriedade privada, o Estado, o exército, a polícia e a religião. O ideal é construir uma sociedade autogestionária a partir do sindicato (RÉMOND, 1976, p. 108 a 123).

<sup>32</sup> Como se utilizaram traduções, no caso das obras de autores estrangeiros, considerou-se a primeira publicada em língua estrangeira. No caso dos autores brasileiros, nem sempre se conseguiu a primeira edição da obra.

<sup>33</sup> Polanyi (1980), Heller e Fehér (1998), Castel (1998) e Rosanvallon (1998) são os autores escolhidos para a discussão e são apresentados aqui a partir de seus textos traduzidos para a língua portuguesa.

Foi, talvez, K. Polanyi<sup>34</sup>, em seu livro *A grande transformação* (1980), publicado pela primeira vez em 1944, o primeiro autor do século XX a chamar à atenção a questão do processo de ruptura do tecido social gerado pela introdução do capitalismo industrial e do mercado. A destruição da ordem feudal na Inglaterra foi gerada pelo cercamento dos campos abertos, pela conversão da terra arável em pastagens para criação de carneiros e produção de lã para a indústria têxtil e pelo impacto das máquinas em uma sociedade agrária e comercial (POLANYI, 1980).

Entretanto, Polanyi (1980) mostrou que a história social do século XIX consistiu em um duplo movimento: por um lado, a destruição das instituições protetoras presentes na sociedade feudal (das guildas artesanais até os privilégios feudais de senhores) (POLANYI, 1980) e a instauração progressiva do mercado; por outro lado, a construção de uma rede de proteção destinada a cercear a ação do mercado sobre o trabalho.

Essa rede de proteção, segundo Polanyi (1980), por um lado, foi obra do Estado (no caso inglês dos governos dos Tudors e dos primeiros Stuarts); por outro lado, foi obra da luta da aristocracia que pretendia uma volta a um sistema feudal de paternalismo e da luta do proletariado pelo socialismo (POLANYI, 1980). Como se sabe, o sistema feudal tinha uma economia quase fechada, baseada na produção agrícola de subsistência, e uma sociedade hierarquizada em estamentos e militarizada devido às constantes disputas entre os senhores feudais. A proteção aos indivíduos era dada no interior de cada feudo pelo chefe militar aos seus vassallos e camponeses que trabalhavam a terra em troca de favores.

No século XX, será a vez dos banqueiros colaborarem para evitar a destruição do sistema financeiro internacional. Contribuíam para o controle da moeda circulante por meio das políticas dos bancos centrais nos principais centros do capitalismo ocidental. O banco central moderno foi um artifício desenvolvido com o propósito de oferecer proteção às empresas comerciais de todos os tipos. Entretanto, posteriormente, em 1930, foram os próprios bancos que levaram à queda do sistema internacional. Os bancos centrais produziram as políticas monetárias, mas a classe dos banqueiros liderava a preocupação

---

<sup>34</sup> No livro de Polanyi, publicado entre 1944 e 1987, não se encontraram referências ao debate sobre a questão social.

não só com uma sólida finança doméstica, como também, externamente aos Estados, com a estabilidade do meio circulante. Esses mecanismos, juntamente com o padrão ouro, garantiram o funcionamento da economia mundial até 1929, quando o padrão ouro não foi mais possível de ser mantido.

Uma nova discussão emerge na segunda metade dos anos 1980 do século XX, em função da globalização e da crise do Estado de Bem-Estar Social. Agnes Heller<sup>35</sup> e Ferenc Fehér, ex-alunos de G. Lukács, examinam o problema da questão social já no debate sobre a discussão do moderno e do pós-moderno.

Contrariamente ao que foi afirmado a respeito das descrições de Marx, baseadas nos relatórios dos inspetores do trabalho nas fábricas inglesas, Heller e Fehér não acreditam que tais relatos possam ser resultados de uma preocupação de Marx com a questão social, pois ela apenas desviaria a atenção do proletariado do que era importante: a formação de uma consciência revolucionária que a permitiria tornar-se "uma classe por si mesma" (HELLER e FEHÉR, 1998). Além disso, argumentam que a teoria de Marx excluía uma preocupação com a questão social, uma vez que o Estado tenderia a desaparecer, assim como a *societas*. Também a abolição do reino das necessidades excluía de seu horizonte teórico tal preocupação<sup>36</sup>.

Para Heller e Fehér (1998), os socialistas realmente preocupados com a questão social foram aqueles denominados, por Marx, de socialistas utópicos, entre eles Robert Owen. Posteriormente, os social-democratas acreditavam que a democracia poderia trazer mudanças graduais e progressivas na questão social.

---

<sup>35</sup> Agnes Heller, filósofa húngara, representante da Escola de Budapeste, nasceu em 1929. Discípula de Lukács, deixou o seu país em 1978 e lecionou sociologia na Universidade de Trobe, na Austrália. Atualmente, é professora na New School for Social Research, em Nova Iorque. Tem várias obras publicadas com Ferenc Fehér, que também é húngaro e discípulo de Lukács, além de lecionar na mesma universidade de Agnes Heller. Ela publicou, entre outros livros, *Estudos sobre a vida cotidiana* (1970), *Teoria das necessidades em Marx* (1974), *Introdução a uma sociologia social marxista* (1980). Heller e Fehér escreveram *Políticas de la modernidad: ensayos de crítica cultural* (1989). Heller, com outros autores, escreveu *A crise dos paradigmas em ciências Sociais e os desafios para o século XXI*, lançado em 1999.

<sup>36</sup> É evidente que essa questão é extremamente controversa e não se trata de dar ou não a Marx a paternidade de ter escancarado os problemas que ocorriam nas manufaturas e fábricas do período inicial da implantação do capitalismo industrial. Há alguns que prefeririam manter a paternidade por uma questão ideológica, mas não é a posição que se assume aqui. Trata-se, sim, de uma questão de investigação e comprovação ou não do que se afirma. Aqui não será aprofundado esse tema.

Aliás, para Heller e Fehér (1998), a questão social teve origem, ao contrário do indicado por Castel (1998) e Polanyi (1980), na Revolução Francesa, no momento em que Robespierre foi o primeiro estadista a se dar conta de que a exigência liberal do “direito à vida” implicava um reconhecimento do socialmente anômalo e da existência de “problemas sociais”, que requerem atenção coletiva e uma tentativa de solução. Assim, todos os tipos de miséria e de pobreza “tinham que ser encarados como males curáveis, não como eternos companheiros da existência humana” (HELLER e FEHÉR, 1998, p.156).

Isso quer dizer que, se as misérias humanas são socialmente determinadas, podem-se descobrir as suas causas e, então, eliminá-las. Por isso se pode falar na existência de uma consciência da questão social no século XVIII. Mas a *metafísica da questão social* emerge no mesmo contexto revolucionário da Revolução Francesa. Ela decorre das propostas alternativas de solução para a questão social. Por um lado, o conservadorismo liberal, que pretende retornar à situação anterior pré-revolucionária, argumentando que a questão social é uma constante ontológica da existência humana. Segundo esse pensamento, desde que o homem existe, podem ser identificadas as demandas por melhores condições e não há nada a ser feito. Por outro lado, o pensamento radical esquerdista acreditava que a questão social só poderia ser respondida por meio da revolução e eliminação da sociedade de mercado e suas instituições (HELLER e FEHÉR, 1998).

Como se sabe, os comunistas optaram pela segunda alternativa e realizaram a experiência, primeiramente, na Rússia, que teve conclusões catastróficas, como afirmam Heller e Fehér (1998). Em outras palavras, os comunistas conseguiram transformar sua visão em algo aceitável pelas massas pelo fato de, contrapondo a liberdade abstrata à “liberdade concreta”, transformaram a segunda em uma ilusão demagógica, que acabou se impondo com o stalinismo soviético. Além disso, os comunistas, considerando a democracia liberal mentirosa e burguesa, prometeram a resolução da questão social no seu todo. Mas o que eles alcançaram foi uma industrialização forçada da Rússia com sofrimentos terríveis e desnecessários por meio de um controle social rígido. A pretensão do marxismo-leninismo de resolvê-la transformou-se em uma nova *metafísica fraudulenta*, ou seja, um pensamento que propunha a

eliminação de um suposto componente ontológico do homem (a existência da pobreza ao lado da opulência constatável em todas as sociedades da antigüidade até hoje como um traço essencial da humanidade) através da maquinaria do socialismo realmente existente.

O radicalismo revolucionário teve uma vitória ideológica espantosa e uma longa duração através do comunismo do século XX, segundo Heller e Fehér (1998), porque foi utilizada com má-fé a percepção da "sociedade insatisfeita" (p. 162-163). Em outras palavras, pode-se traduzir que a crítica dos autores ao comunismo se refere ao forte apelo que a questão social e as propostas de sua solução trazem para uma plataforma política que veicule a sua promessa de resolução, primeiramente, em campanha política e, posteriormente, como propaganda de Estado.

Da análise do modo como os proto-socialistas, socialistas e comunistas trataram a questão social, os autores concluem, em primeiro lugar, que a consciência crescente dos problemas sociais e de sua complexidade é um traço da modernidade. E não só isso, a redução deles a uma só questão, à questão social, é um dos "exemplos mais conspícuos da inadmissível redução de complexidade da modernidade" (HELLER e FEHÉR, 1998, p. 167), ou seja, da tentativa de racionalizar a complexidade do mundo para apreendê-lo. Nesse sentido, os autores advertem para soluções problemáticas, como a criação de um aparato social único, como o Estado Assistencial, para resolver todos os problemas.

Entende-se aqui Estado de Bem-Estar Social aquele resultante do processo social iniciado no século XIX com as manifestações de trabalhadores que pressionavam o poder do Estado para reconhecer seus direitos políticos e aumentar a proteção social na situação de desvantagem no mercado econômico.

Além disso, certos excedentes econômicos disponíveis foram permitindo às elites políticas estratégias reformadoras. Na Europa, essas estratégias, ampliadas progressivamente entre o final do século XIX e a metade da década de 1920 do século XX, permitiram que, em nações como a Noruega, Suécia, Dinamarca, Bélgica, Alemanha, os trabalhadores alcançassem o direito de voto, o acesso ao sistema de saúde, os direitos trabalhistas (seguros contra

acidente, aposentadoria, pensões e outros), a universalização do ensino público e gratuito.

Assim, o Estado, aparelhado com uma burocracia, foi capaz de reduzir os conflitos entre o capital e o trabalho, rompendo com a imagem do Estado inimigo, que reprimia os movimentos de trabalhadores com a força da polícia. O avanço dessa construção só foi interrompido na crise de 1929 e na Segunda Guerra Mundial (1939-1945). O Pós-Guerra, entre 1945 a 1973, resultou na era de ouro do Estado de Bem-Estar Social. Vários governos, por influência das teorias keynesianas, formuladas entre os anos de 1920 e 1930, entenderam que os excedentes de renda disponíveis e tributáveis poderiam ser aplicados em uma rede de proteção social, desde que se buscasse um equilíbrio entre a produção, o emprego e a renda, garantindo a lucratividade do capital (ABREU, 1999).

O Estado de Bem-Estar Social, então, foi possível devido a um avanço sem precedentes do Estado na economia. As economias mistas constituídas (Estado com participação do capital privado)<sup>37</sup> garantiram o crescimento econômico, o pleno emprego e a proteção social. Esse tipo de estado, afirma Sunkel (1999), não ocorreu de forma idêntica nos diferentes lugares do mundo. Sua importância deveu-se à amplitude territorial ou geográfica e à sua natureza interna.

A amplitude geográfica é evidente. Internamente, foi importante para os Estados Nacionais capitalistas subdesenvolvidos, pois, no seu interior, havia áreas marginalizadas do mercado até então existentes que foram, progressivamente, incluídas. No Brasil, em particular, constituiu-se uma sociedade de consumo de massa concomitante com o aumento da urbanização (SORJ, 2000). Sunkel (1999) enfatiza que o fenômeno mais notável nos países em desenvolvimento da América do Sul foi “a penetração das formas de conduta e valores individualistas e mercantilistas em nossa vida social, em nossas famílias, nossas classes sociais, instituições, governos e no Estado” (p. 183).

---

<sup>37</sup> No Brasil, isso aconteceu no governo de Juscelino Kubitschek (1955-61) com o Plano de Metas que previa investimentos estrangeiros e, mais visível, a partir do final dos anos 1960, com os governos militares que buscaram colocar o país em novo patamar de desenvolvimento via endividamento externo (BRUM, 2003, p. 239-240).

A partir de 1973, essa solução já indicava os problemas, que viriam a ser vividos com grande dramaticidade nos países europeus a partir do ano 1990 do século XX, com o chamado desmonte dos Estados de Bem-Estar Social. No Brasil, pode-se acrescentar, aliás, que o mesmo fenômeno teve repercussões desde o governo Collor<sup>38</sup>, quando se iniciou a chamada reforma do Estado.

Outra conclusão de Heller e Fehér (1998) é a impossibilidade de se prescrever uma receita única para os diversos problemas sociais, como o contraste entre pobreza e riqueza, a desigualdade de acesso às instituições, em particular à educação, a discriminação racial e étnico-religiosa, a discriminação de gênero e idade, as desigualdades das regiões do mundo, o crescimento populacional, o problema de saúde<sup>39</sup>.

Castel (1998) desenvolve suas idéias sobre a questão social com base na análise do lugar ocupado pela condição de assalariado, tendo como referência a integração ou a anomia, ou seja, as condições de coesão social. Para isso, o autor constrói o conceito de “zonas de coesão social”, em que a associação conjugada de trabalho estável-inserção caracteriza *área de integração*, e o seu oposto – ausência de participação em qualquer atividade produtiva e o isolamento – produzem a exclusão, que ele prefere denominar “desfiliação”, em vez de “exclusão”, pois o primeiro qualifica mais o processo histórico que o configura. Segundo Castel, havendo a precariedade do trabalho, a fragilidade dos suportes sociais e da proximidade propiciadas pela vizinhança, aparece a vulnerabilidade social como “zona intermediária”, instável. Como essa zona é dinâmica diante de uma crise econômica, do

---

<sup>38</sup> Esse governo significou, segundo Brum (1998, p. 473), a adesão aos postulados neoliberais estabelecidos no Consenso de Washington. Ele teve como principais metas iniciais o controle da inflação que chegou a 1476% em 1990, o equacionamento do endividamento externo e a formulação de uma nova política econômica (BRUM, 2003, p. 475). Na sua política inicial, promoveu a retirada dos obstáculos às importações. Substituiu também a proibição de importação por tarifas alfandegárias, produzindo um aumento das importações de produtos. Isso, por um lado, tornava-os mais baratos para todos, facilitando a entrada de muitas pessoas no mercado de consumo, que antes estavam excluídas. Por outro, como diz Brum, essa redução drástica das taxas de importação teve efeitos prejudiciais, pois a indústria doméstica não tinha preços competitivos para suportar a concorrência em igualdade de condições. Além disso, “o governo não conseguiu a estabilização da moeda para viabilizar uma política econômica consistente” (BRUM, 2003, p. 478). A recessão foi o resultado sem sucesso no combate a inflação, o que acabou determinando um descrédito do governo. O *impeachment* foi apenas o fim melancólico do governo Collor.

<sup>39</sup> Haveria outra lista se se olhasse a realidade brasileira. Nela se incluiria, talvez, a situação das famílias multiproblemáticas ou das crianças que perambulam pelas ruas, da subabitação, do desemprego estrutural, da violência e criminalidade associada ao tráfico e consumo de drogas, do alcoolismo, do turismo sexual e da exploração infantil, entre outros.

aumento de desemprego ou mesmo do subemprego, a zona de vulnerabilidade se dilata, avança sobre a da integração e alimenta a “desfiliação” social dos indivíduos<sup>40</sup>.

A hipótese que fundamenta as reflexões de Castel é que “a composição dos equilíbrios entre essas ‘zonas’ serve como indicador para avaliar a coesão social de um conjunto social num dado momento” (1998, p. 24). O objetivo do autor é colocar o foco na nova dimensão contemporânea e cada vez mais presente de indivíduos que se encontram à margem do trabalho, flutuando na estrutura social. Ele deseja distinguir o que há de comum e de diferente ao mesmo tempo, jogando as luzes sobre as antigas situações de vulnerabilidade de massa e a instabilidade de hoje, trabalhada por processos de desatrelamento a núcleos de “estabilidade protegida”, ainda vigorosos. Castel (1998) reconstitui a trajetória das transformações da sociedade salarial francesa, evidenciando as *metamorfoses da questão social*. Sublinha o novo e o permanente, já que, para ele, a instabilidade ou expulsão do emprego, a fragilidade dos suportes protetores, é distinta agora do que era nas sociedades pré-industriais ou no século XIX, ou até mesmo muito diferentes hoje do que era há apenas vinte anos.

Castel (1998), todavia, mostra que, em primeiro lugar, os indivíduos que ocupam essas *zonas* têm uma posição homóloga na estrutura social. Isto é, há uma homologia entre os “vagabundos” antes da revolução industrial e os “inempregáveis” de hoje. Em segundo lugar, se há uma homologia nos processos que produzem essas situações, as suas manifestações são diferentes. Por último, não há linearidade no processo de gestação das figuras históricas, como, por exemplo, o assalariado, pois este passou de uma situação de extrema precariedade a uma situação protegida e retorna agora a uma situação perigosa, mas não é o mesmo “vagabundo” dos séculos XVIII e XIX.

Os pobres do século XX são apontados por Castel (1998) como desempregados ou, ainda, os supranumerários na Europa que aumentaram constantemente após 1976. Nesse mesmo continente, como diz o autor, a

---

<sup>40</sup> Nas palavras do autor, a opção pelo termo desfiliação não é ratificar uma ruptura, mas reconstruir um percurso, e essa noção pertence ao mesmo campo semântico que a dissociação, a desqualificação ou a invalidação social (CASTEL, 1998, p. 26).

qualificação da mão-de-obra continua sendo feita, mas isso não se constitui em condição suficiente de empregabilidade. Lá o problema atual é a não-empregabilidade dos qualificados, pois a ênfase na qualificação não implica emprego e seria uma visão otimista da “crise”, mesmo as estatísticas indicando que *“as baixas qualificações fornecem os maiores contingentes de desempregados”* (CASTEL, 1998, p. 520) (grifo do autor).

Portanto, para Castel (1998), a relação formação-emprego é distinta daquele contexto do início do século, em que jovens escolarizados encontravam postos de trabalho à altura de suas novas qualificações. Nisso consiste a diferença básica entre os pobres dos séculos XVIII e XIX e os pobres dos séculos XX e XXI. Quanto a esse aspecto, Castel afirma poder falar em nova questão social, com três especificidades: 1) a desestabilização dos estáveis; 2) a instalação da precariedade e 3) a precarização do emprego e o aumento do desemprego (CASTEL, 1998).

A primeira especificidade significa a perda da mobilidade ascendente e constante dos trabalhadores; a segunda diz respeito à trajetória de alternância entre emprego e não-emprego; e a terceira se refere ao déficit de lugares que atinge desde os jovens que buscam o primeiro emprego, aos mais velhos até os 50 anos que não têm lugar para empregar-se. Ora, o que Castel quer chamar à atenção é a situação dramática de rompimento do tecido social, quando o *“abalo da sociedade salarial se impõe e os desfiliaados foram desligados, mas continuam dependendo do centro”* (CASTEL, 1998, p. 569) (grifo do autor). É por isso que esse fenômeno diz respeito a todos, pois o que funda a dignidade social de um indivíduo é a sua utilidade social, a sua participação na produção da sociedade que o trabalho representa (CASTEL, 1998).

A obra de Castel (1998) procura refletir o contexto de desmonte do Estado de Bem-Estar Social e da constituição de novos mecanismos de globalização do mercado, quando a fronteira do capitalismo mundial é ampliada para os países do Leste Europeu com o desmoronamento da União Soviética e, por fim, com a abertura controlada da China ao capitalismo. Para o autor, só o poder público pode construir um mínimo de coesão social e ser o fiador do pertencimento de todos a uma mesma sociedade (CASTEL, 1998).

Semelhantemente a Castel (1998), Rosanvallon (1998), em sua análise, parte da crise do Estado de Bem-Estar Social, o qual denomina “Estado de

Providência”, iniciada na década de 1980, indicando que a solução para as necessidades humanas, alcançadas com o desenvolvimento do pós-guerra, poderia ser permanente. Além dos problemas de financiamento do Estado no que se refere à seguridade social, os princípios fundamentais da solidariedade e a concepção dos direitos sociais fazem parte da discussão. Portanto, para Rosanvallon (1998), a crise passa a ter um caráter de natureza filosófica, entendida como a terceira crise do Estado de Bem-Estar Social. As duas primeiras crises foram estudadas em um livro anterior chamado *A crise do Estado de Providência* (1981).

A nova questão social emerge de dois problemas principais: a desagregação do princípio de solidariedade e o fracasso da concepção tradicional dos direitos sociais (ROSANVALLON, 1998). A antiga noção de solidariedade repousava na idéia de que os riscos, por serem aleatórios, deveriam ser repartidos igualmente. Mas a situação não é mais essa. Hoje, fenômenos como o desemprego não são mais eventuais, mas situações perenes da sociedade securitária europeia. Por isso, os problemas envolvendo a solidariedade dizem mais respeito à vulnerabilidade e à precariedade do que ao risco (ROSANVALLON, 1998).

Para Rosanvallon (1998), a coesão social voltou a ser importante após a constatação de que o Estado Mínimo não pode mais dar conta e ser a solução para todos os males. O Estado precisa ser refuncionalizado para assumir um papel positivo na solidariedade. Os direitos sociais, antes, eram compreendidos como apenas um direito de concorrer. Isso fazia com que o Estado fosse apenas uma “máquina indenizatória” e compensatória, portanto, passivo. Ao invés de reforçar a solidariedade, incapaz de ser gerada no mercado, provocava uma espiral “autodestrutiva da solidariedade”, pois aumentava os descontos sobre os rendimentos do trabalho, conseqüentemente, reduzia os postos de trabalho. Nesse contexto, Rosanvallon (1998) propõe, então, que o Estado deva ser ativo, de modo a produzir uma inserção dos excluídos e desempregados.

A terceira crise, ou a crise filosófica, leva a retomar a noção dos direitos, do contrato social, de justiça, de solidariedade social e de progresso. O contrato social é função da igualdade e da liberdade, mas, hoje, a noção de igualdade deve ser revista para se considerar a igualdade de gênero. A

igualdade é, portanto, complexa e não se resume à igualdade diante da lei, mas deve ser substantiva.

Para se chegar às formas substantivas, precisa-se, segundo Rosanvallon (1998), de um processo de discussão e argumentação e não aplicação pura e simples das normas jurídicas. A discussão só é possível em um regime democrático. Assim, a crise filosófica implica repensar o social e o político conjuntamente.

No debate europeu da questão social, Polanyi (1980) foi central para a definição do problema que veria a se propalar para todo o século XX e até os dias atuais. Polanyi (1980) atuou como um visionário, ao defender a necessidade de um sistema de proteção do tecido social. Ele foi capaz, ainda, de perceber que, em diferentes períodos históricos, a própria sociedade estruturou um sistema de proteção que minimizaria os efeitos destrutivos gerados pela implantação do capitalismo, independente da visão particular das classes que atuavam no processo histórico. Essa percepção contrariava, inclusive, a sua própria origem teórica e todo o pensamento marxista que vinculava a ideologia das classes sociais ao seu papel no sistema produtivo.

O mérito de Heller e Fehér (1998) foi terem percebido, em primeiro lugar, que a questão social já havia sido identificada durante a Revolução Francesa. Diferentemente dos demais autores, Heller e Fehér mostraram o mau uso da questão social para fins de manipulação política da população russa, como se fosse possível uma solução única para todos os males sociais, tendo em vista a extrema complexidade do social.

Castel (1998), entretanto, direciona a discussão da questão social para o fato de ela representar o desafio que coloca em xeque a capacidade de uma sociedade existir integrada, diferentemente daquela questão social originária do pauperismo nos séculos XVIII e XIX. O cerne do seu debate é a desfiliação, como ele prefere denominar, entendida como o resultado dos efeitos da condição salarial e nominada como a nova questão social<sup>41</sup>, porque, hoje, os desfiliaados, mesmo que tenham qualificação especializada para o trabalho, ficam na condição de “sobrantes”, “supranumerários” do sistema econômico.

---

<sup>41</sup> Há questionamentos de autores brasileiros que não aceitam a existência de uma “nova questão social”, como Iamamoto, Netto, Pereira, Costa, Pastorini. Este assunto será tratado no próximo item deste capítulo.

Por fim, Rosanvallon (1998) apresenta, como foco principal e inovador, a necessidade da reformulação do Estado e da sua relação com a sociedade. Partindo da revisão do “Estado-Providência”, constata que a questão social tem um novo caráter, porque, devido ao desemprego perene e às novas formas de pobreza na “sociedade securitária europeia”, o Estado não pode mais ser o único responsável pela rede de solidariedade e garantidor dos direitos sociais.

### **3.2.2 A questão social no Brasil**

A discussão brasileira da questão social, do surgimento ou não de uma nova questão social e das possíveis alternativas para resolvê-la encontra-se fortemente influenciada pelo debate europeu, sobretudo pelas reflexões francesas. Yamamoto (1982), Cerqueira Filho (1982)<sup>42</sup>, Netto (1992), Ianni (1992), Wanderley (2000)<sup>43</sup>, Costa (2000), Pereira (1999, 2001b, 2002, e 2004)<sup>44</sup> e Pastorini (2004) são os autores brasileiros destacados para a discussão da evolução do debate.

Cerqueira Filho (1982) define a questão social como:

conjunto de problemas políticos, sociais e econômicos que o surgimento da classe operária impôs no mundo no curso da constituição da sociedade capitalista. Assim, a ‘questão social’ está fundamentalmente vinculada ao conflito entre o capital e o trabalho (p. 21).

Essa definição evidencia, de certo modo, o problema da ideologia, pois segundo ele, deve-se entender que, nos problemas políticos, encontra-se a questão da ideologia em relação às classes sociais fundamentais em uma sociedade capitalista. Assim, a ideologia dominante passa ser o primeiro ponto de ataque de uma perspectiva que se pretende colocar do lado oposto, ou seja, do ponto de vista dos dominados ou da classe dominada. Por isso, a análise de Cerqueira Filho (1982) visa identificar o discurso dominante sobre a questão social, ou seja, o pensamento político da elite dominante no Brasil sobre a questão social, o que direciona seu trabalho para um plano mais ideológico.

---

<sup>42</sup> A partir de agora, usaremos na indicação bibliográfica somente Cerqueira Filho (1982).

<sup>43</sup> A primeira edição do livro de L. E. Wanderley foi em 1997.

<sup>44</sup> Deu-se preferência ao texto de 2004 para a análise das idéias de Pereira, tendo em vista que a autora aprofunda mais o tema já trabalhado nos textos anteriores.

Sua análise situa-se nos anos 80 e preocupa-se, no contexto da discussão marxista do conceito de ideologia<sup>45</sup>, com um estudo da questão social enquanto discurso da classe dominante para a integração das classes subalternas e manutenção da dominação da classe burguesa. Afirma a intenção de "mostrar que o pensamento político hegemônico não mata o pensamento político alternativo, dominado" (CERQUEIRA FILHO, 1982, p. 25). Usa as categorias de integração social e paternalismo para tratar da questão social como elemento da ideologia e manutenção da hegemonia burguesa no Brasil através de sua forma de pensar a questão social, independente ainda das formas diferenciadas (liberal ou autoritária) que esse pensamento assumiu.

Cerqueira Filho (1982) procura mostrar que a forma de pensar que aparece no discurso hegemônico da burguesia se transforma em ação capaz de exercer seu domínio não só no plano simbólico, mas também no real, por meio da violência, quando o Estado reprime com a polícia os movimentos de grupos ou classes oprimidos – primeiro os escravos (período colonial e império anterior à escravatura), depois os trabalhadores livres nos momentos de crise política.

Assim, a análise segue cronologicamente os períodos da história social e política brasileira. Segundo Cerqueira Filho (1982), a questão social aparece como problema no processo de industrialização e implantação do modo de produção capitalista e do surgimento do operariado e da burguesia industrial. No Brasil, esse processo inicia antes de 1930 e adquire caráter dinâmico a partir de 1930.

Cerqueira Filho (1982) indica, entretanto, que, do ponto de vista da análise, Sívio Romero<sup>46</sup> foi o precursor do estudo da questão social no Brasil. Em *Doutrina contra doutrina*, escrito em 1894 e publicado em *Obra filosófica* em 1969, Romero já se preocupava com o problema social. Nos anos 1930,

---

<sup>45</sup> Surpreendentemente, Cerqueira Filho não vê as abordagens de Antonio Gramsci e Louis Althusser sobre o conceito de ideologia como excludentes. Para ele, é possível afirmar: "a ideologia possui história e a ideologia não possui história", sem incorrer em uma contradição lógica. Parece que o autor toma as duas partes da afirmação em sentido diferentes. Assim, por um lado, segundo Gramsci, a ideologia tem uma história no sentido de que em cada formação social datada no tempo estruturam-se superestruturas políticas. Por outro lado, no sentido de Althusser, a ideologia seria algo semelhante ao nosso inconsciente (Freud), algo eterno, omnipresente, trans-histórico, imutável ao longo da história (CERQUEIRA FILHO, 1982, p. 24, texto e nota 11). Fugiria ao escopo deste trabalho desenvolver essa polêmica teórica travada no seio do marxismo nos anos 1960 e 1970 do século XX.

<sup>46</sup> Sociólogo brasileiro.

Oliveira Viana<sup>47</sup> é identificado como o principal sociólogo a abordar o tema. Ele surge como grande figura no debate sobre a questão social e, entre 1932 e 1937, em vários artigos, expõe sua posição (CERQUEIRA FILHO, 1982, p. 31).

Cerqueira Filho (1982) divide o estudo da questão social no Brasil em três períodos: 1) antes de 1930; 2) de 1930 a 1945; e 3) de 1946 a 1964. No primeiro período, a questão social era tratada pelas elites como “caso de polícia”, isto é, como crime e desordem, e como uma questão que suscitava o medo nas elites dominantes do país de que a classe operária urbana tomasse o rumo do processo político. Nesse caso, qualquer contestação política era vista como problemas que deveriam ser “resolvidos à bala” (CERQUEIRA FILHO, 1982, p. 60-61). No segundo período, a questão social tornou-se um “caso de política”, que requeria a regulamentação do Estado. Isso foi concretizado por meio de uma “outorga generosa” aos trabalhadores, como dizia Oliveira Viana. Em outras palavras, nesse período por meio do paternalismo do Estado, foi-se criando uma estrutura sindical corporativa, centralizadora e autoritária (CERQUEIRA FILHO, 1982). O terceiro período é caracterizado para Cerqueira Filho como o período populista no trato da questão social. O populismo vinculou o discurso da integração social (ocultação do conflito capital e trabalho) com o paternalismo (autoritarismo disfarçado como um “sistema de favor”<sup>48</sup>) (CERQUEIRA FILHO, 1982, p. 149).

Cerqueira Filho (1982) classifica ainda o populismo em dois tipos: 1) estilo populista tutelar (“paternalismo ministerial através de assistencialismo social e controle governamental sobre os sindicatos”) de 1946 a 1952 e 1955 a 1962; 2) estilo populista emancipacionista (janeiro de 1963 a março de 1964). Esse segundo estilo permitiu, além das características do primeiro, a abertura para a pressão dos setores dominados sobre as elites.

---

<sup>47</sup> Oliveira Viana foi consultor jurídico do Ministério do Trabalho no período de 1932-1940; atuou nas esferas do Direito Público e do Direito Constitucional. Suas teses foram incorporadas na Constituição de 1937. Em 1940, foi nomeado para o Supremo Tribunal Federal. Os princípios orientadores da política social de Oliveira Viana, segundo Carvalho (1993), tiveram como fonte a Doutrina Social da Igreja, que criticava o industrialismo para enfatizar a cooperação, a justiça e o bem comum.

<sup>48</sup> O sistema de favor significava a concessão de benefícios via manipulação dos sindicatos (antes independentes e orientados por uma ideologia anarquista, após 1930 sob mecanismos de desmobilização/despolitização das principais lideranças sindicais) (CERQUEIRA FILHO, 1982). Sobre o problema do sistema de favor infiltrado no sindicalismo brasileiro há uma vasta bibliografia. Basta mencionar os estudos mais clássicos: Moraes Filho (1952), Martins Rodrigues (1968), Simão (1966), Vianna (1976), Weffort (1978).

Para Iamamoto e Carvalho (1982), a questão social é definida como sendo “as expressões do processo de formação e desenvolvimento no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado” (p. 77).

Mas é no texto de 2001 que Iamamoto aprofunda o debate no trato da questão social. Parte da premissa de que a análise da questão social deve ser situada a partir do processo identificado por K. Marx como “a acumulação capitalista”, ou seja, o processo de extração de mais-valia pelo capital produtivo, servindo-se da mão de obra assalariada. Por isso, para Iamamoto (2001), deve-se pensar o problema no âmbito dos conflitos entre capital e trabalho e o modo como esses conflitos se manifestam na definição das políticas sociais e econômicas. Como ela mesma afirma:

[...] *análise da questão social é indissociável das configurações assumidas pelo trabalho e encontra-se necessariamente situada em uma arena de disputas entre projetos societários, informados por distintos interesses de classe, acerca de concepções e propostas para a condução das políticas econômicas e sociais* (IAMAMOTO, 2001, p. 10) (grifo da autora).

Assim, para Iamamoto (2001), a acumulação capitalista continua sendo o núcleo explicativo da miséria relativa dos desempregados na sociedade atual. Em outras palavras, a lei geral da acumulação capitalista deixa claro que a parcela da população trabalhadora sempre cresce mais rapidamente do que a necessidade de seu emprego pelo capital. Disso resultam os problemas sociais da sociedade do século XXI.

Em perspectiva de análise distinta a Castel (1998) e Rosanvallon (1998), Iamamoto (2001) não acredita numa *nova* questão social nem sob o ângulo da “disfunção” ou “ameaça” à ordem e à coesão social, exatamente pela indissociável relação entre “*a existência material das condições de trabalho e a forma social pela qual se realiza*” (2001, p. 12) (grifo da autora).

Para Iamamoto (2001), a questão social continua sendo criminalizada e naturalizada, e seu enfrentamento no Brasil atualiza a articulação assistência focalizada/repressão presente nas políticas sociais do século XX. A autora acentua os riscos de uma análise da questão social sob a ótica da dificuldade do indivíduo, eliminando a dimensão coletiva. Também chama à atenção a

pulverização da questão social, que passa, nessa perspectiva criticada por lamamoto (2001), a resultar nas várias “questões sociais”, em detrimento da perspectiva de unidade, que é mais relevante para a autora. Por fim, lamamoto presencia uma renovação da velha questão social sob outras roupagens e novas condições sócio-históricas de sua produção/reprodução, inscrita na própria natureza das relações sociais capitalistas, em um contexto de globalização, acompanhada de lutas desiguais.

Ianni (1992), tratando da história da sociedade brasileira, defende que duas explicações “naturalizam” a questão social, no sentido de ser um fenômeno existente em todas as sociedades e em todos os tempos, e a consideram como “fatalidade” da história ou apenas uma herança do passado. A primeira explicação transforma as manifestações da questão social em problema que vai demandar sempre a assistência social; já a segunda tende a transformá-la em pura questão de violência, pois os setores empobrecidos produzem manifestações, protestos contra o governo, gerando, na ótica do grupo dominante, o caos. Para essa visão, o governo tinha que responder com repressão e aumento da segurança. Ianni (1992) afirma, ainda, que ambas podem combinar-se, destacando a criminalização da questão social. Isto é, “uma parte do pensamento social brasileiro – que funda políticas do poder público e de setores dominantes – implica a criminalização de grupos e classes sociais subalternas”. Defende que a ordem vigente e as “desigualdades sociais podem ser apresentadas como manifestações inequívocas de ‘fatalidades’, ‘carências’, ‘heranças’, quando não ‘responsabilidades’ daqueles que dependem de medidas de assistência, previdência, segurança ou repressão” (IANNI, 1992, p. 101).

Ianni (1992) destaca que a complexidade da problemática social brasileira é de tal ordem que suscita enfoques diferentes e contraditórios da questão social. Esse mesmo autor lembra, ainda, que os setores sociais dominantes, tanto no passado como no presente, revelam dificuldades para se posicionar diante das reivindicações econômicas, políticas e culturais dos grupos e classes sociais subalternas, o que torna a questão social um desafio que põe em causa as relações entre amplos segmentos da sociedade civil e o poder estatal.

Dos autores brasileiros que trabalham com o conceito de questão social, Wanderley (2000 e 2003) é o que enfatiza categoricamente a necessidade de se levar em consideração a especificidade latino-americana, deixando-se de lado qualquer referencial de análise importado. Para tanto, o autor afirma que:

a questão social latino-americana se põe, no espaço e no tempo, diferentemente da realidade européia, na instituição da nacionalidade, da esfera estatal, da cidadania, da implantação do capitalismo. Em consequência, ela deverá ser entendida e datada de modo distinto [...]. Seminalmente ela vai emergir com o tema indígena e, logo com o tema da formação nacional [...] e vai se desdobrando e se problematizando nas temáticas negra, rural, operária, da mulher (...) (WANDERLEY, 2000, p. 61- 62).

Por outro lado, é unânime entre todos os autores brasileiros aqui mencionados, inclusive Wanderley, que a transformação de situações em questão social só se efetiva quando é percebida, assumida e tornada consciente por determinado segmento da sociedade que busca equacioná-la por meio de políticas sociais, supondo sempre correlação de forças e confrontos de interesses opostos.

Wanderley (2000) avança para além do conceito corrente de questão social, nos marcos do capitalismo e sustenta:

a questão social fundante, que permanece vigindo sob formas variáveis nesses 500 anos do descobrimento a nossos dias, centra-se nas extremas desigualdades e injustiças que reinam na estrutura social dos países latino-americanos, resultantes dos modos de produção reprodução social, dos modos de desenvolvimento, que se formaram em cada sociedade nacional e na região em seu complexo (2000, p. 58).

Isso se traduz, para o autor, na perspectiva de que a questão social tem adquirido novas modalidades por força das profundas mudanças ocorridas nas relações capital-trabalho, nos processos produtivos, na gestão do Estado, etc. Mas Wanderley (2000) não abandona a idéia ingênua de uma possível “superação da questão social”, como se fosse possível uma sociedade perfeita e plenamente satisfeita.

Costa (2000) enfoca a questão social como historiadora e tem a intenção, como consta no título do seu artigo, problematizar a contribuição de Castel para o debate da questão social. Entretanto, Costa (2000) acaba

criticando a análise feita por Polanyi (1980), colocando em dúvida a validade de suas reflexões para o Brasil, tendo como contexto a discussão do desenvolvimento da sociedade capitalista no Brasil e, em particular, a industrialização, a constituição da sociedade salarial e do sistema de proteção social.

Mesmo a crítica de Costa (2000) a Castel (1998) é ambígua. Por um lado, Costa (2000) considera que “o estudo do assalariamento no Brasil *não retirará* dessa obra [*As metamorfoses da questão social*, de Robert Castel] subsídios importantes” (p. 6) (grifo da autora). Por outro, curiosamente no mesmo parágrafo, Costa diz que a obra de Castel pode nos ajudar “em parte” no empreendimento de elaborar novos conhecimentos sobre as singularidades do desenvolvimento da sociedade salarial no país.

O objetivo de Costa (2000), em seu artigo, é formular uma avaliação, ainda que preliminar, dos recortes teóricos dos problemas do assalariamento, reexaminando a noção de proteção social. A expressão da autora “recortes teóricos” é, certamente, muito ampla para situar inicialmente a sua perspectiva. Não se sabe se ela visa mais a uma abordagem historiográfica, sociológica, política ou econômica, ou ainda se pretende orientar-se na perspectiva das discussões do Serviço Social.

É claro que a questão social, pela sua natureza, só pode ser abordada interdisciplinarmente; mesmo assim, há diferenças específicas no âmbito de cada disciplina. Por exemplo, os cientistas políticos enfocam a questão social mais na perspectiva das ações do Estado e da sua constituição, organização e desenvolvimento. Assim, é característica da Ciência Política a relação do problema às questões de poder e da política institucional (MAAR, 1982). O âmbito da Política também pode se restringir à análise do poder coativo (BOBBIO, 2000). A sociologia, porém, tem como objeto o social, ou seja, um conjunto de ações padronizadas (DA MATTA, 1981), mas que estão fora do âmbito do que define o político em seu senso estrito, anteriormente mencionado. A historiografia é marcada necessariamente pela temporalidade e a reconstrução de fatos passados<sup>49</sup>. Por sua vez, os assistentes sociais procuram refletir não só sobre os reflexos da questão social para a

---

<sup>49</sup> Evidentemente, o tempo também perpassa qualquer análise política ou sociológica, mas não define esses últimos âmbitos.

institucionalização das respostas dadas pelo Estado à sociedade através de suas políticas públicas, como também sobre as possibilidades de intervenção prática, quer como partícipes do Estado, quer como membros de entidades da sociedade na solução dos problemas gerados pelas próprias demandas da sociedade. Esses problemas têm sido formulados como a questão social.

Outro aspecto que Costa (2000) criticou foi o uso feito por Polanyi (1980) e Castel (1998) do modelo histórico-explicativo da transformação do feudalismo para o capitalismo para a sua transição atual, admitindo-se apenas uma evolução. Para ela, pelo fato de os sujeitos históricos serem diferentes e agirem por razões diversas daquelas que, no passado, os levaram a agir, não se pode, partindo dos processos históricos passados, concluir como agirão os indivíduos no presente recente.

Essa razão seria suficiente para contestar a aplicação imediata ao Brasil de modelos forjados na realidade europeia e em outra época. Assim, não se poderia estar usando as idéias de Castel (1998) com uma base de experiências históricas muito restritas ao caso francês ou, em parte, ao caso europeu, para fornecer explicações sobre o processo de assalariamento e a montagem e desmontagem do sistema de proteção social no Brasil.

Costa (2000) discute também as tentativas empreendidas por cientistas sociais brasileiros, entre eles economistas como João Manoel C. de Mello, historiadores como Ciro Flamarion Cardoso, sociólogos como Luis Werneck Vianna, de compreenderem as peculiaridades do processo capitalista brasileiro. Aliás, esse tema não é novo, mas acompanha a história da formação das Ciências Sociais e da Historiografia no Brasil, destacando-se figuras como Gilberto Freire [1900-1987], Oliveira Viana [1883-1951], Caio Prado Junior [1907-1990], Raymundo Faoro [1925-2003], Nelson Werneck Sodré [1912-1999], Florestan Fernandes [1920-1995], Fernando Henrique Cardoso [1930], entre outros<sup>50</sup>.

---

<sup>50</sup> As Ciências Sociais tiveram seu desenvolvimento a partir do início do século XX. Antes de 1934, houve uma produção isolada de pessoas em diferentes lugares do país, mas principalmente pessoas ligadas ao Direito e à Historiografia se ressaltaram. Não havia tradição de pesquisa acadêmica sistemática. Esse é o caso de Oliveira Viana, jurista, que foi conselheiro do Ministério do Trabalho e, entre outros trabalhos, produziu obras no campo da sociologia, etnografia e política, a exemplo de *Populações do Brasil Meridional* e *Instituições Políticas Brasileiras*. O livro *Raça e assimilação* (1932) teve grande repercussão no Brasil, principalmente porque defendeu teses polêmicas com relação à integração racial do negro. Alcançou exatamente a finalidade que pretendeu atingir: chamar à atenção o problema e

Outro aspecto da crítica de Costa (2000) ao pensamento de Castel (1998) refere-se aos seus conceitos e marcos teóricos. Para ela, ao invés de procurar aprofundar o debate sobre os problemas contemporâneos da reprodução do capital, como “um bom marxista” deveria fazer, Castel (1998) se ocupa com o problema da ameaça ao equilíbrio social e com a perda da coesão societária. Assim, segundo Costa (2000), Castel (1998), deixando-se inspirar por preocupações durkheimianas (anomia social), afasta-se das polêmicas sobre as desigualdades sociais e exclusão social (COSTA, 2000), ao preferir o termo “desfiliação” ao de “exclusão”, comentado anteriormente.

Costa (2000), por um lado, valoriza a análise de Castel sobre a proteção e sobre as sociabilidades primária e secundária (baseada em Allain Caillé); por outro, lamenta a falta de análise das “significativas mudanças expressas nas novas relações familiares e nas redes societárias em formação a cada tempo” (p. 23).

Por fim, Costa (2000) aponta, em seu artigo, que Castel (1998) esquece de analisar as novas tensões “intrapitalistas, intranações, intra-etnias, intragêneros, intragerações, etc” (2000, p. 23), que seriam relevantes para qualificação da nova pobreza mundial. Essa crítica, entretanto, só pode ser feita porque o livro existe. Poder-se-ia perguntar a Costa: qual livro poderia ser tão completo? Será que era pretensão de Castel (1998) fazer um estudo tão minucioso como exige a autora?

Constata-se que Castel (1998) tem de fato outra preocupação. Vê como questão social a desestruturação da inserção no trabalho conseguida pelo capitalismo europeu. Essa é uma limitação do texto anunciada pelo próprio autor. O problema, conforme já salientado por Costa (2000) e Wanderley (2003), é querer tomar as investigações de Castel (1998) sobre a França e Europa como modelo para o Brasil sem fazer nenhuma consideração sobre o

---

determinar a manifestação dos estudiosos. Raymundo Faoro, falecido aos 78 anos, com formação jurídica, também ficou famoso pelos seus estudos sociológico-políticos sobre a elite política brasileira com *Os Donos do Poder*, pela sua atuação frente a OAB, durante o período de 1977 a 1979. Gilberto Freire, sociólogo, ficou famoso no mundo inteiro pela sua obra *Casa Grande e Senzala*. A partir da criação do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (1934) e da Escola de Sociologia e Política de São Paulo, deu-se início a formação acadêmica de Cientistas Sociais no Brasil. Florestan Fernandes e Fernando Henrique Cardoso são sociólogos formados na USP, que passaram a ter vida mais pública na política depois de terem exercido cargos de deputado federal e presidente, respectivamente. Caio Prado Júnior, Nelson Werneck Sodr e e Jacob Gorender foram historiadores. O primeiro atuou na USP, o segundo no ISEB, e o terceiro foi marxista e militante do Partido Comunista Brasileiro.

contexto e passado colonial brasileiro, como aconteceu em outras regiões do mundo.

Talvez tenha sido uma falha do autor não limitar geograficamente o âmbito do estudo, principalmente em um mundo globalizado. Diz apenas: “o objetivo era, pois, e continua sendo, dimensionar este novo dado contemporâneo: a presença, aparentemente cada vez mais insistente, de indivíduos colocados em situação de flutuação na estrutura social e que povoam seus interstícios sem encontrar aí um lugar designado” (CASTEL, 1998, p. 23).

Netto (2001), nas *Cinco notas a propósito da questão social*, define o seu entendimento a respeito da questão social. Na primeira nota, Netto afirma que a questão social nasce como fenômeno da pauperização, resultado da Revolução Industrial que conduziu os trabalhadores livres da indústria nascente a uma condição de miséria. Na segunda nota, o autor refere que a questão social, a partir da segunda metade do século XIX, é crescentemente naturalizada tanto no âmbito do pensamento conservador quanto no do confessional e convertida em objeto de ação moralizadora. Ambos os pensamentos combatem as manifestações da questão social com programas de reformas que preservem a ordem vigente.

Na terceira nota, Netto (2001) destaca que a análise marxiana da “lei geral da acumulação capitalista” revela a anatomia da questão social (p. 45). Em outras palavras, os diferentes estágios do desenvolvimento do capitalismo vão demonstrar as diferentes manifestações da questão social. Essa vinculação estrita estabelecida por Netto entre capitalismo e questão social resulta da sua leitura sobre a perspectiva marxiana de que Marx teria estado preocupado com a questão social, o que, segundo Heller e Fehér (1998), é uma incompreensão do pensamento de Marx, como é exposto na primeira parte deste capítulo. Segundo eles, Marx jamais esteve preocupado com essa relação. Portanto, a linha de interpretação de Netto poderia ser posta em dúvida. Na ótica de Netto (2001), a relação entre a questão social e o capitalismo é tão indissociável que chega a formulá-la nos seguintes termos: “a questão social está elementarmente determinada pelo traço próprio e peculiar da relação capital/trabalho – a exploração” (p. 45).

Por fim, nas notas quatro e cinco, Netto (2001) sustenta a tese de que inexistem<sup>51</sup> qualquer “nova questão social”, mas recomenda a investigação de novas expressões da questão social sempre levando em consideração as particularidades histórico-culturais e nacionais.

Contudo, é Pereira (2004) que vai trazer para o centro do debate, no Brasil, elementos fundamentais sem os quais a questão social não pode ser explicitada. Para ela, a questão social é constituída de fatores estruturais “que independem da ação de sujeitos em dadas circunstâncias” e que “contém ações deliberadas e conscientes de sujeitos que querem mudar a sua história” (2004, p. 112). Quando estes dois elementos – estruturas e sujeitos históricos – articulam-se ao mesmo tempo, surge a questão social, que é exatamente o produto e a expressão entre esses dois elementos, ou seja, a contradição entre capital e trabalho historicamente problematizada.

Pereira (2004) anuncia uma contribuição importante na discussão conceitual da questão social, tanto na sua origem quanto no seu desenvolvimento, pois chama à atenção o fato de alguns autores designarem questão social a naturalização, e outros, a problematização. O exemplo do desemprego estrutural<sup>52</sup> serve para explicitar o que ela pensa: mesmo produzindo efeitos devastadores, o desemprego estrutural<sup>53</sup> não tem sido problematizado por grupos organizados para que se transforme numa questão política.

Com efeito, a questão social não decorre só da exploração que gera desvantagens para uma classe e vantagens para outra, mas da consciência e participação da luta política da classe trabalhadora industrial daqueles que não aceitavam as condições de pauperização a qual estavam submetidos no processo selvagem de industrialização. Para tanto, faz-se necessário que as problematizações façam parte da agenda política dos governos, pois:

---

<sup>51</sup> Essa é a visão do Serviço Social brasileiro e das novas Diretrizes Curriculares do curso, em nível nacional.

<sup>52</sup> Anotações do Minicurso “Perspectivas teóricas sobre a questão social no Serviço Social”, proferido pela Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup> Potyara A. P. Pereira no Seminário Latino-Americano de Serviço Social/ABEPSS-PUCRS, em julho 2003. Ver texto com mesmo título em Pereira (2004).

<sup>53</sup> Desemprego estrutural ou tecnológico resulta de mudanças nas técnicas de produção, que tornam obsoletas ou desnecessárias crescentes parcelas de empregados. Castel (1998, p. 33) vai cunhar de *trabalhadores supérfluos, redundantes ou supranumerários*.

não bastam mudanças estruturais impulsionadas pelo avanço das forças produtivas [...] é preciso ainda 'sujeitos conscientes e estrategicamente situados como forças políticas, aproveitem as contradições engendradas pelas mudanças estruturais para problematizar e desnaturalizar iniquidades sociais prevaletentes' e que 'tais sujeitos inscrevam no pensamento e no discurso dos dominantes, bem como na agenda dos governos, as suas problematizações referentes a fatos reais, regulares no tempo, que estão a exigir respostas políticas (PEREIRA, 2004, p.113).

Pastorini (2004) tem como preocupação central o estudo crítico dos usos da categoria questão social centrando sua atenção na exaltação do “novo” em oposição ao “antigo”, que faz perder de vista a processualidade dos fatos (p. 11). Para essa autora, existem novos elementos, novas expressões ou uma nova forma de a questão social se manifestar, mas mantém as características essenciais que a constituem na sua origem, embora, nos diferentes estágios capitalistas, diferentes versões e respostas são dadas à questão social, por parte da sociedade com vistas a manter a ordem. A autora entende que a divisão entre antiga e nova questão social produz uma ruptura que cristaliza e naturaliza as categorias de análise e realidade e, na captura da processualidade dessa problemática, busca recuperar o processo de conservação e renovação. Para tanto, ela critica Rosanvallon, que enfatiza “a diferença entre a nova e a velha questão social, insistindo em evidenciar que as novidades que a época ‘pós-industrial’ traz implicam ruptura e superação da antiga sociedade capitalista” (PASTORINI, 2004, p. 50).

A mesma autora afirma que, para alguns autores, a questão social não é mais a mesma que emergiu no século XIX e que essa “nova questão social” é resultado da revolução tecnológica na perspectiva de uma sociedade “pós-industrial” ou “pós-trabalho”. A autora defende, contrariamente, que as “manifestações da ‘questão social’ contemporânea não são uma decorrência natural, irreversível e inevitável do desenvolvimento tecnológico” (PASTORINI, 2004, p. 29), mas, sim, fruto da crise do sistema capitalista internacional com o esgotamento do modelo fordista-keynesiano no começo dos anos 1970, não podendo ser pensada como uma crise do vínculo social<sup>54</sup>.

---

<sup>54</sup> Pastorini (2004) faz referência aos autores Rosanvallon (1998) e Castel (1998), criticando-os por não mencionarem a luta de classes, os sujeitos políticos e as desigualdades sociais que daí decorrem, portanto, reduzindo hoje as manifestações da questão social a expressões de uma crise do vínculo social.

Segundo Pastorini (2004), Rosanvallon (1998) não questiona a lógica da sociedade capitalista, mas procura pensar uma solução para a crise do Estado Providência e para o problema da exclusão social como principal indício de uma “nova questão social”. Para a autora, Rosanvallon (1998) preocupa-se em manter e não em transformar as relações sociais existentes.

Na visão de Pastorini (2004), Castel (1998) e Rosanvallon (1998) se opõem quanto à dualidade de antiga/nova questão social. O primeiro nega essa separação dicotômica, e o segundo insiste nas diferenças entre o antigo e o novo na questão social. Embora concorde com Castel (1998), Pastorini (2004) argumenta que “não se trata de fazer uma crônica ou uma narrativa cronológica da evolução da questão social já que, de uma forma ou de outra, estaremos perdendo a processualidade e as contradições imanentes ao movimento da realidade” (p. 61).

No caso da América Latina, Pastorini (2004) também se opõe a Wanderley (2000) na sua definição de questão social pensada e entendida nas suas “variadas modalidades”. Para ela, é uma visão fragmentada das lutas das mulheres, dos negros, dos índios, etc., desvinculada da exploração capitalista, bem como analisadas fora da estrutura de classe.

Para essa autora, as medidas que visam atender às manifestações da questão social na atualidade não podem ser apoiadas na teoria da integração social, mas em estratégias que rompam com essa ordem, “que procurem criar uma contra-hegemonia” de modo a acabar com a situação em que vivem os indivíduos submetidos à condição de excluídos (PASTORINI, 2004, p. 90).

Pastorini (2004) critica, além disso, a visão de Heller e Fehér, já abordados anteriormente no texto, porque eles não acreditam mais de que a resolução da questão social pudesse ser superada por um processo de revolução socialista. Essa autora, embora reconheça e pareça acreditar ainda na revolução como solução para a exclusão social, admite que não virá após o processo revolucionário uma “Idade de Ouro” (p. 72). Essa insistência da autora na crítica a Heller e Fehér (1998) acaba por rotular a opinião deles como “reformismo conservador” (p. 73), pois eles não mais procurariam “mudar os fundamentos da sociedade capitalista” como a autora gostaria.

A postura de Pastorini (2004) parece muito mais querer fechar os olhos para dois aspectos: 1) os resultados da experiência comunista e 2) a crítica que

Heller e Fehér (1998) fazem às motivações de Marx ao escrever o primeiro volume do livro *O Capital* (MARX, 1982). Com relação ao segundo aspecto, Heller e Fehér (1998) afirmam:

[...] é verdadeiramente surpreendente à medida que Marx e Engels permaneceram indiferentes à sorte da classe cujos sofrimentos utilizaram para sua ousada concepção filosófica [...] seria uma leitura completamente errada da preocupação de Marx com a alienação entendê-la como um envolvimento em problemas sociais. Alienação do trabalho não era um 'problema social' para Marx, nem eram seus remédios – a simultânea abolição do mercado, das classes sociais, e do estado – receitas para a cura de males sociais (HELLER e FEHÉR, 1998, p. 158-159).

A idéia de Heller e Fehér (1998) é de que Marx “não podia preocupar-se com a questão social em termos de sua própria teoria”, porque isso desviaria o proletariado de sua “única tarefa histórica”, que era a criação de uma consciência de classe revolucionária (p. 159).

Além disso, Marx pensou uma teoria para um futuro no qual não haveria problemas sociais. Por isso, Heller e Fehér (1998) afirmam que o pensamento de Marx não tinha nada a dizer àqueles que se preocupavam, na época, com a questão social.

Com relação ao primeiro aspecto, Pastorini (2004) sequer faz menção ao que Heller e Fehér (1998) chamaram de “metafísica fraudulenta da questão social” (p. 160). Essa expressão vem manifestar a crítica que os dois autores húngaros fizeram aos comunistas revolucionários, os quais utilizaram a questão social como instrumento de propaganda na União Soviética sob o regime de Stalin, ao prometer que se resolveria a questão social *como um todo*. A permanência dos comunistas no poder é explicada pela maciça frustração da sociedade com a sua realidade social: a “sociedade insatisfeita” (p. 162-163) e com a eliminação da democracia rotulada como “mentira” e como “burguesa”, ocultando uma nova forma de controle social que deveria levar adiante um projeto de industrialização forçada e rápida, impondo sofrimentos à população.

Sintetizando, segundo Heller e Fehér (1998), o problema dos comunistas foi

[...] idealizar uma sociedade com a missão explícita de tornar-se uma 'contra-sociedade', ou seja, distinta de toda outra sociedade até então existente, por seu potencial oculto de resolver o que ficou permanentemente sem solução, era sem dúvida, um exercício de metafísica (p. 162).

Poder-se-ia dizer que os europeus Polanyi Heller, Fehér, Castel e Rosanvallon estão mais preocupados com a crise do Estado de Bem-Estar Social, tendo já rompido com as abordagens tradicionais do marxismo. Em outras palavras, esses autores, estão mais concentrados em analisar os efeitos da globalização sobre as reivindicações sociais no mundo e a crise do Estado de Bem-Estar Social, do que examinar a questão social como resultado puro e simples da luta de classes na sociedade capitalista.

No caso de Heller e Féher (1998), viu-se, por exemplo, que não se trata mais de prescrever uma receita única para os diversos problemas denominados no conjunto como a questão social. Essa parece ser uma posição bastante plausível, considerando a diversidade de realidades sociais, econômicas, políticas e culturais das diferentes nações e regiões do mundo. Mas o principal argumento é o que deriva do trabalho de Polanyi (1980). Em diversos momentos da história humana, desde o capitalismo no século XVIII, diferentes grupos e classes assumiram a defesa do tecido social em períodos de crise.

No Brasil, a discussão da questão social ainda foi fortemente enfocada, nos últimos trinta e quatro anos, a partir das clivagens ideológicas dos participantes desse debate. Alguns, como Iamamoto (1982), Netto (1992), Pereira (1999, 2001b, 2002, e 2004) e Pastorini (2004) procuram reforçar a análise da questão social a partir do conceito central de acumulação capitalista e da luta de classes, descaracterizando, de modo geral, a novidade de certos processos sociais e econômicos específicos do século XXI e do contexto brasileiro. Pode-se dizer que esses autores posicionam-se claramente como defensores do referencial marxista tradicional, pois fazem questão de reforçar, com algumas pequenas nuances, a importância da luta de classes, da não existência de uma nova questão social, quanto muito de uma "velha questão social sob novas roupagens". Para esses, o debate gira, ainda, em torno de uma disputa teórica, política e prática de como se deve considerar a questão social e suas soluções.

Outros autores, como Wanderley (2000), chama à atenção os aspectos específicos da realidade brasileira e latino-americana. Wanderley (2000) aceita a questão social não como uma problemática nova, mas quer contextualizá-la para a América Latina, ou seja, sua inserção espaço-temporal, reconhecendo novas modalidades apenas.

Cerqueira Filho (1982) e Ianni (1992), por sua vez, empreendem um tipo pouco diferenciado de análise, pois o enfoque dado por eles é o de investigar como a questão social foi representada ideologicamente pelas diferentes classes, em particular pelo pensamento político da classe dominante, que, ao longo da história brasileira, procurou perpetuar sua hegemonia.

### 3.3 POLÍTICAS SOCIAIS DE PROTEÇÃO À INFÂNCIA E À ADOLESCÊNCIA

As Políticas Públicas representam ações coletivas que concretizam direitos sociais declarados e garantidos em lei. Quando não implementados pelas políticas, os direitos sociais se transformam em letra morta, esvaziando a sua condição de direito (PEREIRA, 1996 e 2001b). Mediante as políticas sociais, os bens e serviços são distribuídos, como proposta de enfrentamento da questão social que tem, na sua origem, as desigualdades sociais.

Os direitos sociais são conquistas recentes no Brasil e representam a relação entre um projeto de Estado Social e a sociedade, abrindo portas para um novo patamar de compreensão dos enfrentamentos da questão social. Como argumenta Couto (2004), os direitos sociais são fundamentados pela idéia de igualdade, pois decorrem das desigualdades sociais geradas na sociedade capitalista. Sua concretização depende da intervenção do Estado, e sua materialidade dá-se por meio de políticas sociais públicas, executadas pelo Estado, o que requer condições econômicas e base fiscal estatal para serem garantidas.

Essa tem sido a principal causa dos problemas de viabilização dos direitos sociais, que representam, na visão de Bobbio (1992), direitos de créditos ou de prestação de serviços sociais, executados pelo Estado por meio de políticas para o bem-estar do cidadão, atendendo as demandas para

educação, moradia, seguridade social, proteção da infância e adolescência, da família, dentre outras.

O reconhecimento da assistência como direito social pela Constituição de 1988 e regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) de 1993 significou que ela passou a ser compreendida como dever legal de garantia de benefícios e serviços sociais, colocados à disposição de todas as pessoas que dela necessitem. O cidadão é, assim, reconhecido como portador de direitos (FERREIRA, 1999). Com isso, o Estado passa a ser o responsável pelo financiamento, planejamento e execução da política de Assistência Social, que tem como horizonte a redução das desigualdades sociais.

A luta pela busca da igualdade como meta dos direitos sociais caracteriza os vários movimentos, aparatos jurídicos, declarações, contratos sociais, leis e constituições. A partir da década de 1980, vislumbra-se a disputa na sociedade pela garantia e efetivação dos direitos sociais. O efeito foi um novo desenho da política de atendimento à criança e ao adolescente que necessitam ser protegidos e/ou ter garantidos os seus direitos.

A Política Nacional de Assistência (BRASIL, 2004), na perspectiva do SUAS, prevê um sistema de proteção social básico e especial de média e alta complexidade para famílias, indivíduos e grupos sociais em situação de vulnerabilidade social. O órgão gestor nas três esferas deve se empenhar em estabelecer políticas permanentes na ótica da ação conjunta e deve potencializar todos os esforços para o enfrentamento das crescentes demandas sociais.

Através da constituição de uma rede de serviços que vai conferir maior eficiência, eficácia e efetividade, a Assistência Social é operacionalizada com base no território e por complexidade. A Assistência Social como política de proteção social inaugura, assim, um novo modo de olhar e quantificar a realidade, pois passa a dar visibilidade aos invisíveis. Passa a proteger, porque supõe conhecer os riscos, as vulnerabilidades. Capta as diferenças sociais e as possibilidades de enfrentá-las e entende as necessidades, possibilidades e capacidades da população de se desenvolver, identificando as forças em oposição às fragilidades, colocando a centralidade na família, como unidade de referência, sempre na perspectiva de fortalecimento dos vínculos internos e externos (BRASIL, 2004).

Dentro dessa nova ótica, a Assistência Social se firma como política social pública que deve garantir segurança de sobrevivência, de acolhida e de convívio familiar para todos aqueles que dela necessitarem. Assim, a criança e o adolescente que se encontram em situação de risco pessoal e social deverão receber proteção integral, quando não contam mais com a proteção e o cuidado de suas famílias, e abrigados em instituições que compõem a rede socioassistencial. O atendimento dessas crianças e adolescentes, afastados da convivência familiar, bem como todo o acompanhamento de suas famílias, envolverão encaminhamentos monitorados, apoios e processos que assegurem qualidade na atenção protetiva e efetividade na reinserção almejada.

Para isso, a rede socioassistencial deve contar com a previsão de recursos das três esferas de governo, em razão da co-responsabilidade pactuada no novo sistema de proteção social brasileiro. Concomitante a esse processo, o município deve elaborar o Plano Municipal de Assistência Social (PMAS), que é um instrumento de planejamento estratégico que organiza, regula e norteia a execução da PNAS (BRASIL, 2004) na perspectiva do SUAS e sob aprovação do CMAS. O financiamento da política de Assistência Social é detalhado no Plano Plurianual (PPA), que expressa o planejamento das ações em quatro exercícios financeiros, garantindo o cumprimento das metas estabelecidas e continuidades das ações propostas no PMAS.

A gestão da política municipal de Assistência Social será operacionalizada mediante um sistema de informação, monitoramento e avaliação dos programas, projetos, serviços e benefícios que devem ser prestados com qualidade e voltados para a melhoria das condições de vida da população.

## **4 A TRANSIÇÃO CONCEITUAL NO CAMPO DO DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NO BRASIL E O ECA**

Este capítulo visa tratar, em primeiro lugar, da transição conceitual dos direitos da criança e do adolescente, gerada pela mudança da perspectiva da antiga Doutrina da Situação Irregular para a Doutrina da Proteção Integral estabelecida pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), mas já definida preliminarmente na Constituição Brasileira de 1988, que cria uma nova política social de proteção a esse segmento. Discute-se, em segundo lugar, o ECA e, por fim, entra-se na questão do abrigo como medida de proteção e nas controvérsias atuais sobre o papel da instituição abrigo na vida das crianças e dos adolescentes em situação de risco pessoal e social.

### **4.1 A TRANSIÇÃO CONCEITUAL NO CAMPO DO DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NO BRASIL**

O trato da questão da criança e do adolescente foi identificado pelos estudiosos do direito através de, pelo menos, três escolas que operam sistemas jurídicos com referenciais e pressupostos divergentes: a Doutrina do Direito Penal do Menor, a Doutrina da Situação Irregular e a Doutrina da Proteção Integral.

A primeira, Doutrina do Direito Penal do Menor, é uma corrente consagrada em poucos países onde a criança e o adolescente só “interessam ao direito a partir do momento em que praticam ou sofram alguma ação passível de ser alcançada pela norma penal” (SARAIVA, 2002a, p. 14). Essa doutrina não distingue a imputabilidade penal entre adulto e criança. Os países que adotaram essa concepção carecem de normas específicas de proteção para esse segmento populacional.

A segunda escola, denominada Doutrina da Situação Irregular, adotada pelo revogado Código de Menores de 1979 (BRASIL, 1979a), vê a criança e o adolescente em situação irregular quando eles agem de modo a não se ajustar aos padrões estabelecidos da sociedade vigente. Embora tenha se constituído

num avanço em face da Escola anterior, a declaração da situação irregular não distinguiu, com clareza, situações derivadas da conduta pessoal do adolescente, ou seja, infrações por ele praticadas, daquelas que envolviam o seu entorno – como a família, no caso de maus tratos, ou da própria sociedade, nas situações de abandono.

Em decorrência disso, surgiram às instituições para “menores”, que reúnem em um só lugar os menores infratores, os abandonados, as vítimas de maus tratos, os autores de atos considerados conduta infracional, todos considerados na mesma condição, ou seja, em “situação irregular”. Desse modo, as crianças e os adolescentes eram vistos dentro de uma perspectiva que os considerava a própria “patologia social” ou expressão dela. Tal patologia era entendida no sentido durkeiminiano de anomia social, como um estado de desregramento social ou de indisciplina das paixões (DURKHEIM, 1982, p. 200).

O Código de Menores, promulgado em 1927 (BRASIL, 1927), surgiu num contexto marcado pela progressiva expansão da ideologia de preparação para o trabalho<sup>55</sup> (PILOTTI e RIZZINI, 1995; ARANTES e FALEIROS, 1995; RIZZINI e VOGEL, 1995; FALEIROS, 1995b), em que as práticas de atendimento à criança abandonada vão ser divididas, no início do século XX, entre a Igreja Católica<sup>56</sup> e a Medicina Higienista<sup>57</sup> (PILOTTI e RIZZINI, 1995; FALEIROS, 1995b; ARANTES e FALEIROS, 1995).

---

<sup>55</sup>O modelo de atendimento de assistência pública no Brasil, implantado pelo Governo Imperial, especialmente criado para os *desvalidos*, era calcado na educação para o trabalho, pois, a partir do século XIX, com a grande demanda de força de trabalho nas fábricas, crianças e adolescentes foram sendo incorporados. A mão-de-obra infantil era explorada, e os patrões a justificavam, alegando que retiravam os “menores” da ociosidade e das ruas, dando-lhes uma ocupação útil. Esse modelo foi aprimorado na República, quando o Estado cria uma política de atendimento, internando ou recolhendo os “abandonados” com o objetivo de recuperá-los para a sociedade produtiva, por meio da instrução mínima e da formação profissional. A nova ideologia do trabalho, a partir da década de 1920, é expandida pelo judiciário, com a criação de uma legislação especial para a infância, dando origem ao Código de Menores (1927).

<sup>56</sup>A Igreja Católica dedicou-se ao “atendimento” à criança abandonada com uma prática assistencialista-caritativa desde a “catequese” dos índios e suas crianças, à educação de crianças “brancas”, à organização da “roda” no século XVIII para receber nos seus grandes estabelecimentos os “expostos” (crianças pobres e ilegítimas), *enjeitados*, os *deserdados da sorte*, os *desvalidos* e, principalmente, os adúlteros, na perspectiva de *salvar-lhes a alma*.

<sup>57</sup>A medicina higienista surgiu na metade do século XIX, em geral com médicos preocupados com a alta mortalidade infantil nas cidades brasileiras. Eles tinham a preocupação com a melhoria das condições de higiene na Casa dos Expostos, dando início ao papel do médico nas instituições. A criação dos Institutos de Proteção à Infância, dispensários e ambulatórios, foram algumas das iniciativas dos higienistas.

A Igreja Católica foi a grande protagonista na atenção à criança no Brasil, com a criação da *Roda dos Expostos*, de Orfanatos, de Patronatos, de Seminários, dentre outras obras. Mas, a partir da década de 1920, o sistema Judiciário, passou, também, a atuar como protagonista no trato da questão do "menor" no Brasil (ARANTES e FALEIROS, 1995).

A ideologia subjacente ao Código de Menores dessa época impôs uma política discriminatória, classificatória, excludente e de controle social da pobreza, recolhendo para a reabilitação, correção e instrução "menores" considerados perigosos para a sociedade, encaminhando-os, assim, para instituições específicas, conforme cada caso (RIZZINI e VOGEL, 1995).

No período de 1930 a 1940, marcado pelo processo de industrialização e organização das políticas sociais e da assistência, na esteira de reformulação do papel do Estado, aconteceram significativas transformações na atenção dada à criança e ao adolescente. Foi organizado o Serviço de Assistência ao Menor (SAM), vinculado ao Ministério da Justiça, instituído como uma política nacional alicerçada na lógica assistencial-paternalista, que previa receber menores abandonados e delinqüentes nas instituições (RIZZINI e VOGEL, 1995).

Na década de 1960, mais precisamente em 1964, foi criada, num cenário de "segurança nacional" (PILOTTI e RIZZINI, 1995; RIZZINI e VOGEL, 1995), a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM). Ela serviu de órgão aglutinador do planejamento, da gerência e da execução da política de assistência ao menor em nosso território.

Ao olharmos para essa trajetória histórica de enfrentamento da realidade social de um grande contingente de crianças e adolescentes submetidos à miséria e pobreza, fica evidente que instituições como a FUNABEM e as Fundações Estaduais do Bem-Estar do Menor (FEBEM) perpetuaram o ciclo perverso da institucionalização, conduzindo a ação dos diferentes atores sociais frente às suas demandas na "lógica da *internação*, do *seqüestro* às instituições específicas" (BARISON, 1997, p. 110). (grifos do autor).

Na própria trajetória histórica da legislação sobre o "menor" no Brasil, percebe-se que os processos de disciplinarização não foram consensuais. A resposta que a sociedade brasileira procurou dar no enfrentamento da questão do lugar da criança e do adolescente vai ser ancorada por um novo

ordenamento no campo do Direito e da Justiça, rompendo, porém não definitivamente, com a arcaica Doutrina Menorista, que presidia o antigo sistema da década de 1960.

A terceira escola na história dos sistemas jurídicos, que promoveu a transição conceitual no campo do Direito da Infância e Juventude no Brasil, foi a Doutrina da Proteção Integral. Essa doutrina orientou o texto do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (Lei 8069/90), que tem como pilar a elevação da criança e do adolescente como sujeitos de direitos, cidadãos titulares de direitos e obrigações, respeitadas suas peculiares condições de pessoa em desenvolvimento.

O Estatuto da Criança e do Adolescente tem sido interpretado como uma lei que permitiu a impunidade penal das crianças e dos adolescentes. Esse é, porém, um entendimento equivocado, pois crianças e adolescentes continuam a ser responsáveis por seus atos, embora não imputáveis como os adultos (SARAIVA 2002b). Para Saraiva (2002b), é o reconhecimento desse novo direito que vai exigir uma atuação dos operadores do sistema de justiça (Ministério Público, Judiciário, Segurança Pública, Conselhos Tutelares, profissionais e, convém acrescentar-se, o Poder Executivo local).

Bobbio (1992) enfatiza que o problema dos Direitos Humanos não é tanto a sua fundamentação, mas sim a sua implementação. Com a Doutrina da Proteção Integral, respaldada na Convenção das Nações Unidas para o Direito das Crianças (BRASIL, 1979b), entre outros documentos, a criança passa a ser vista como um ser em desenvolvimento que tem assegurados, com prioridade absoluta, seus direitos. Os países signatários, entre os quais o Brasil e a grande maioria dos pertencentes à América Latina, comprometeram-se a garantir a satisfação de todas as necessidades das pessoas até 18 anos, não incluindo apenas o aspecto penal do ato praticado pela ou contra a criança. Essa foi uma das mudanças mais profícuas da história do Direito da Infância e Juventude. A nova postura no trato da criança e do adolescente repercutiu em todos os setores da sociedade brasileira, criando, também, mecanismos visíveis de resistência dentro dela, por estar ainda muito contaminada pelo germe da Doutrina da Situação Irregular.

A Doutrina das Nações Unidas de Proteção Integral à Criança (BRASIL, 1979b) foi adotada, em nosso país, pela Constituição Federal de 1988,

consagrada em seu artigo 227 e, três anos depois, em 1990, pelo ECA. Faz-se mister assinalar, entretanto, que, mesmo a nova Constituição Federal e o tão propalado Estatuto, considerado um dos mais modernos do mundo, não foram suficientes para que essa mudança conceitual no campo do Direito da Criança e do Adolescente acontecesse por completo, mantendo-se uma vinculação ao sistema anterior.

Em 1992, por ocasião do III Seminário Latino Americano do Averso ao Direito, realizado em São Paulo, foram levantadas considerações em torno da permanência, em todos os países da América Latina, da justiça de “menores” como uma justiça de menor importância. Foi discutido que vários países signatários da Convenção Internacional não vêm respeitando os direitos fundamentais em relação às crianças e aos adolescentes, inscritos nas suas Constituições e que o sistema de justiça não é tutelar nem promotor de interesses desse público-alvo, mas instrumento de controle social da pobreza (SARAIVA, 2002b).

O Plano Nacional de Promoção, Defesa e Garantia do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (BRASIL, 2006a), elaborado por uma Comissão Intersetorial representada por diversos ministérios e sociedade civil e criado pelo decreto presidencial de 19 de outubro de 2004 (BRASIL, 2004), reafirma como prioridade absoluta nas ações dos gestores públicos o direito à manutenção dos vínculos com a família de origem.

Esse plano contém uma série de diretrizes para as políticas públicas e propostas de ações governamentais para efetivar o direito garantido no ECA e aguarda, desde 2005, aprovação por parte do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), para tornar-se, ou não, uma política nacional. Entre as mais de 100 ações governamentais propostas no Plano, estão os “mutirões institucionais”, para rever a situação de cada criança e cada adolescente e conferir se eles já podem retornar à família.

Os 16 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente celebrados em 2006 impulsionaram também uma série de reflexões sobre os descumprimentos dessa legislação, considerando-se a questão do abrigamento como um dos mais graves. Conforme os dados do Levantamento Nacional dos

Abrigos divulgados pelo IPEA no início de 2005 (SILVA, 2004), das crianças e adolescentes que se encontram nos abrigos brasileiros, 86,7% possuem família, e destes 58,2% mantêm vínculos, e os motivos relacionados à pobreza são os mais citados para o abrigamento.

A pesquisa do IPEA (SILVA, 2004) aponta que o ingresso em abrigo pode estar relacionado com a pobreza (52% das crianças e dos adolescentes abrigados), pois a carência de recursos materiais foi citada como um dos principais motivos de abrigamento (24,1%) dos pesquisados. Isso reforça a idéia de que essas famílias pobres, por não conseguirem cumprir a função de provedores nos aspectos que dizem respeito à alimentação, moradia, acesso à saúde e à escola, entre outros, pode dar margem a uma série de violações de direitos e resultar na institucionalização de seus filhos.

Crianças e adolescentes que vivem nos abrigos são vítimas da violência estrutural (AZEVEDO e GUERRA, 1997) por se encontrarem em situações especialmente difíceis, ou por terem seus direitos básicos violados, por omissão ou transgressão da família, da sociedade e do Estado. Embora o abrigo, apontado no Estatuto como última opção para o atendimento de crianças e adolescentes, a pesquisa do IPEA escancarou uma realidade cruel, indicando que 32,9% de todos os abrigados estão institucionalizados num período de 02 e 05 anos.

Mediante todos esses números, fica claro o uso indiscriminado da medida protetiva abrigo. Por um lado, o caráter provisório e excepcional não vem sendo cumprido pela falta de políticas públicas abrangentes e voltadas para a família, ou mesmo pela ineficiência ou insuficiência de políticas complementares de apoio<sup>58</sup>. Por outro lado, são evidenciados os limites do papel do abrigo em incentivar o retorno da criança e/ou adolescente à convivência familiar (SILVA, 2004; OLIVEIRA, 2005; PEREIRA e ANDRADE, 2004).

O enfrentamento da cultura de institucionalização, no país, vai exigir, além das ações governamentais existentes (porém, ainda não suficientes), um sério compromisso com o reconhecimento do direito e das garantias sociais e

---

<sup>58</sup>Vale notar-se que já existem programas como Bolsa Família, PETI, Agente Jovem, entre outros. Entretanto, ou eles não contemplam a totalidade das famílias, ou não são suficientes para evitar a prevenção ao abandono e à institucionalização.

com o aumento dos investimentos necessários à redução dos efeitos da exploração do capital sobre o trabalho (COUTO, 2004).

A institucionalização, muitas vezes, apresenta-se como a única alternativa para a proteção, imediata, de crianças e adolescentes. Segundo Gueiros e Oliveira (2005), o abrigo e a colocação em família substituta se revelam como estratégias insuficientes e insatisfatórias para proteção frente às carências geradas pela desigualdade social e não compensadas por políticas sociais. As autoras chamam à atenção o aumento do número de abrigos em São Paulo, após a promulgação do ECA – em torno de 55%, coincidindo com os dados da pesquisa do IPEA (SILVA, 2004), que apontou 58,6%, mesmo a convivência familiar sendo priorizada no plano legal.

Para essas mesmas autoras, o Brasil ainda não consegue romper com a solução institucional. O abrigo acaba caracterizando-se quase como uma política de atenção à infância e se torna um paradoxo, pois “é a violação de direitos básicos, em geral por parte do poder público, o gerador da inclusão das crianças, adolescentes e famílias pobres no sistema de justiça” (GUEIROS e OLIVEIRA, 2005, p.127).

Rizzini e Rizzini (2004) discutem, no seu texto, que o atendimento institucional, embora tenha sofrido mudanças significativas após aprovação do ECA, é ainda marcado por idéias e práticas do passado. As autoras ressaltam que “há uma espécie de retórica que guarda relação com o passado, quando se repetia que crianças só deveriam ser institucionalizadas como um último recurso” (p. 14); daí a “resistência e obstáculos para a implementação da lei” (p. 15).

Siqueira (2006), na sua dissertação de mestrado, enfoca a problemática da institucionalização, investigando a rede de apoio social e afetivo de adolescentes institucionalizados e o processo de reinserção familiar. Os resultados do estudo apontam os adultos como principal fonte de apoio, especialmente os familiares e os monitores dos abrigos, destacando a necessidade de trabalhos de capacitação dos profissionais e de políticas de planejamento e acompanhamento dos processos de reinserção familiar.

Lopes (2005) também reafirma a necessidade de programas de capacitação e de apoio aos cuidadores institucionais. Esses programas ainda são escassos e estão distantes do que preconiza o Estatuto da Criança e do

Adolescente. O seu trabalho indicou que, mesmo o abrigo sendo uma referência de proteção, atenção e cuidado, faz-se necessária a efetivação de políticas públicas e ações governamentais. Com isso, seriam

(...) sanadas falhas como a falta do cumprimento das medidas anteriores ao abrigamento ou concomitantes previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/90), a falta de programas de apoio, de ações voltadas ao estímulo dos vínculos familiares, de alternativas de desinstitucionalização e de prevenção à mesma (LOPES, 2005, p. 91).

No Rio Grande do Sul, a Fundação de Proteção Especial (FPERGS), criada por decreto em maio de 2002 e vinculada à Secretaria do Trabalho, Cidadania e Assistência Social (STCAS), é responsável pela execução de medidas de proteção – abrigo –, voltadas a crianças e adolescentes vítimas de abandono, violência física e psicológica, maus-tratos ou em situação de risco social ou pessoal. No quadro demonstrativo de motivos de ingressos da população abrigada em 2004 (STCAS, 2006), a Fundação revela que 18,49% foram abrigados por “ausência” de políticas públicas e 42,63% por abandono. Esses dados chamam à atenção se comparados com a pesquisa nacional divulgada pelo IPEA.

Após esses dezesseis anos, as reflexões e os questionamentos em torno do ECA se desenham como um instrumento ainda incipiente na efetivação de direitos para grande parcela da população infanto-juvenil brasileira. Entretanto, nessa busca de efetivação do ECA, um novo perfil de Juiz será estabelecido. O “novo Juiz” vai ser um executor da justiça, ao invés de um colaborador da omissão das políticas públicas (SARAIVA, 2002b). Esse processo nos remete à noção de judicialização, que consiste em acionar-se o Poder Judiciário como meio de resolução dos conflitos sociais, já que as reivindicações de direitos não são atendidas por meio dos processos políticos e das instituições políticas da sociedade (SORJ, 2000).

O Poder Judiciário é acionado pelos atores sociais como guardião dos valores fundamentais (VIANNA, 1999, p. 11). Esse processo iniciou-se no Brasil pelos Juizados Especiais Cíveis e Criminais, que fez com que os 350 mil processos novos em 1988 passassem para cerca de oito milhões e meio em 1998. Isso gerou uma crise no próprio Poder Judiciário, devido à morosidade no processo de resolução dos conflitos. O Poder Judiciário coloca-se como

agregador do tecido social, como um auxiliar na construção da cidadania e como um facilitador do acesso à justiça, permitindo redefinição da sociabilidade (VIANNA, 1999, p. 22) e enfatizando seu caráter contratual (SORJ, 2000, p. 111).

#### 4.2 O ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (1990)

A história da infância e adolescência como objeto de ações públicas vai ter um componente de modernidade político-social a partir do Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990a), com a previsão de políticas sociais básicas, complementares e de garantia e defesa de direitos da criança e do adolescente, consubstanciada num importante conjunto de mudanças de conteúdo, método e gestão. A implementação do ECA, que tem como diretriz básica a Doutrina da Proteção Integral, consagra a criança e o adolescente como prioridades absolutas, e a sua proteção é dever da família, da sociedade e do Estado, impondo uma nova relação entre os atores sociais envolvidos. Com o Princípio da Prioridade Absoluta, presente no artigo 227 da Constituição Federal (Brasil, 1998), que é reafirmado no art. 4º do ECA, em que são lançados os fundamentos do chamado Sistema Primário de Garantias, são estabelecidas as diretrizes para uma Política Pública que prioriza crianças e adolescentes reconhecidos em sua peculiar condição de pessoa em desenvolvimento.

Saraiva (2002b), Mendez (1998), Silva (1999a), Nogueira Neto (2005) vão contribuir substancialmente para as discussões da mudança de pressupostos, defendendo a criança e o adolescente enquanto “sujeitos de direitos” e de proteção, tendo por base a Doutrina da Proteção Integral. Nogueira Neto (2005), mais especificamente, afirma, em seu texto, que ainda não há uma sistematização completa e consensual a respeito dos marcos teórico para a institucionalização do Sistema de Garantia de Direitos da criança e do adolescente. Esse sistema compreende a política de atendimento, o controle, a vigilância, a defesa e a responsabilização (FALEIROS, 1995a).

É necessário explicitar-se que o ECA se estrutura a partir de três grandes Sistemas de Garantia. O Sistema Primário dá conta das Políticas

Públicas de Atendimento às crianças e aos adolescentes (arts. 4º e 87). O Sistema Secundário trata das Medidas de Proteção dirigidas às crianças e aos adolescentes em situação de risco pessoal ou social (arts. 98 e 101). O Sistema Terciário trata da aplicação, execução e atendimento das Medidas Socioeducativas aos adolescentes em conflito com a Lei, autores de atos infracionais (art. 112).

O Estatuto da Criança e do Adolescente universaliza as medidas de proteção a toda a população infanto-juvenil e estende a concessão de benefícios como direito a ser garantido, mediante um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais que comporão uma política de atendimento em forma de rede. Com isso, o Estatuto propõe um reordenamento institucional em três eixos: promoção, controle e defesa de direitos.

No Título II, em seus artigos 7º a 69, o ECA trata detalhadamente do direito à vida, à saúde, à liberdade, ao respeito e à dignidade, à convivência familiar e comunitária, à educação, à cultura, ao esporte e ao lazer, à profissionalização e à proteção ao trabalho.

Apresenta também mudanças fundamentais na elaboração das políticas públicas para a infância e juventude, prevendo a municipalização do atendimento, a criação de Conselhos de Direitos nas esferas municipal, estadual e federal com paridade de entidades não-governamentais (da sociedade civil) e governamentais para elaboração e controle de políticas sociais nessa área, bem como para criação e manutenção de programas específicos, observando-se a descentralização político-administrativa. Cabe ainda ao Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente alocar os investimentos dos recursos financeiros, segundo as prioridades detectadas no diagnóstico do Município.

A sociedade também possui poder de vigilância e controle através do Fórum de Defesa da Criança e do Adolescente. Para a defesa de direitos e responsabilização das violações desses direitos existe o Ministério Público, os Centros de Defesa, a Defensoria Pública e o Conselho Tutelar (FALEIROS, 1995a).

Assim, o espaço político de atenção à criança e ao adolescente configurado no ECA se expressa através do Conselho Municipal dos Direitos

da Criança e do Adolescente (CMDCA), em que a sociedade civil e o Executivo Municipal definem, em conjunto, as políticas municipais articulando-se às instâncias estadual e federal. O outro espaço político é o Conselho Tutelar (CT), responsável pela garantia e efetivação dos direitos assegurados a crianças e adolescentes, servindo de mediador entre a comunidade e o Poder Judiciário e entre a comunidade e o Poder Público local. Ambos servem de mecanismos viabilizadores da participação social e da concretização da lei.

Entretanto, para Andrade (2000), os Conselhos Tutelares têm se constituído mais como uma ação reguladora dos sujeitos, cobradores de deveres dos indivíduos, e menos como um órgão garantidor de direitos, o que nos remete ao controle social previsto na vetusta Doutrina da Situação Irregular. Para o autor, as práticas dos Conselhos Tutelares estão na perspectiva foucaultiana<sup>59</sup> e não se concretizam enquanto mecanismos de exigibilidade de direitos, por não serem reconhecidos na comunidade como órgãos competentes na garantia dos direitos preconizados pelo ECA.

O estudo de Andrade (2000) vem se somar às dúvidas e aos questionamentos que têm permeado o cotidiano do assistente social, quando se constata que o abrigo de crianças e adolescentes em instituições de Santa Maria tem sido usado como a primeira possibilidade prevista para protegê-los, sem serem esgotadas as seis medidas protetivas anteriores<sup>60</sup>.

---

<sup>59</sup>Foucault (1985), ao denominar "sociedade disciplinar" aquela em que as instituições ocidentais modernas controlam socialmente os comportamentos, os gestos e as habilidades dos indivíduos, pretendeu evidenciar a constituição dessa sociedade como fruto das necessidades impostas pelas novas formas de acumulação do capital no século XVIII. Para o autor, a perspectiva do controle social visa aumentar a força do corpo em termos do econômico de utilidade e reduzir a possibilidade de mobilização política. Esse corpo passa, então, a ser controlado, corrigido e não mais mutilado e castigado como mecanismo de correção, adotado na Idade Média. Passa a ser um corpo habilitado a compor a força de trabalho. Em vista disso, esses sujeitos não são mais excluídos do convívio social, mas submetidos a um processo de produção como suporte para que as relações de poder estabeleçam-se no corpo social através de orfanatos, fábricas, prisões, asilos que serviram para a fixação e normalização desses sujeitos. Também Goffman (1974), ao examinar as instituições sociais e, em particular, as chamadas "instituições totais" (manicômios, prisões, asilos e conventos), no caso os internatos para crianças, acabaram servindo, no Brasil, como "estufas para mudar as pessoas".

<sup>60</sup>O art. 98 do ECA (BRASIL, 1990a) trata da aplicabilidade das medidas de proteção a crianças e adolescentes, quando os seus direitos forem ameaçados ou violados: I - por ação ou omissão da sociedade ou do Estado; II - por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsáveis; III - em razão de sua conduta. Cabe, ao Conselheiro Tutelar aplicar as seguintes medidas protetivas previstas no art. 101: I - encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade; II - orientação, apoio e acompanhamento temporários; III - matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental; IV - inclusão em programa comunitário ou oficial, de auxílio à família, à criança e ao adolescente; V - requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial; VI -

A aplicabilidade dos princípios do ECA envolve a redefinição de novo modelo de política social, que não é determinado pela letra legal, mas por um jogo de forças vinculado aos interesses dos diversos segmentos sociais e o envolvimento de diferentes atores, entre eles o juiz, o promotor, os coordenadores dos abrigos, conselheiros tutelares, conselheiros de direitos, o poder público municipal e profissionais como assistentes sociais, psicólogos, entre outros, que definem o cotidiano e o futuro da vida das crianças e dos adolescentes daquela comunidade.

Considera-se que a emergência de uma nova fase não elimina prontamente os elementos constitutivos da anterior, pois o novo e o velho estão interagindo o tempo todo. Assim, constata-se que, mesmo com a elaboração do ECA, fundado nos princípios do Estado Protetor e Interventor do Bem-Estar Social, na prática poucas mudanças ocorreram desde então. Nesse cenário, serão discutidos, por um lado, a utilização da medida de proteção abrigo e o seu uso indiscriminado e, por outro lado, o lugar social que o abrigo ocupa no âmbito da política municipal de proteção dos direitos da criança e do adolescente no Município de Santa Maria.

#### **4.3 O ABRIGO COMO MEDIDA DE PROTEÇÃO: UMA CONTROVÉRSIA**

O abrigo se torna uma necessidade quando a família ou os responsáveis pela criança ou pelo adolescente não conseguem efetivar o direito essencial à formação e ao desenvolvimento dos seus filhos e também quando o Estado não atua eficazmente mediante políticas públicas e sociais na garantia à proteção social da família. Nesse contexto, o acolhimento institucional se revela como uma das alternativas, dentre outras (famílias acolhedoras, adoção), de garantia da convivência, de maneira provisória e excepcional, como está previsto nas normativas nacionais e internacionais.

O abrigo, segundo o Sistema de Garantias e Direitos (SGD), é um serviço de proteção de Direitos Humanos para a criança e para o adolescente, que tem o caráter de atendimento inicial, integrado e emergencial, que visa prevenir a ocorrência de ameaça aos direitos e atender as crianças e os

---

inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos; VII - abrigo em entidade; VIII - colocação em família substituta.

adolescentes imediatamente após a ocorrência dessas ameaças e violações<sup>61</sup>. Os princípios basilares e fundantes do Estatuto (ECA) estão pautados num Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGD) que está apoiado em três eixos estratégicos de ação: a Promoção dos Direitos Humanos (Atendimento Direto), o Controle da efetivação dos Direitos Humanos (Vigilância) e a Defesa dos Direitos Humanos (Responsabilização), em favor de todas as crianças e adolescentes, de modo que sejam reconhecidos e respeitados como sujeitos de direitos consagrados nos instrumentos normativos nacionais e internacionais.

O Levantamento Nacional de Abrigos para Crianças e Adolescentes (SILVA, 2004) constatou a existência de 20 mil crianças e adolescentes vivendo em 589 abrigos, investigados em âmbito nacional (dentre aqueles que recebem subsídios do governo federal). Em sua maioria, são meninos entre as idades de sete e 15 anos, negros e pobres.

No Município de Santa Maria, através de pesquisa realizada por Arpini e Silva (2006) nas Delegacias Especializadas da Criança e do Adolescente (DPCA) e da Mulher (DPPM), no período entre janeiro e junho de 2004, foi indicado que dos 1234 casos registrados, 455 registros envolveram 550 crianças e adolescentes como vítimas.

A análise dos dados da pesquisa aponta que, dessas 550 vítimas registradas na DPCA (não foram computados aqui os dados da pesquisa levantados na DPPM), 165 sofreram lesão corporal e 108 foram ameaçadas, na sua maioria, adolescentes entre 12 e 18 anos. Como terceiro maior índice, dentre os tipos de violência notificados, está o abandono material de 61 crianças que se encontram na faixa entre zero e cinco anos de idade. Os maus-tratos ocuparam o quarto lugar na classificação geral, representando 46 vítimas que sofreram esse tipo de violência. Ainda foram registrados 24 casos

---

<sup>61</sup>O SGD da Criança e do Adolescente foi regulamentado pela Lei 8.069/90 (ECA) e foi uma conquista da Constituição Federal de 1988. A finalidade desse Sistema é articular e integrar nos níveis de governo (Federal, Estadual, Distrital e Municipal), as 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” (Resolução Nº 113, de 19 de abril de 2006, Diário Oficial da União, Nº 76, 20/04/06, Capítulo I, art.1) Além disso, a Resolução Nº 113 (CONANDA, 2006) aprovou parâmetros para a institucionalização e o fortalecimento do SGD articulado com todos os sistemas nacionais de operacionalização de políticas públicas.

referentes ao atentado violento ao pudor, 17 casos de corrupção de menores e 13 casos de estupro notificados na DPCA.

As violências notificadas revelam a magnitude de um problema que pressupõe a existência de uma rede de proteção e de atores capazes de defender os direitos das crianças e dos adolescentes. O abrigo é uma possibilidade ou não de ser um lugar de reinserção familiar. Esse é um ponto bastante discutido que merece ser retomado aqui. Na abordagem atual do abrigo como instituição de proteção determinada pelo ECA para crianças e adolescentes ameaçados ou violados em seus direitos, encontram-se estudos, podendo-se ressaltar basicamente duas posições diferenciadas.

A primeira compõe-se de autores que se mantêm vinculados a uma visão de que a institucionalização prejudica o desenvolvimento da criança e do adolescente, não visualizando possibilidades de ações que possam alterar a realidade de quem necessita ser afastado de seu meio familiar, por estar sofrendo algum tipo de violação de direitos. Um segundo grupo reafirma a importância do papel desempenhado por essas instituições de atendimento que compõem a rede de apoio social, avaliando essa alternativa como positiva. Nesse grupo, entretanto, há autores que, de modo mais cuidadoso, relativizam um pouco os efeitos positivos, admitindo que o abrigo pode ou não constituir um risco para o desenvolvimento das crianças e adolescentes, dependendo de suas histórias pregressas.

Ao primeiro grupo pertence primeiramente a análise de Centurião (1999). Esse autor baseia-se em uma visão sobre crianças e adolescentes em risco social que freqüentam abrigos. Lançando mão da abordagem interacionista, ele acredita que essa abordagem procura iluminar e sustentar uma maior e melhor compreensão do cotidiano, das histórias de vida, da psicodinâmica oriunda do grupo familiar e das próprias crianças e adolescentes em situação de rua. Nesse contexto, o autor referenda a importância decisiva dos aspectos psicológicos que caracterizam crianças e adolescentes em situação de rua e grupos aos quais estão vinculados, família ou outros, mais precisamente do processo de construção de uma realidade imaginária e não "real" criada por eles, ou mesmo fruto do contato com outras pessoas, sejam ou não de seu grupo familiar.

Centurião (1999) entende ser imprescindível uma posição transdisciplinar de quem atua com esses grupos. A relação interpessoal de crianças e adolescentes em situação de rua está repleta de ambigüidades, ambivalências e conflitos, o que exige dos profissionais dar-se conta dos aspectos psicogenéticos e sociogenéticos das vivências pessoais dessas crianças e adolescentes. O autor chama à atenção a patologia familiar desses grupos “como construtora de um modo de ser, de tipos de conduta que dificilmente irão alterar-se”. Isso serve de “alerta para o falso otimismo que algumas experiências supostamente bem sucedidas têm causado nos profissionais da área” (CENTURIÃO, 1999, p. 247).

O autor referido destaca que há necessidade de ações preventivas por parte das instituições públicas e privadas, ressaltando a exigência de profissionais competentes e capazes de rever conceitos, parâmetros e atitudes diante da complexidade das interações humanas. Há, também, segundo Centurião (1999), necessidade de uma percepção mais exata e completa da situação de crianças e adolescentes em situação de risco e de seu contexto. Esses caminhos são ressaltados pelo autor como facilitadores para a compreensão dessa realidade tão complexa e multifacetada e para a intervenção profissional nesse contexto.

Carvalho (2002, apud SIQUEIRA e DELL’ AGLIO, 2006), igualmente tem uma posição negativa quanto aos efeitos do ambiente institucional para as crianças e adolescentes. Afirma que o atendimento padronizado, o alto índice de crianças por cuidador, a falta de atividades planejadas e a fragilidade das redes de apoio social e afetivo são aspectos que inviabilizam um bom desenvolvimento da criança abrigada por muito tempo.

Weber (2008), apesar de abordar a institucionalização ligada ao problema da adoção, menciona uma série de autores que, tendo realizado quer trabalhos empíricos quer análises de revisão conceitual, afirmam semelhantemente suas visões negativas quanto ao papel das instituições. Entre os autores citados encontra-se Altoé (1985, 1990, 1991), Goffmann (1974), Guirado (1986), Rizzini (1985). Então, Weber (2008) diz, de forma sintética, que a “criança institucionalizada é o protótipo dos resultados devastadores da ausência de uma vinculação afetiva estável e constante e dos

prejuízos causados por um ambiente empobrecido e opressivo ao desenvolvimento infantil” (p. 1).

Ao segundo grupo, que entende a institucionalização como uma oportunidade positiva para o desenvolvimento da criança e do adolescente, pertence primeiramente as investigações de Marin (1999). Ela lança duas questões. Na primeira, indaga se o abrigo poderia dar condições para que uma criança adquirisse uma “identidade” própria, conseguindo um desenvolvimento adequado, mesmo estando privada da convivência familiar. Na segunda, indaga se a instituição deveria se colocar como substituta total da família. A autora demonstra, na sua pesquisa, que a criança encontra na instituição os limites para aquisição de sua identidade, colocando-a como um sujeito ativo. Para ela, a desmistificação desses aspectos abre espaço para que a instituição seja uma alternativa e possibilidade viável ao desenvolvimento integral da criança, mesmo privada da convivência familiar.

Igualmente, Arpini (2003) entende que é preciso reconsiderar-se a perspectiva institucional. Para essa autora, a instituição pode ser repensada como um local em que crianças e adolescentes podem construir referenciais identificatórios positivos, do ponto de vista da construção de sujeitos. Com isso, talvez, recupera-se o funcionamento falido dessas instituições.

Enfocando entrevistas com crianças, Rizzini e Rizzini (2004) mostraram uma mudança no perfil das crianças atendidas mais recentemente, indicando que as crianças demonstram um movimento de rejeição de suas famílias, inclusive afirmando não poderem ou não desejarem voltar para casa, seja por conflitos familiares, seja por envolvimento com o tráfico de drogas.

As autoras concluíram que a alta mobilidade que caracteriza as trajetórias dessas crianças e adolescentes é provocada por fatores ligados ao contexto de violência, diferentemente, se comparada com o fenômeno da institucionalização de crianças e adolescentes do passado. Para as autoras, antes, na sua maioria, a “*clientela* das instituições era internada pelas próprias famílias, sendo as crianças retidas nos internatos e transferidas de tempos em tempos para outros, de acordo com a sua faixa etária, sexo, perfil e comportamento” (RIZZINI e RIZZINI, 2004, p.16).

Entretanto, deve-se salientar que as autoras apontam para o aspecto da descontinuidade de vínculos de jovens acolhidos nos abrigos por manterem um

ritmo impressionante de deslocamento entre as ruas, as casas dos pais ou familiares e múltiplas instituições (RIZZINI e RIZZINI 2004). É justamente esse aspecto dos vínculos que serão objeto de estudos posteriores, uma vez que é um ponto central no novo papel que as instituições mantidas ou criadas após o ECA terão que se ocupar, para oferecerem um serviço mais qualificado aos usuários desses abrigos.

Já com essas preocupações, Siqueira e Dell' Aglio (2006) fazem uma revisão dos estudos mais recentes que abordam o problema do papel dos abrigos ou sua influência no desenvolvimento de crianças e adolescentes, considerando estudos a respeito da vivência institucional que são relevantes e atuais.

Constataram na revisão, primeiramente, que a problemática da institucionalização está “presente na realidade de muitas famílias brasileiras em condições socioeconômicas desfavorecidas” (SIQUEIRA e DELL' AGLIO, 2006, p. 71). Além disso, perceberam que apoio social e afetivo oferecido pela instituição pode gerar, segundo as autoras, “o desenvolvimento da capacidade de enfrentamento de adversidades promovendo características de resiliência e desenvolvimento adaptativo (SIQUEIRA e DELL' AGLIO, 2006, p. 77). A resiliência<sup>62</sup>, que foi entendida como “invulnerabilidade” ou resistência frente a qualquer situação estressora, hoje é definida como uma herança que o indivíduo herda “a partir da interação dinâmica existente entre as características individuais e a complexidade do contexto social” (MORAIS e KOLLER, 2004, p. 100).

O estudo da resiliência tem sido assim considerado por alguns pesquisadores, a exemplo de Yunes e Szymanski (2001), como relevante principalmente na formulação de políticas públicas, visando a atender a criança e o adolescente vítimas de violência, seja para fortalecer os seus aspectos mais saudáveis e resilientes frente às adversidades; seja para garantir a sua proteção, a partir dessa nova ótica de atuação dos profissionais que lidam com essa problemática. Assim, tomada como um conceito relativamente novo no Brasil, a resiliência deve ser incluída nas discussões em torno da problemática de crianças e adolescentes que se encontram em situação de risco social e

---

<sup>62</sup> Foi Michael Rutter o pioneiro dos estudos sobre a resiliência. Ver: Yunes; Szymanski (2001).

pessoal, por estar presente em alguns indivíduos que, mesmo inseridos em ambientes sócio-econômicos adversos ou doentios, desenvolvem a capacidade de ter um desenvolvimento sadio.

A compreensão dessa interação do indivíduo com o seu meio possibilita o entendimento, também de maneira dinâmica, dos fatores de risco e de proteção que estão em jogo no momento de avaliar-se a necessidade de uma criança ou de um adolescente ser abrigado ou não numa instituição de acolhimento, que serve de retaguarda aos Conselhos Tutelares.

Também para Morais e Koller (2004), os fatores de proteção devem ser tão privilegiados quanto os fatores de risco nos estudos. A compreensão desses fatores auxilia na prevenção e promoção dos aspectos mais saudáveis dos indivíduos e, portanto, no fortalecimento desses aspectos que podem ajudar o indivíduo a melhorar suas respostas pessoais frente às situações de risco.

Nessa linha de valorização do papel institucional na vida das crianças e adolescentes em situação de risco, as pesquisas desenvolvidas a partir da chamada Abordagem Ecológica do Desenvolvimento Humano (AEDH)<sup>63</sup> parecem demonstrar que a colocação de uma criança ou adolescente em abrigo, pode<sup>64</sup> significar um fator de proteção que oportuniza “um desenvolvimento que maximiza as potencialidades dos indivíduos” (YUNES, MIRANDA e CUELLO, p. 204, 2004).

A abordagem ecológica auxilia a se pensar nas interações da pessoa com os ambientes<sup>65</sup>, desde os mais próximos aos mais distantes. Para o crescimento psicológico, importa a maneira como o indivíduo percebe o

---

<sup>63</sup> A Teoria Ecológica do Desenvolvimento Humano desenvolvida por Urie Bronfenbrenner procura nos processos psicológicos ver a pessoa apenas como um dos elementos, pois o foco principal são os *processos* e as *interações*. A abordagem ecológica propõe que o desenvolvimento humano seja estudado através de quatro núcleos inter-relacionados: o processo, a pessoa, o contexto e o tempo. Essa proposta de investigação privilegia a inserção ecológica do pesquisador no ambiente a ser estudado, as capacidades e as competências das pessoas em desenvolvimento, em vez de se preocupar com os déficits. São considerados pontos fortes desse modelo à consideração dos aspectos culturais, sócio-históricos e políticos nos delineamentos de pesquisa propostos pelo modelo. Ver Koller (2004).

<sup>64</sup> O verbo “pode” não indica exatamente que vá acontecer, mas enfatiza antes, que para que aconteça a proteção das crianças e adolescentes nas instituições é necessário, antes de tudo, que se satisfaçam algumas condições.

<sup>65</sup> Os ambientes são analisados em sistemas que estão relacionados entre si, citando-se alguns exemplos: o microsistema (a família, a escola, a vizinhança, a igreja); o mesossistema (família-escola, escola-igreja), o exossistema (família extensa, as amizades, a vizinhança do bairro em geral) e o macrosistema (valores culturais, as crenças, as situações e acontecimentos históricos). Ver Koller (2004).

ambiente, ou seja, aqueles aspectos do meio ambiente mais significativos para a pessoa numa dada situação (YUNES, MIRANDA e CUELLO, 2004).

Esse enfoque tem enfatizado muito mais os processos que protegem, incluindo a instituição de abrigo como um dos sistemas significativos para a proteção e uma oportunidade de desenvolvimento das crianças e dos adolescentes que da instituição necessitam, num momento específico das suas vidas. Pesquisas nessa área procuram identificar quais os processos que protegem as crianças e os adolescentes e a relação dinâmica entre riscos e oportunidades no desenvolvimento de crianças institucionalizadas (YUNES, MIRANDA e CUELLO, 2004).

Sabe-se que a falta de apoio social e educacional e de políticas de atendimento e promoção da família abre a possibilidade de algumas crianças e adolescentes deixarem o convívio familiar e transitarem entre a rua, as instituições de atendimento, incluindo o abrigo, e a sua casa (família). Assim, a institucionalização pode se constituir ou não em risco para a criança e o adolescente, dependendo dos “mecanismos através dos quais os processos de risco operam seus efeitos negativos na criança” (YUNES, MIRANDA e CUELLO, 2004, p. 202).

Santana e Koller (2004) entendem que as instituições de atendimento juntamente com seus funcionários desempenham um papel importante na vida das crianças e adolescentes em situação de risco, desde que haja preparação adequada do pessoal que atende esse grupo social.

Diante dos referidos estudos, chega-se à conclusão de que o ambiente institucional e o seu papel para as crianças e adolescentes vêm sendo amplamente estudados. Para além dos determinismos sócio-econômicos e dos determinismos e influências negativas que, no caso, os abrigos podem impor (visões negativas sobre o papel institucional), a análise da resiliência abriu um leque de possibilidades na consideração da instituição para as crianças e adolescentes em situação de risco e vulnerabilidade social.

A abordagem ecológica envolvendo o estudo da resiliência integrou diferentes perspectivas que determinam a situação das famílias vulneráveis e das instituições: a realidade social, a econômica, a cultural, a política e especialmente a sócio-psicológica. Por isso, vai enfatizar o abrigo como uma oportunidade de proteção ou como “mecanismos de proteção” (YUNES et al.,

2004, p. 204) e concentrar, de certo modo, suas preocupações ao estudar os abrigos nos processos que protegem as crianças e os adolescentes dos mecanismos de risco.

Os “mecanismos de proteção”, para a abordagem ecológica, “serão aqueles, que numa trajetória de risco, mudam o curso da vida da pessoa (pontos de virada) para um final ‘mais feliz’” (YUNES et al., 2004, p. 204). Para essa abordagem, a ênfase no estudo das instituições deve ser deslocada da questão da “pobreza social” para a “pobreza relacional”, pois é a segunda que “pode provocar maiores ‘estragos’ na formação da identidade e no desenvolvimento psicológico do indivíduo” (YUNES et al., 2004, p. 204) enquanto estiver abrigado ou institucionalizado. ,

Pode-se dizer, então, de modo mais amplo e com diferentes nuances, que os estudos de Marin (1999), Yunes e Szymanski (2001), Arpini (2003), Rizzini e Rizzini (2004), Santana e Koller (2004), Morais e Koller (2004), aqui mencionados, e muitos outros no Brasil e fora dele, tendem a afirmar que as boas experiências de uma criança ou adolescente nas instituições vão depender dos vínculos afetivos e do apoio social e afetivo que a instituição vai desempenhar para eles, servindo de mais um elo para a formação de suas identidades e para o seu desenvolvimento, protegendo-os e criando oportunidades<sup>66</sup> para o enfrentamento da vida social e pessoal.

Entretanto, não se pode perder de vista a dura realidade sócio-econômica, dos problemas político-administrativos, jurídicos e institucionais que os profissionais se vêem confrontados no seu cotidiano para a efetivação do sistema de proteção e de garantias às crianças e aos adolescentes no Brasil. Nesse contexto difícil, não é de todo inválida a colocação de que um sistema de prevenção que evite a colocação das crianças em abrigos deveria ser muito bem pensado.

Pensa-se que os contrastes na abordagem teórica sobre os abrigos, aqui mencionados, exigirá sempre um confronto com a realidade pesquisada. Por isso, um posicionamento mais acurado sobre essa questão teórica deverá emergir na conclusão deste trabalho, após análise dos dados, para um melhor

---

<sup>66</sup> Sobre esse aspecto ver também o que foi abordado no capítulo 2.2.2, a propósito dos trabalhos de Barker e Rizzini (2002) e Rizzini et al (2000).

posicionamento, uma vez que o foco do estudo não foi a análise institucional propriamente dita<sup>67</sup>.

---

<sup>67</sup> É certamente importante salientar, nesse sentido, que os estudos da Ciência Política e da Antropologia Social seriam de grande valia aqui, especialmente o de Mary Douglas (1998), mas que por questões de delimitação, não poderão ser considerados neste trabalho.

## 5 A ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA DE PROTEÇÃO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE NO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA

Este capítulo trata da organização do sistema de proteção à criança e ao adolescente no Município de Santa Maria-RS. Na primeira parte, procura-se reconstruir a história das instituições de abrigamento no período de 1932 a 2007. Para tanto, optou-se em apresentar primeiro um quadro que demonstra o funcionamento dos abrigos antes e após o ECA com alguns dados sobre a fundação, as características e modalidades de atendimento dessas entidades no período acima assinalado e, depois, uma descrição sucinta que auxilia a compreender o papel das instituições de abrigo no contexto histórico delimitado pelo ECA (BRASIL, 1990a), legislação que reconhece a criança e o adolescente como sujeitos de direitos.

Esse resgate histórico inicia com a fundação da primeira instituição de atendimento, indo até o surgimento das instituições pós-ECA (BRASIL, 1990) e as anteriores que se reordenaram, resgatando-se, com isso, o cenário histórico e social da proteção da criança e do adolescente no Município.

O objetivo desta descrição é tentar ultrapassar o simples ato de analisar a aplicação da medida de proteção abrigo, permitindo, com isso, compreender que a instituição de acolhida é uma das alternativas de proteção para as crianças e os adolescentes e que a institucionalização ou a aplicação dessa medida vão ter nuances diferentes, dependendo do momento histórico e das condições e posições em que se encontram os atores sociais, levando-se em consideração aspectos políticos, econômicos e sociais do país e do município onde eles estão inseridos.

Para tanto, são resgatadas as trajetórias históricas de sete instituições fundadas no Município de Santa Maria-RS, antes e depois do advento do Estatuto da Criança e do Adolescente, utilizando-se como fontes de coleta dos dados os *sites* dessas instituições na internet, entrevistas com os seus dirigentes e técnicos, consulta aos arquivos e aos documentos oficiais que foram colocados à disposição da pesquisadora para esse fim. Para preservar a identidade das instituições, utilizaram-se letras que nomeiam cada uma delas, e na ordem cronológica de seus surgimentos no Município.

Na segunda parte do capítulo, apresenta-se um perfil dos atores sociais do Sistema de Garantia de Direitos, que fizeram parte da pesquisa, além de se demonstrar como se estruturam o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e os Conselhos Tutelares de Santa Maria.

A terceira parte, por fim, mapeia a rede de atendimento assistencial do Município, utilizando-se o Plano Plurianual de Assistência Social, que planeja as ações do Poder Executivo em articulação com a sociedade civil por quatro exercícios financeiros (PPA 2006-2009). O objetivo, aqui, é de balizar a pesquisa que tomou a Assistência Social como a política que gera e financia as ações voltadas para a proteção social das crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade e risco social. Além disso, situa-se o abrigo como Proteção Social Especial de alta complexidade no Sistema Único de Assistência Social.

De qualquer modo, procuram-se incluir, neste capítulo, alguns dados que auxiliam na apresentação de um novo patamar de conhecimento sobre a organização do sistema de proteção social à criança e ao adolescente, contextualizando-se brevemente a realidade institucional dos abrigos, o perfil dos atores envolvidos com a garantia de seus direitos e a rede assistencial por níveis de complexidade, conforme o Sistema Único de Assistência Social.

Para completar e complementar o panorama histórico, não poderiam faltar informações sobre o surgimento, a localização geográfica e a situação socioeconômica do município responsável pelo desenvolvimento social<sup>68</sup> daqueles que vivem em seu entorno e onde estão localizados os abrigos e os atores sociais empenhados com a proteção e a garantia dos direitos sociais das crianças e dos adolescentes privados do direito básico e fundamental de crescer no seio de uma família e de uma comunidade.

## 5.1 PERCURSO HISTÓRICO DAS INSTITUIÇÕES DE ABRIGAMENTO

Em primeiro lugar, seria importante esclarecer como se organizou a reconstrução histórica das instituições de abrigamento no Município. Após a pesquisa nos sites e documentos oficiais das instituições e entrevistas

---

<sup>68</sup> Há vários textos que tratam o desenvolvimento social como sustentabilidade ou a capacidade de a própria sociedade local efetivar mecanismos para o atendimento das necessidades sociais das pessoas oriundas daquela comunidade. Ver Rotta et al. (2006).

realizadas com os seus dirigentes e alguns técnicos, foi elaborado um quadro (Quadro 1) com as instituições que prestaram e prestam até hoje atendimento às crianças e adolescentes que necessitam de abrigo e proteção em Santa Maria.

Quadro 1: Funcionamento dos abrigos antes do ECA e após o ECA (1990)

<b>Abrigos antes do ECA</b>	<b>Abrigos após o ECA (1990)</b>
<p><b>Instituição A</b></p> <p>Fundação: 1932            Característica da entidade: religiosa (espírita)            Modalidade: orfanato, internato, lar            Sexo: feminino            Faixa etária: 4 a 12 anos            Área de abrangência: Santa Maria e região            Média de abrigamentos: 10/ano            1932-1997: 600 abrigamentos (estimativa).</p>	<p><b>Instituição A</b></p> <p>1997: fechamento do abrigo e nova modalidade de atendimento (ASEMA até 12 anos e OASF).</p>
<p><b>I</b></p> <p><b>Instituição B</b></p> <p>Fundação: 1939            Característica da entidade: religiosa (metodista)            Modalidade: orfanato, internato, lar casa-lar            Sexo: masculino            Faixa etária: 07 aos 18 anos            Área de abrangência: RS e outros Estados            Média de abrigamentos: 100/ano            1939-2005: 4.000-5.000 abrigamentos (estimativa).</p>	<p><b>Instituição B</b></p> <p>1995: abrigamentos só de Santa Maria, realizado por CT ou com ordem judicial;            2004: alteração faixa etária para 06 aos 14 anos;            2003-2005: média mensal de 80 abrigamentos e após redução;            2005: fechamento da modalidade abrigo e reintegração familiar de 55 crianças/adolescentes;            2006: fechamento do abrigo e nova modalidade de atendimento (ASEMA).</p>
<p><b>Instituição C</b></p> <p>Fundação: 1943            Característica da entidade: religiosa (católica)</p>	<p><b>Instituição C</b></p> <p>1995: nova modalidade de atendimento (ASEMA) e ingresso de meninas no programa;            2003: fechamento da instituição.</p>

<p>Modalidade: reformatório, orfanato, internato e semi-internato</p> <p>Sexo: masculino</p> <p>Faixa etária: 07 aos 14 anos</p> <p>Área de abrangência: RS</p> <p>Média de abrigamentos: 120/ano internato (80) e semi-internato (40)</p> <p>1943-2003: 6000 abrigamentos (estimativa).</p>	<p><b>Instituição C (cont.)</b></p>
<p><b>Instituição D</b></p> <p>Fundação: 1961</p> <p>Característica da entidade: não religiosa</p> <p>Modalidade: lar</p> <p>Sexo: feminino e masculino</p> <p>Faixa etária: zero aos 14 anos e meninos até 06 anos</p> <p>Área de abrangência: Santa Maria e região (por determinação judicial)</p> <p>Média de abrigamentos: não foi possível obter esse dado</p> <p>1961-2006: não foi possível obter estimativa de abrigamentos.</p>	<p><b>Instituição D</b></p> <p>2000: atendimento restrito a meninas de zero a 12 anos e meninos até 06 anos, quando em grupo de irmãos;</p> <p>2007: ampliação de 35 para 65 vagas</p> <p>Média de abrigamentos: não foi possível obter estimativa de abrigamentos.</p>
<p><b>Instituição E</b></p> <p>Fundação: 1978</p> <p>Característica da entidade: não religiosa</p> <p>Modalidade: casa-lar</p> <p>Sexo: feminino e masculino</p> <p>Faixa etária: zero aos 12 anos</p> <p>Área de abrangência: Santa Maria</p> <p>Média de abrigamentos: 08/ano</p> <p>1978-2006: 120 abrigamentos (estimativa).</p>	<p><b>Instituição E</b></p> <p>2006: ampliação das casas-lar</p> <p>2005: fundação de um Centro Social e atendimento ASEMA</p> <p>Média de abrigamentos: 90 (estimativa).</p>

	<p><b>Instituição F</b></p> <p>Fundação: 1992</p> <p>Característica da entidade: não religiosa</p> <p>Modalidade: abrigo</p> <p>Sexo: masculino</p> <p>Faixa etária: 07 aos 12 anos</p> <p>Área de abrangência: Santa Maria</p> <p>Média de abrigamentos: 10/ano</p> <p>2002: abrigo e nova modalidade de atendimento (ASEMA)</p> <p>1992-2006: 846 abrigamentos (estimativa).</p>
	<p><b>Instituição G</b></p> <p>Fundação do abrigo feminino: 1993 (municipalizado em 1997)</p> <p>Fundação do abrigo masculino: 1999</p> <p>Característica da entidade: pública</p> <p>Modalidade: abrigo</p> <p>Sexo: feminino e masculino (abrigos unificados em 2006)</p> <p>Faixa etária: 12 aos 18 anos</p> <p>Área de abrangência: Santa Maria</p> <p>Média de abrigamentos: não foi possível obter estimativa de abrigamentos</p> <p>1993-2006: não foi possível obter estimativa de abrigamentos</p>

Fonte: Quadro elaborado pela autora.

Esse quadro é perpassado por um corte temporal sinalizado pelas instituições criadas antes do ECA e depois dele e as que se reordenaram. Isso foi considerado relevante, pelo fato de que o Estatuto (BRASIL, 1990a) amparado pela Constituição Federal (BRASIL, 1988) serve de marco referencial para se avaliar o que no Município se avançou em relação a esse tipo de proteção, tendo como fio condutor o reconhecimento de que a criança e o adolescente são sujeitos de direitos.

Em segundo lugar, um corte que dá visibilidade à estrutura funcional das instituições, com o objetivo de captar as características comuns que se perpetuaram na mesma instituição e no grupo delas e as suas especificidades.

Com isso, foi possível obter-se um desenho ou radiografia dos abrigos como medida de proteção, não se esgotando outras possibilidades que existem de coleta de dados a respeito da realidade institucional, mas que aqui não foram exploradas.

A intenção, neste momento, é mostrar como ocorreu o surgimento das instituições no Município que estavam comprometidas em oferecer “lares, orfanatos, internatos, patronatos, reformatórios e abrigos atendendo menores desvalidos, abandonados, órfãos, pobres, carentes, libertinos, desamparados, dessasistidos, delinqüentes, desajustados, vagabundos, vadios, mal cuidados e mal tratados fisicamente<sup>69</sup>”. Ou seja, mostrar como se chamavam nessa época as instituições que prestavam atendimento e como se designavam ou rotulavam as crianças e adolescentes que necessitavam da assistência delas.

Pensa-se que a descrição da história dessas instituições pode contribuir para revelar, por um lado, as práticas do passado que ainda incidem de maneira importante nas práticas de encaminhamento de crianças e adolescentes aos abrigos de Santa Maria pós-ECA, como será visto no capítulo seguinte. Essas práticas anunciam as resistências e os diversos obstáculos que os atores enfrentam para a implementação da lei, apesar dos avanços representados por ela. Por outro lado, esse percurso pode também subsidiar no esclarecimento e fortalecimento dos papéis dos diferentes atores do Sistema de Garantia de Direitos no cenário atual, quando é necessário que o encaminhamento de crianças e adolescentes aos abrigos que compõem a rede de atendimento seja feito por atores sociais que não existiam no passado.

---

<sup>69</sup> Rizzini e Rizzini (2004) apresentam um glossário com a definição dos termos, mas que aqui não serão detalhados.

### 5.1.1 Instituição A

A Sociedade Espírita Estudo e Caridade (SEEC), criada em 1927, é uma entidade assistencial e educacional que há mais de 70 anos assiste crianças em situação de risco no Município de Santa Maria-RS. Renomeada, em 1928, para Sociedade Espírita Feminina Estudo e Caridade, contou com a participação de pessoas da sociedade santa-mariense, consideradas de grande expressão no movimento espírita da época. Com o objetivo de difundir os princípios da Doutrina Espírita, a SEEC é uma sociedade civil, espírita, assistencial, educacional, cultural e filantrópica, sem finalidade lucrativa e pessoa jurídica de direito.

Em 31 de março de 1932, foi fundado o abrigo espírita por um grupo pertencente à SEEC e com a participação de uma das senhoras que deu nome à instituição. Por estar passando dificuldades, essa senhora pôs sua casa à disposição para que a SEEC recolhesse ali as crianças pobres, doentes ou órfãs que necessitavam de um lugar para morar e receber os cuidados necessários ao seu desenvolvimento. A primeira abrigada foi uma menina de oito anos procedente de Silveira Martins, cidade próxima a Santa Maria, acolhida no mesmo mês de fundação da entidade. Alguns meses depois, sua irmã de seis anos também foi acolhida no abrigo. Em 1934, a instituição A já contava com seis meninas internas. O objetivo da instituição era recolher meninas órfãs ou desamparadas e “prosseguir nessa espinhosa jornada”, segundo o *site* institucional (SEEC, 2007), oferecendo alimentação, cuidados médicos e odontológicos, ensino escolar e instruções para a vida, destacando-se bordado, tricô, crochê, costura, artes domésticas, entre outros. Muitos voluntários, incluindo professores, médicos, dentistas e o poder público, colaboraram com a instituição, ao longo da sua trajetória histórica.

Segundo informações disponíveis no referido *site*, a instituição abrigou, de 31 de março de 1932 até 31 de dezembro de 1997, período em que manteve o regime de abrigo (internato), mais de 600 crianças, com uma média de dez abrigamentos por ano, na maioria das vezes, com longa permanência na entidade.

Porém, a inauguração oficial do abrigo foi em 1933 e, um ano depois, com seis internas, iniciava a primeira aula, com professora voluntária. Nessa ocasião, a Diretoria da SEEC tratava de comprar um terreno para construção de um prédio próprio para o abrigo. Em 1939, ele foi incluído no Estatuto da Sociedade Espírita. Nesse mesmo ano, o objetivo foi alugar uma casa mais ampla para que, de acordo com as exigências da lei, fossem oferecidas melhores condições, quer moral, quer materialmente, às meninas abrigadas.

Em 1940, foi inaugurado o consultório médico da Sociedade Espírita Feminina Estudo e Caridade, mantenedora do abrigo, para atender inicialmente as abrigadas e os alunos da Escola Municipal que funcionava no mesmo prédio. Em 1949, 16 meninas contraíram sarampo, fato que redundou na criação de uma enfermaria para os primeiros atendimentos na instituição e, posteriormente, de um hospital. Na década de 1960, devido às dificuldades financeiras, o hospital foi posto à venda.

Nessa ocasião, a Sociedade Espírita buscava recursos financeiros que seriam destinados para a ampliação da sede com o objetivo de melhorar as condições e permitir um maior número de crianças abrigadas. Ao mesmo tempo, ampliava o setor educacional com a autorização da Secretaria de Educação (RS) para instalar, junto à Escola de 1º Grau Incompleto, o jardim de infância.

Com uma nova mudança no Estatuto em 1979, a Sociedade Espírita Feminina Estudo e Caridade deixa de ser uma entidade formada somente por sócias efetivas femininas e abre espaço para os sócios efetivos masculinos, que até então eram apenas colaboradores, alterando seu nome para Sociedade Espírita Estudo e Caridade. A década de 1980 é marcada pelo objetivo de construir um novo prédio para a escola.

Mas foi em 1997 que o Conselho Deliberativo aprovou a suspensão das atividades de internato em adequação ao ECA (BRASIL, 1990a) e lançou a pedra fundamental da construção de um prédio, que teve seu início em 1998. Quando concluído, abrigará um Centro de Atendimento da Criança e de suas famílias com ações voltadas para o Apoio Socioeducativo em Meio Aberto (ASEMA) e Orientação e Apoio Sociofamiliar (OASF). Na década de 2000, por exigência da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996),

a escola foi renomeada e o Estatuto Social da Sociedade Espírita sofreu alterações devido ao novo Código Civil brasileiro (BRASIL, 2002).

Hoje, a instituição possui uma Coordenadoria de Ensino, representada pela Escola de Ensino Fundamental responsável pela educação formal da pré-escola até a 4ª série, e outra de Assistência Social, que desenvolve várias oficinas como bordado, cestaria, danças, tricô, crochê, artes domésticas e costura às meninas procedentes de famílias vulneráveis. Atendimento médico, nutricional, odontológico, psicológico, fonoaudiológico e espiritual também são oferecidos às crianças assistidas, e as atividades se desenvolvem por meio de projetos e subprojetos que atendem aos respectivos ASEMA e OASF.

As diversas atividades são oferecidas gratuitamente aos alunos e familiares com a colaboração de um grande número de profissionais voluntários, além de estagiários (Convênio CIEE), funcionários da entidade e professores cedidos pela Prefeitura Municipal de Santa Maria. A instituição tem como meta, no futuro, se transformar em um grande Centro de Atendimento Integral da Criança e de suas famílias, com a conclusão do novo prédio.

### 5.1.2 Instituição B

A fundação de um orfanato no Rio Grande do Sul, mais especificamente em Santa Maria, por ser considerada o centro geográfico do Estado – ferroviário e militar e, posteriormente, universitário – era um velho sonho acalentado pelas lideranças da Igreja Metodista desde 1926. Ao longo da trajetória institucional, a instituição foi orfanato, internato e abrigo.

Localizado no bairro Chácara das Flores e inaugurado em 24 de junho de 1939, a instituição B, sob a coordenação do Rev. Ungaretti, nomeado para a Igreja de Santa Maria, abrigou, de início, “12 órfãos de ambos os sexos e de pequena idade” (PINHEIRO, 1984, p.11). Já em 1948, “o número de crianças internas de ambos os sexos subia para mais de 30, chegando logo a 70” crianças (PINHEIRO, 1984, p.16).

O orfanato, instalado na Granja Gauer, com uma área aproximada de 70 hectares, com casa de moradia grande, galpões, campo de boa qualidade e mato ainda cerrado, oferecia escola, plantava cereais, frutas e verduras, tinha

leitaria, vendia os produtos inclusive para outras cidades e abastecia o internato do Colégio Centenário, também metodista. Além disso, os produtos eram usados para o consumo interno do próprio orfanato.

O trabalho auxiliar de alguns meninos maiores contribuía para o atendimento das necessidades de manutenção da instituição, principalmente os relativos à alimentação. Nesse mesmo período, a instituição adquiriu um caminhão e um ônibus, vindo a organizar, alguns anos mais tarde, uma oficina de carpintaria que recebeu verbas da Legião Brasileira de Assistência (LBA) para a compra das ferramentas e máquinas. Com isso, deu-se início a fabricação de brinquedos de madeira, confecção de vassouras e consertos de veículos.

Com seus produtos hortigranjeiros, leite, produção de mel (apicultura) e caldo de cana-de-açúcar, a instituição foi a responsável, em grande parte, pela idéia de um Mercado Municipal em Santa Maria. Segundo Pinheiro (1984), todas as atividades desenvolvidas com as crianças eram educativas, e a “mão de obra seria o aprendizado dos meninos” (PINHEIRO, 1984, p.23).

A instituição B começou sendo um orfanato para “proteger e cuidar dos pequeninos, vítimas da orfandade e da pobreza; também dos menores abandonados ou filhos de pais incapazes de cumprir o seu papel; e ainda, pela instrução, a educação e o trabalho, prepará-los para a vida” (PINHEIRO, 1984, p.37). Com o argumento de que o nome “orfanato” poderia trazer constrangimentos no processo educativo-assistencial, o Estatuto foi reformado e a instituição renomeada, dando “uma idéia mais inclusiva, sem referência específica à condição do menor” (PINHEIRO, 1984, p.37).

A filosofia da instituição B era proporcionar atividade profissionalizante, incorporando a idéia de Patronato, que só se concretizou alguns anos mais tarde com a decisão superior de abrigar internos, exclusivamente, do sexo masculino. Isso exigiu a ampliação do espaço e uma infra-estrutura capaz de dar conta desse ideal. O Colégio Centenário contribuiu, acolhendo em seu internato, mediante bolsas, as meninas maiores, e a instituição passou, assim, somente a abrigar meninos.

Com a visita do governador do Estado, Dr. Walter Jobim, foi possível, então, a conclusão de um prédio grande, que foi inaugurado em 1956. Esse prédio abrigou, até 1980, nunca menos de 80 meninos na faixa etária dos sete

aos 18 anos de idade. A instituição assumiu a direção de uma creche recebendo suporte financeiro da LBA e criou também uma escola de tipografia, que ofertava uma variedade de serviços e até edição de pequenos livros.

Na década de 1980, com a idéia de descentralizar e oferecer uma nova modalidade de atendimento, seis casas-lar foram construídas. Cada casa recebia dez crianças, num total de 60, e o prédio grande abrigava em torno de 40 crianças, perfazendo um total de 100 crianças e adolescentes institucionalizados. A instituição B, até 1990, acolhia crianças e adolescentes de todo o Rio Grande do Sul e, excepcionalmente, de outros estados, como São Paulo e Paraná.

Com o advento do Estatuto (BRASIL, 1990a), em torno dos anos 1995/1996, a instituição estabeleceu um acordo com JIJ, de que só abrigaria crianças e adolescentes do Município de Santa Maria, embora ainda tivesse um número significativo de abrigados oriundos de cidades da região como São Pedro, Itaara, Agudo, Formigueiro, São Sepé, Dilermando de Aguiar, Faxinal do Soturno. Esse acordo incluía também que os abrigamentos só seriam realizados mediante determinação judicial ou por meio de encaminhamento dos conselheiros tutelares.

Aos poucos, foram sendo desabrigados crianças e adolescentes das cidades acima referidas e não sendo substituídos por outras, permanecendo o acordo até meados de 2005. Entre 2003 e 2005, a média mensal de abrigados girava em torno de 80 crianças e adolescentes, reduzindo-se o número de abrigados, a partir de 2005. Nesse período pós-ECA (BRASIL, 1990a) e novo Código Civil (BRASIL, 2002), a instituição alterou seu Estatuto novamente, aprovando, em 2004, a mudança da faixa etária dos sete aos 18 anos para seis aos 14 anos de idade.

Em 2005, a instituição B iniciou um processo de avaliação que culminou com o fechamento da modalidade de atendimento abrigo, devido aos elevados custos de manutenção e necessidade de profissionais qualificados para o atendimento das demandas institucionais. Essa decisão gerou um processo judicial para cada criança e adolescente ser desabrigado e retornar para suas famílias de origem. Na ocasião, a instituição tinha 55 crianças e adolescentes abrigados. Dos internos, apenas dois continuam residindo na instituição, um menino foi para adoção e os demais retornaram para suas famílias ou

responsáveis. De 1984 a 2002, em torno de 600 adolescentes foram encaminhados para trabalho na Caixa Econômica Federal de Santa Maria e região, por meio de convênios estabelecidos com essas instituições financeiras, principalmente, mas também com outros bancos, como o Banco do Brasil e o Itaú.

A partir de janeiro de 2006, a instituição passou a oferecer o ASEMA a 40 crianças residentes na comunidade onde ela está localizada. As crianças são atendidas também por estagiários do curso de Psicologia, sob a orientação de um professor da UFSM e por voluntários. A instituição estabeleceu convênio com o Programa Mesa Brasil, parceria entre o MDS e a Prefeitura Municipal de Santa Maria, oferecendo palestras e ações educativas às famílias das crianças inseridas no ASEMA, entre outras atividades.

Com o patrimônio ocioso, a Faculdade Metodista de Ensino Superior (FAMES), localizada no Município e pertencente à rede IPA, vai assumir o prédio grande e dar seguimento ao atendimento às crianças que já estão no ASEMA com atividades que envolvem reforço escolar e informática, em parceria com o Colégio Centenário, também pertencente a essa rede, além do trabalho que já vem sendo desenvolvido pelo curso de Psicologia da Universidade Federal de Santa Maria. O prédio onde estavam localizadas as antigas oficinas (carpintaria, por exemplo) e uma parte da propriedade (seis hectares) foi cedido à Secretaria do Meio Ambiente do Município, que, em contrapartida, paga a conta de luz. Segundo o Diretor da entidade, estima-se que, nesses 66 anos de existência da instituição B, cerca de 4.000 a 5.000 crianças e adolescentes tenham por lá passado.

### 5.1.3 Instituição C

A instituição C, fundada em 15 de agosto de 1943, tinha como mantenedora a Sociedade Civil Servos da Caridade, mais conhecida como Pão dos Pobres. As finalidades do Pão dos Pobres eram praticar a caridade, distribuir agasalho às famílias necessitadas e internar menores pobres ou abandonados, “ministrando-lhes, conforme os princípios da religião católica,

educação moral, cívica, religiosa e ensino das artes e ofícios que os habilitem a ganhar honestamente como operários” (TARANI, 1997, p.34).

Com o aumento do número de encaminhamentos de menores tratados como delinqüentes pelas autoridades judiciárias e policiais ao Pão dos Pobres, a entidade, mediante a necessidade de ampliar seu espaço de acolhida, comprou um terreno nas proximidades da cidade de Santa Maria. Nessa nova área, que foi adquirida em 1944 com auxílio financeiro do então Presidente da República Getúlio Vargas, foi construído um prédio para onde eram encaminhados meninos delinqüentes que tinham mais condições de serem reeducados. Nessa época, 60 menores estavam abrigados.

A idéia de criação de um núcleo capaz de abrigar um grande número de menores delinqüentes, provenientes de todos os municípios e paróquias do Estado, também recebeu a colaboração financeira do Governo Estadual da época. A entidade se originou com 12 casinhas em forma de vila circular situados num vasto pátio. Anos mais tarde foi construído o atual prédio, que abrigou entre 120 e 130 meninos na faixa etária dos sete aos 14 anos. No início, a instituição era caracterizada como um reformatório que recebia menores encaminhados pelas autoridades policiais e, ao longo dos anos de sua existência, abrigou entre 80 a 90 crianças e adolescentes em regime de internato e em torno de 40 crianças no semi-internato, procedentes das comunidades pobres, vizinhas à instituição.

No ano de 1953, a instituição foi remodelada, incluindo a construção de um novo pavilhão com capacidade para abrigar 200 meninos. Com o passar dos anos, a instituição deixou de ser um reformatório, tornando-se um orfanato para menores carentes (internato e semi-internato). Em 1981, era oferecido o ensino de 1ª a 5ª séries na instituição e, após, os meninos freqüentavam a escola da comunidade. No ano de 1983, comemoraram-se os 40 anos da entidade, juntamente com o aniversário da morte do fundador da Congregação Servos da Caridade, o sacerdote Luís Guanella.

A instituição C contava com funcionários próprios, professores cedidos pela Prefeitura Municipal de Santa Maria, psicóloga e dois médicos e também oferecia atendimento dentário. Como havia uma preocupação com a profissionalização, os meninos eram envolvidos em atividades na horta, lavoura, criação de gado e abelhas, marcenaria. Com a implantação do

ASEMA em 1995, houve o ingresso de meninas no programa. O objetivo principal da instituição era a promoção integral das crianças e dos adolescentes nos seus aspectos físicos, psicopedagógicos, sociocultural e religioso, inspirado na Pedagogia Guaneliana.

Em dezembro de 2003, a instituição C fechou, encerrando as atividades em decorrência, segundo dados coletados no material disponibilizado à pesquisadora, das dificuldades econômicas para a sua subsistência, da falta de apoio do Poder Público Municipal e dos atrasos no repasse das verbas, bem como da falta de condições de se reordenar conforme o Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990a).

#### 5.1.4 Instituição D

Fundada por uma senhora da sociedade santa-mariense em 12 de agosto de 1961, com a finalidade de assistir crianças desamparadas desde os primeiros dias de nascimento até a idade limite de seis anos de idade, mas podendo permanecer na entidade até que atingissem a maioridade civil, mais uma instituição nascia no Município de Santa Maria.

A instituição D oferecia “educação primária, escolar, doméstica e instrução profissional, conforme aptidão e de acordo com as possibilidades da Sociedade” como consta no Capítulo I, artigo 2º, § 4º do Estatuto Beneficente de 1972 dessa instituição. Em 1986, devido às irregularidades de outra entidade assistencial de atendimento à criança situada em Santa Maria, pelo fato de ambas terem os mesmos objetivos e também por questões de racionamento econômico dos gastos de manutenção delas, essa entidade foi integrada à instituição D, unificando-se as duas numa só instituição de atendimento a crianças que necessitavam de abrigo por serem vítimas de maus tratos físicos, negligência, pobreza, entre outras situações de risco pessoal e social.

Antes do reordenamento institucional, D abrigava meninas na faixa etária de zero a 14 anos e meninos até seis anos de idade. A partir de 2000, os meninos passaram a ser encaminhados para outro abrigo da cidade, e o

atendimento ficou restrito a meninas de zero a 12 anos. Porém, mantiveram-se em grupo irmãos, inclusive meninos, somente até os seis anos de idade.

A instituição tem 30 vagas, recebe crianças em situação de risco que são encaminhadas pelos Conselhos Tutelares e pelo Juizado da Infância e Juventude, com o objetivo de assegurar os direitos fundamentais instituídos pelo ECA. Com o fechamento de uma casa transitória da rede de abrigos de Santa Maria, a partir de janeiro de 2007 a instituição D ampliou suas metas de atendimento para 65 vagas. Encaminhar e acompanhar as atividades educacionais, desenvolver ações específicas de educação infantil, prover as necessidades básicas ao crescimento, fortalecer os vínculos familiares e orientar os pré-adolescentes sobre a exploração sexual são algumas das propostas da instituição.

Atualmente, segundo o coordenador do abrigo, 50% dos abrigamentos têm como motivo o abuso sexual, seguido de abandono familiar e outras situações sociais que implicam a proteção da criança. A instituição D vê como prioridade o acolhimento de crianças abusadas sexualmente por pais, padrastos, tios, responsáveis e outras pessoas conhecidas ou não da criança, constatando que, nos últimos anos, houve um aumento significativo de abrigamentos por esse motivo na instituição.

#### 5.1.5 Instituição E

A instituição E, segundo dados obtidos no site ([www.aldeiasinfantis.org.br/crianças](http://www.aldeiasinfantis.org.br/crianças), 2007), pertence a uma organização internacional presente em 132 países em todos os continentes, totalizando 450 instituições que acolhem 45.000 crianças e adolescentes no mundo. No Brasil, desde 1967, com 15 instituições presentes em 11 Estados brasileiros e Distrito Federal, abriga mais de 1.500 crianças no programa Casas-lar e 3.500 no programa de prevenção do abandono familiar. Atende crianças de até 12 anos de idade, que tiveram seus direitos violados ou que se encontra em situação de abandono, garantindo o fortalecimento da convivência familiar e comunitária, enquanto essas crianças estiverem abrigadas. A organização internacional foi

criada na Áustria, em 1949, com a idéia de unir duas situações resultantes da Segunda Guerra Mundial: as viúvas e as crianças órfãs.

Em 1978 entrou em funcionamento, no Município de Santa Maria, a instituição E<sup>70</sup>, representante dessa organização composta, hoje, por nove Casas-lar que acolhem, atualmente, 90 crianças. A instituição ampliou suas atividades em Santa Maria, desenvolvendo, além das Casas-lar, projetos como a Casa de Abrigo Transitória, a Comunidade Juvenil e um Centro Social.

Conforme dados obtidos em entrevista com a assistente social, antes da promulgação do ECA (BRASIL, 1990a), a instituição E recebeu 29 crianças que foram abrigadas por abandono familiar (10), maus tratos (05) e outras situações como negligência familiar, pobreza, orfandade. O desligamento das crianças e dos adolescentes da instituição E, nesse período, deu-se, dentre outros motivos, por reintegração familiar (09), emancipação (09) e família substituta (05). Em 2006, a instituição E acolheu oito crianças, 11 reintegrações e quatro adoções, sendo que 98% das crianças e adolescentes mantêm vínculos com as famílias biológicas. No Centro Social da instituição E de Santa Maria, 304 crianças e adolescentes foram atendidos no ano de 2005; em 2006, subiu para 506 atendimentos, o que representa um aumento de 65,8% no número de atendimentos, totalizando 289 famílias acompanhadas pelo programa de prevenção do abandono infantil através do fortalecimento familiar e comunitário. A principal atividade do Centro Social é o Apoio Socioeducativo em Meio Aberto (ASEMA).

Antes de 1990, a instituição teve 29 crianças e/ou adolescentes abrigados, sendo 19 do sexo masculino e dez do sexo feminino. Desse grupo, somente um ainda permanece na instituição, e os demais foram desabrigados. Os motivos que os levaram a ser acolhidos vão desde abandono familiar (10), falta de condições ou condições precárias, entendida como negligência familiar,

---

<sup>70</sup> Entre a fundação das instituições E e F, segundo dados coletados em entrevista pela pesquisadora com pessoas envolvidas com o atendimento de crianças e adolescentes nos abrigos de Santa Maria e ex-conselheiros de direitos (CMDCA), ainda na década de 1980 uma instituição assistencial X que abrigava crianças foi fechada por irregularidades graves, com a abertura de um processo judicial. Não foi possível obterem-se mais informações detalhadas a respeito da história dessa instituição, apesar da consulta feita junto ao Ministério Público, pois não há registro ou não foi encontrado o processo, porque pode não ter havido processo judicial (sic).

pobreza, doença mental, moradia, alimentação (09), maus tratos (05), orfandade (01), mãe cumprindo pena (01) e sem registro (03).

Quanto ao desligamento das crianças e/ou dos adolescentes da instituição, os motivos foram a reintegração familiar (09) e a emancipação (por maioridade civil, trabalho e casamento) (09); após vem família substituta (morar com os padrinhos ou morar com a mãe social) (05), fuga (02), óbito da criança (01) e delito (01). Sem registro do motivo do desabrigo há (01), e abrigado que permanece na instituição até a presente data (01) também.

Segundo pesquisa no *site* da organização, as estatísticas das suas entidades no Brasil, no ano 2007, informam que os motivos do abrigo são por situação de risco (33%), por abandono (24%), por problema socioeconômico (18%), por abuso sexual (16%), por violência doméstica (7%) e por orfandade (2%). A faixa etária dos abrigados está assim distribuída: sete aos 14 anos (62%), acima de 15 anos (21%), dois aos seis anos (14%) e crianças de zero aos dois anos (3%). Das 200 crianças acolhidas em 2006 nas instituições presentes nos Estados brasileiros, 153 crianças foram reintegradas, 29 crianças adotadas e 50 crianças saíram por outros motivos. O tempo médio de permanência de uma criança na Casa-lar é de 6,08 anos. Nos últimos dez anos (1996-2006), 3.608 crianças foram acolhidas, 1.749 foram reintegradas, 254 adotadas e 902 crianças foram desligadas por outros motivos.

A instituição E de Santa Maria acolhe, preferencialmente, crianças com até 12 anos de idade, mas quando há situação de grupo de irmãos que tenham adolescentes, respeita os princípios previstos no ECA. As crianças e os adolescentes são abrigados somente por determinação judicial.

#### 5.1.6 Instituição F

Dois anos após a promulgação do ECA, é fundada por pessoas da comunidade santa-mariense a instituição F, de caráter beneficente de Assistência Social (1992), que abrigava meninos na faixa etária dos 7 aos 12 anos. Hoje a instituição oferece 30 vagas para o sexo feminino, com idade de 4 a 12 anos em regime de abrigo e, desde 2002, desenvolve o ASEMA, com

vaga para 25 crianças e adolescentes do sexo masculino, com idade de 7 a 14 anos.

A instituição integra a rede de atendimento à Criança e ao Adolescente no município, garantindo retaguarda aos Conselhos Tutelares e o cumprimento de medidas determinadas pelo Juizado da Infância e Juventude. F tem a proposta de executar as medidas protetivas, oferecer uma moradia provisória e atendimento às necessidades da criança e do adolescente, visando ao seu desenvolvimento biopsicossocial.

Ao ingressarem na instituição F, as crianças e os adolescentes são matriculados em escolas da comunidade e acompanhados diariamente por um responsável na instituição, garantindo horários para estudo, frequência na escola e nas aulas de apoio e eventos realizados na escola. Além disso, a instituição estimula a presença dos pais ou responsáveis no ambiente escolar, para que estes se envolvam diretamente com o desenvolvimento dos filhos.

No período alternado ao da escola, os meninos participam de várias atividades, buscando seu autoconhecimento, formação de auto-imagem positiva, convivência comunitária, descoberta de seus interesses e aptidões. Eles participam em diversas atividades realizadas na instituição e na comunidade, como escolinha de futebol, atividades lúdico pedagógicas, iniciação à informática, recreação, atletismo, música, percussão, artes plásticas, preparação dos temas e reforço escolar, bem com a sua participação em eventos na escola e na comunidade.

Os atendimentos de saúde são realizados na rede pública municipal, assim como os atendimentos especializados em Psicologia, Fonoaudiologia, Psiquiatria e outros que se fizerem necessários. No trabalho com os meninos abrigados, o acolhimento, a transitoriedade, a convivência familiar e comunitária são princípios que norteiam as ações da instituição. A preparação da criança e da família para o retorno ao convívio familiar é feita por um assistente social com a realização de visitas, entrevistas e, conjuntamente, com os estagiários de psicologia que trabalham com a criança e a família os conteúdos relativos a vínculo e separação.

O Apoio Socioeducativo em Meio Aberto (ASEMA) tem o objetivo de trabalhar o retorno da criança e do adolescente à sua família, preparando o

processo de desabrigo de forma mais qualificada e auxiliando a família no cuidado com o filho, garantindo, com isso, a sua reintegração familiar e social.

#### 5.1.7 Instituição G

Um abrigo feminino foi implantado em Santa Maria pela FEBEM<sup>71</sup> em 1993 com capacidade para 12 meninas e municipalizado em 1997. O abrigo masculino foi fundado pela SMASC em 1999, igualmente com 12 vagas, após uma ampla discussão e pressão do CMDCA juntamente com o JIJ, para que o Município atendesse essa demanda, solicitada principalmente pelos Conselhos Tutelares. Os abrigos atendiam adolescentes entre 12 e 18 anos de idade. A partir de janeiro de 2006, houve a unificação dos dois abrigos num único equipamento social (G). Passados quase dois anos da unificação, está em tramitação, desde dezembro de 2007, um Projeto de Lei Municipal que dispõe sobre a criação das Casas Abrigo para Adolescentes, prevendo novamente dois abrigos – um feminino (CAAF) e outro masculino (CAAM) –, como era até 2006, no Município.

As instituições de abrigamento expressam, historicamente, as dificuldades da sociedade em lidar com as crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social. Em Santa Maria, observam-se alguns aspectos que ressaltam a trajetória destas instituições.

---

<sup>71</sup> Criada em 2002, a Fundação de Atendimento Sócio-Educativo (FASE-RS) vem consolidar o processo de reordenamento institucional iniciado com o advento do ECA e provocar o fim da FEBEM. Ao romper com o paradigma correccional-repressivo que orientava a política do bem-estar do menor, a FASE fica especializada no atendimento exclusivo a adolescentes autores de atos infracionais com medida judicial de internação ou semiliberdade. Conforme o art.124 – inciso VI do ECA (BRASIL, 1990a), o adolescente deve permanecer internado na mesma localidade ou naquela mais próxima ao domicílio de seus pais ou responsável. Com isso, a FEBEM-RS iniciou o processo de regionalização. Uma das primeiras unidades implantadas no interior do estado foi o Centro da Juventude de Santa Maria (em 15 de abril de 1998). Com a nova denominação, os Centros da Juventude passaram a ser chamados Centros de Atendimento Sócio-Educativo (CASE). Atualmente, a FASE-RS possui 16 unidades no sistema de atendimento aos adolescentes autores de atos infracionais, sendo doze de internação e três de semiliberdade; cinco delas em Porto Alegre e dez no interior do Estado, uma dessas o CASE/SM. A municipalização do abrigo feminino fez parte desse processo de reordenamento institucional, pois a política do atendimento das medidas socioeducativas ficou sob a responsabilidade do Estado e as medidas protetivas com o Município.

Os abrigos tinham antes do ECA e mantiveram após o ECA características diferenciadas, seja pela orientação religiosa, seja pela divisão de atendimento por sexo masculino/feminino e/ou pela faixa etária. As crianças e adolescentes, antes do ECA, eram rotulados como “problemáticos” ou com outras denominações citadas anteriormente. As instituições, igualmente, recebiam nome de lares, internatos, orfanatos e reformatórios, expressando o contexto social, jurídico, econômico, cultural e político da época de sua aparição na localidade pesquisada, mantendo-se, em alguns casos, por exemplo, a designação de lar até os dias atuais.

Em algumas instituições surgidas antes do ECA, a estrutura funcional contava com voluntários (A), outras do pós-ECA, com funcionários próprios e também cedidos pelo Município (C). De três instituições pré-ECA, duas (A e B) encerraram a modalidade de atendimento abrigo, entre 1997 e 2006, substituindo-a pelo ASEMA. A instituição A encerrou suas atividades de abrigo por decisão do seu Conselho Deliberativo e a B por dois motivos diferentes; financeiro e por falta de profissionais qualificados. A instituição C encerrou suas atividades como mencionado anteriormente, por falta de repasse de verbas para sua manutenção e problemas para se adaptar ao novo Estatuto.

A esse respeito, um dos elementos do reordenamento institucional foi a redução do número de crianças em abrigo. Anteriormente, os abrigos se caracterizavam como instituições que abrigavam de 80 a 200 crianças. Hoje, os abrigos de Santa Maria recebem de 12 a 30 crianças, por força da lei (BRASIL, 1990). Das instituições que surgiram pós-ECA, uma é pública e outra assistencial, porém não religiosa.

Pode-se dizer que, nesses 75 anos de história da proteção da criança e do adolescente em Santa Maria, as práticas de atendimento e funcionamento de algumas instituições de abrigo tiveram e têm características de cunho caritativo e voluntário. Com relação à manutenção hoje, os abrigos recebem verbas do FMDCA e do FMAS, além da doação dirigida, que consiste em doações de pessoa física ou jurídica diretamente às instituições devidamente cadastradas no CMDCA, com possibilidade de dedução no imposto de renda para os doadores. Entretanto, ainda são necessárias campanhas e eventos para arrecadação de dinheiro da comunidade para a complementação dos

recursos recebidos oficialmente via fundos e doações. Como ficará evidente no Capítulo 6, esse fato demonstra a insuficiência financeiro das instituições e a problemática referente à gestão da política de Assistência Social.

Santa Maria conta, atualmente, com quatro (04) abrigos para atendimento de crianças e adolescentes que estejam sofrendo algum risco social e pessoal, sendo um (01) público pertencente à SMASC e três (03) públicos, porém não estatais todos pertencentes à rede de proteção da criança e do adolescente.

No ano de 2005, por exemplo, foram abrigados sessenta e sete (67) adolescentes no abrigo G, sessenta e duas (62) crianças e/ou adolescentes no D, vinte e uma (21) crianças e/ou adolescentes na instituição E, e trinta e sete (37) meninos na F. No total de cento e oitenta e sete (187) crianças e/ou adolescentes, trinta (30) foram abrigados por ordem judicial e cento e cinquenta e sete (157) foram abrigados por decisão dos Conselheiros Tutelares. Quanto à estimativa de abrigamentos nas instituições pós-ECA, ano a ano, não foi possível se obter, porque as instituições ou não têm as estatísticas ou elas não estão atualizadas. Parece que, mesmo diante do surgimento de novos abrigos, não houve aumento no número de abrigamentos, devido as instituições terem nascido sob a égide do ECA, que determina algumas condições de infraestrutura, como, por exemplo, a capacidade de vagas. Fica aqui a ressalva de que todos os dados referentes à história das instituições e das crianças e adolescentes que elas abrigam precisa ser devidamente preservada, documentada e reconhecida como elemento para a reflexão e avaliação que ajuda a elucidar tendências específicas e gerais das suas histórias.

## 5.2 CARACTERIZAÇÕES DOS ATORES SOCIAIS

Para complementar o estudo, buscou-se conhecer o perfil dos atores sociais que fizeram parte da pesquisa, com o intuito de agregar outra faceta que aperfeiçoa e afina os achados, possibilitando, com isso, uma melhor aproximação da realidade investigada. Durante a entrevista, foram solicitadas aos sujeitos da pesquisa algumas informações que caracterizam a definição dos seus perfis em relação a idade, sexo, escolaridade, função desempenhada e tempo de trabalho na referida função, apresentadas no Quadro 2.

Quadro 2: Perfil dos atores sociais.

Entrevistado	Sexo	Idade	Escolaridade	Função	Tempo de trabalho na função referida
01	M	35 anos	Superior	Juiz	04 anos
02	F	32 anos	Superior	Promotora	08 anos
03	F	45 anos	Superior	Gestora Social	02 anos
04	F	53 anos	Superior	Gestora de Fundos	02 anos e 03 meses
05	F	68 anos	Ensino Médio	Conselheira Tutelar	09 anos
06	M	50 anos	Superior	Conselheiro Tutelar	08 anos
07	F	30 anos	Superior	Conselheira Tutelar	02 anos e 04 meses
08	M	50 anos	Superior	Conselheiro Tutelar	02 anos e 06 meses
09	F	50 anos	Superior	Conselheira de Direitos	05 anos
10	F	41 anos	Superior	Conselheira de Direitos	05 anos
11	F	62 anos	Superior	Conselheira de Direitos	08 anos
12	F	65 anos	Superior	Coordenadora de Abrigo	08 anos
13	M	44 anos	Superior	Coordenador de Abrigo	06 anos
14	F	43 anos	Superior incompleto	Coordenadora de Abrigo	05 anos
15	F	56 anos	Superior incompleto	Coordenadora de Abrigo	07 anos
16	F	23 anos	Superior	Técnico	09 meses
17	F	30 anos	Superior	Técnico	01 ano
18	M	27 anos	Superior	Técnico	03 meses

Fonte: Quadro elaborado pela autora, no primeiro semestre de 2007.

O universo pesquisado corresponde a 18 sujeitos, (13) do sexo feminino e (05) do sexo masculino, representados por três faixas etárias assim distribuídas: uma faixa etária que pode ser considerada em início de carreira profissional, ou seja, dos 23 aos 30 anos (06); outra em plena atividade produtiva ou no auge da carreira, dos 41 aos 56 anos (09), e uma terceira faixa

entre os 62 e 68 anos de idade (03). A escolaridade do grupo pesquisado está distribuída em nível superior (15), superior incompleto (02) e ensino médio (01). O tempo de trabalho na função de juiz e promotora ficou entre quatro e oito anos; gestor social e de fundos, entre dois anos e dois anos e três meses; conselheiro tutelar de dois anos e quatro meses a nove anos, conselheiro de direitos de cinco a oito anos, coordenador de abrigo de cinco a oito anos e como técnico dos abrigos entre três meses e um ano.

Esse quadro indica que a escolaridade dos atores sociais, na sua maioria, é de nível superior (15), que há prevalência do sexo feminino (13) e que a maior concentração da faixa etária está entre aqueles que se encontra em plena atividade produtiva (09). Os dados mostram também que o grupo que está em início de carreira (06) somado ao grupo de sujeitos que estão na faixa etária acima de 62 anos (03) é igual ao atores situados no grupo que está no auge da sua carreira profissional (09).

A capacitação de conselheiros tutelares no Município de Santa Maria tem acontecido desde a última eleição de 2006, de maneira diferenciada. Antes da eleição, os candidatos fazem um teste psicológico e uma prova e recebem uma capacitação prévia. Eles só podem concorrer efetivamente à eleição se estiverem aptos nessa primeira etapa<sup>72</sup>.

O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente<sup>73</sup> é representado por trinta e dois (32) conselheiros, respeitando a paridade na sua

---

<sup>72</sup> A escolha dos conselheiros tutelares em Santa Maria-RS se realiza através de eleição indireta, efetuada por Colégio Eleitoral sob a responsabilidade do CMDCA, acompanhada e fiscalizada pelo MP. O Colégio Eleitoral é constituído pelos conselheiros natos do CMDCA, órgãos e entidades que atuam na defesa e promoção dos direitos da criança e do adolescente, devidamente registrados no CMDCA, um representante da direção de cada escola pública e privada e um representante de cada Conselho de Pais e Mestres das escolas da rede pública e privada. Os requisitos para se candidatar ao exercício das funções do cargo de Conselheiro Tutelar são: 1) idoneidade moral; 2) idade superior a 21 anos; 3) quitação eleitoral e pleno gozo dos direitos civis; 4) aptidão mental e psicológica para o exercício do cargo; 5) frequência e aprovação em curso preparatório na área da infância e adolescência coordenado pelo CMDCA e 6) não ter sido penalizado com pena de destituição por fato praticado no exercício da função de Conselheiro Tutelar. Esses três últimos dispositivos foram acrescentados à Lei Municipal Nº 4891 de 13 de fevereiro de 2006 que altera a Lei Municipal Nº 3426/92, de 21 de janeiro de 2002 que “Dispõe sobre a Escolha dos Membros do Conselho Tutelar dos Direitos da Criança e do Adolescente e Sobre o seu Funcionamento”. A aptidão mental e psicológica é de caráter eliminatório, e a avaliação é realizada por profissionais habilitados especialmente designados pelo CMDCA.

<sup>73</sup> Lei Municipal Nº 3297/91, de 08-01-1991, que “Dispõe sobre a Política Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e das Normas Gerais para sua Aplicação, conforme a Lei Nº 8.069, de 13-07-1990”.

composição. A assembléia é mensal, os membros se reúnem extraordinariamente sempre que se fizer necessário e dela participam em torno de 24 a 26 conselheiros.

Em dezembro de 2007, a VII Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente deliberou como meta a garantia de recursos no orçamento, nas três esferas de governo, para a elaboração e implementação dos Planos Municipais e Estaduais de promoção, proteção e defesa dos direitos à Convivência Familiar e Comunitária bem como a necessidade de assessorar os Estados e Municípios sobre a política pública de fortalecimento de vínculos familiares através do co-financiamento para a realização de diagnósticos e implementação de programas, por exemplo, de apadrinhamento afetivo e famílias acolhedoras e reordenamento institucional, observando o caráter de provisoriedade e excepcionalidade estabelecidos pelo Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC)<sup>74</sup>.

Santa Maria tem três (3) Conselhos Tutelares distribuídos nas respectivas regiões Centro, Leste e Oeste. Em cada Conselho, há cinco (5) Conselheiros Tutelares, perfazendo quinze (15) membros ao todo, para dar atendimento às crianças e aos adolescentes que estejam sofrendo algum tipo de ameaça ou violação de direitos e, sempre que necessário, aplicar as medidas previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990a, Art. 101, I a VII).

Encontros com os conselheiros tutelares de outras cidades da região, capacitação promovida pelo Serviço Acolher/Sentinela, têm sido a contribuição do Município para a atualização desses atores sociais, porém não de maneira sistemática. Na Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Santa Maria, realizada em 2007, um dos eixos de discussão era o PNCFC, mas a ausência de vários atores sociais que fizeram parte da pesquisa só pode confirmar a percepção de que o interesse pelo referido Plano e pelo debate da política de atendimento à criança e ao adolescente no Município foi muito pequeno. Igualmente, a SMASCDH organizou, em

---

<sup>74</sup> Dados obtidos na Associação Brasileira de Magistrados e Promotores de Justiça da Infância e da Juventude. Disponível em <http://www.abmp.org.br/politicanacional.php?n=1>. Acesso em: 29 jan. 2008.

dezembro de 2007, o I Seminário Municipal da Rede Socioassistencial com baixa adesão na participação das entidades e profissionais que a compõem.

### 5.3 MAPEANDO A REDE DE ATENDIMENTO SOCIOASSISTENCIAL

O estudo sobre a aplicabilidade do ECA e sua relação com as políticas sociais públicas a partir da medida de proteção abrigo, considerando-se o papel dos diferentes atores sociais, foi realizado no Município de Santa Maria, que está localizado na região central, o Planalto, do Estado do Rio Grande do Sul. A cidade teve origem em 1777 e, por ter uma localização peculiar, de fronteiras entre rios, “foi o parâmetro para o Tratado de Santo Idelfonso, entre Portugal e Espanha, cuja Comissão Demarcadora de Limites estabeleceu o acampamento militar que deu origem à cidade, marcando na gênese, a *importância geopolítica da região*” (SMASC, 2002, p.11).

Considerado município de grande porte (BRASIL, 2006b), cuja população está estimada em 263.403 mil habitantes, a atividade econômica é, predominantemente, terciária/serviços (SMASC, 2006). Por ser um pólo educacional com universidades (uma pública e três privadas), além de faculdades, cursos técnicos e de preparação para o vestibular e uma ampla rede pública e privada de ensino fundamental e médio, estima-se que, devido à intensa flutuação, a população de Santa Maria ultrapassa a faixa de 300.000 mil habitantes. Segundo o PPA (SMASC, 2006), o déficit habitacional da cidade e as ocupações irregulares causadas pelo empobrecimento local e o êxodo regional são bem expressivos (SMASC, 2006).

Na área da saúde, Santa Maria tem sete hospitais, dos quais somente dois possuem convênio com o Sistema Único de Saúde. O Município está dividido em 20 regiões sanitárias atendidas por profissionais de diversas áreas da saúde, prestando serviço de atendimento de apoio, prevenção e tratamentos específicos.

A Assistência Social como política de proteção social imprimiu, a partir da perspectiva do SUAS (BRASIL, 2004 e 2006b), a garantia de seguranças a famílias, grupos e indivíduos que se encontram em situação de vulnerabilidade social. Assim, a Política de Assistência Social busca atender as demandas

presentes no Município de Santa Maria por meio de programas, projetos, serviços e benefícios<sup>75</sup> que devem compor ações em forma de rede.

A Rede Socioassistencial é “um conjunto articulado e organizado de programas, projetos, serviços e benefícios, formando um sistema planejado de proteção social à população vulnerabilizada e/ou excluída do acesso aos direitos sociais e, portanto, em risco social” (STCAS, 1999, p.71). Cabe a rede prover melhorias na condição de vida de seus usuários, possibilitando a inclusão e a proteção social e dando cobertura às situações de risco e vulnerabilidades a que os indivíduos, grupos sociais e famílias estejam vivenciando no seu cotidiano.

As ações que compõem a rede de assistência social são executadas diretamente pelas OGs e, indiretamente, pelas ONGs (BRASIL, 1993). Essa rede articulada e integrada com as redes de saúde, educação, cultura, habitação e outras se constitui na rede socioassistencial. Isso implica uma visão da realidade local como um todo, entendendo os segmentos populacionais vulnerabilizados como partes constitutivas desse todo.

Na política de Assistência Social, a família vulnerável vai ser o *locus* das ações e suas necessidades. Vulnerabilidades e riscos sociais vão se modificar “com as novas formas de organizações familiares [que] acarretam a inoperância no âmbito familiar para enfrentarem as crescentes e significativas restrições à sua capacidade de proporcionar segurança e proteção aos seus membros” (FANTE e CASSAB, 2007, p.7).

Como política de proteção social, a Assistência Social deve assumir “a centralidade sócio-familiar no âmbito de suas ações” e “reconhecer a dinâmica demográfica e socioeconômica associadas aos processos de exclusão/inclusão social, vulnerabilidades aos riscos pessoais e sociais” (BRASIL, 2004, p.12) em seu território. Com o objetivo de prevenir situações de risco, fortalecer vínculos

---

<sup>75</sup> Programa é o conjunto de ações integradas e complementares com objetivos, tempo e área de abrangência definidos para qualificar os benefícios e os serviços assistenciais (a exemplo do Bolsa Família). Projeto apresenta maior nível de detalhamento e de informações necessárias para a compreensão da proposta (por exemplo, Grupo de Convivência para PPDs). Serviços são atividades continuadas, de caráter permanente quanto ao serviço prestado e eventual em relação ao usuário e cujas ações estão voltadas para as necessidades básicas (exemplo: Abrigo). E benefícios podem ser de caráter continuado (exemplo BPC) e eventual, quando atendem necessidades oriundas de situações de vulnerabilidade temporárias (exemplo: auxílio natalidade e funeral) ou outros criados conforme demandas do município (BRASIL, 1993; STACAS, 1999).

familiares e comunitários à população que vive em situação de vulnerabilidade social, o SUAS, implantado no Município de Santa Maria, em 2006, conta com dois CRAS que atuam com as famílias e os indivíduos referenciados no seu território de abrangência, visando à orientação e ao encaminhamento da população local para as demais políticas públicas e sociais.

Somam-se aos serviços de proteção básica, executados nos CRAS, aqueles ofertados pelas entidades e organizações que compõem a rede socioassistencial das áreas de abrangência dos CRAS. Além da proteção social básica, o SUAS se estrutura através de outro nível de proteção social, considerado especial, por atender famílias e indivíduos em risco pessoal e social que necessitam de acompanhamento individual mais sistemático e atenção protetiva, por se tratar de situações que envolvem violação de direitos.

A proteção social especial está subdividida em média e alta complexidade e deve garantir, entre outras seguranças, a segurança da acolhida. Quando crianças e adolescentes não contam com a proteção e o cuidado de suas famílias e, portanto, encontram-se em situação de risco pessoal e social, por estarem sofrendo ameaças, violência intrafamiliar ou social ou violação de seus direitos, os abrigos se constituem em serviços de proteção especial de alta complexidade que garantem a proteção integral, ou seja, o direito à alimentação, ao vestuário, à higienização e à acolhida naquelas situações em que há necessidade de separação da família (BRASIL, 2006b). Contudo, sempre se resguarda o direito à convivência familiar e comunitária, tão fundamental para o desenvolvimento das potencialidades humanas.

Cabe à Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania operacionalizar, monitorar e avaliar os serviços de execução direta, bem como os de forma indireta, que compõem a rede socioassistencial. Essa rede é formada por entidades e organizações públicas estatais e públicas não estatais que devem prestar serviços de qualidade. Esses serviços devem estar articulados com as demais políticas públicas e sociais.

A Proteção Social Básica tem o objetivo de, por meio da oferta de serviços e benefícios que garantam a inclusão social, fazer o enfrentamento das situações de vitimização, fragilidades, vulnerabilidades e riscos. Ações, benefícios, auxílios e cuidados são prestados aos usuários dessa política pública. O SUAS destaca que é de responsabilidade do órgão público gestor da

Assistência Social produzir e sistematizar informações e indicadores de vulnerabilidade social, identificar crianças, adolescentes e adultos vítimas de violência e que estejam sendo ameaças em seus direitos e monitorar e avaliar os padrões de serviços da política de Assistência Social, ou seja, da Rede Socioassistencial.

O Quadro 3 apresenta as modalidades de atendimento ou instituição de abrangência na Área de Proteção Social Básica do Município de Santa Maria-RS.

Quadro 3: Proteção Social Básica do Município de Santa Maria-RS.

<b>PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA MARIA – PAIF</b> , Centro de Referência da Assistência Social – CRAS junto ao Centro Social Urbano e junto ao SAEMA. ASEMA e Atendimento Social.
<b>PSB- infância – 0 a 06 anos:</b> Raul Marinho, Núcleo Infantil CAIC, Casa da Criança, Darci Vargas, Luizinho DE Grandi, Aracy S. Beck, Alfredo Tonetto, Ângela Tomazzetti, Aracy T. Caurio, Borges de Medeiros, Eufrazia Lorenzi, Ida Fiori Druck, João Franciscato, Montanha Russa, Nossa Senhora da Conceição, Sinos de Belém, Vila Jardim, Zaihê Bered Farret, Zulânia S. Salamoni, Maj. Ergasto Balvé, Nosso Lar.
<b>ATENDIMENTO SOCIAL – SMASC/ CRAS.</b>
<b>PROGRAMA DE ATENÇÃO INTEGRAL À FAMÍLIA – PAIF – IMAS – idoso e infância – 0 a 06 anos e SAEMA – inclusão produtiva e projeto de enfrentamento a pobreza (geração trabalho e renda e população adulta).</b>
<b>RECANTO DA ESPERANÇA – ASEMA.</b>
<b>SOCIEDADE CIVIL SERVOS DA CARIDADE DE SANTO ANTÔNIO – PÃO DOS POBRES – ASEMA – 0 a 06 anos.</b>
<b>ASSOCIAÇÃO RENASCER – ASEMA, inclusão produtiva e enfrentamento a pobreza.</b>
<b>ESCOLA MUNICIPAL NOSSA SENHORA DA CONCEIÇÃO – ASEMA/PMSM.</b>
<b>ESCOLA MUNICIPAL CAIC – ASEMA/PMSM.</b>
<b>CENTRO EDUCACIONAL NOSSA SENHORA DA PROVIDÊNCIA – ASEMA – 0 a 6 anos.</b>
<b>PARÓQUIA SÃO JOSÉ – ASEMA/PMSM.</b>
<b>ESCOLA MARISTA SANTA MARTA – ASEMA (enfrentamento a pobreza).</b>
<b>FUNDAE-Trabalho Educativo, inclusão produtiva e enfrentamento a pobreza.</b>
<b>INSTITUTO METODISTA DE AÇÃO SOCIAL –IMAS – 0 a 06 anos, ASEMA,</b>

Grupo de Convivência de Idosos e PAIF/Idoso e 2 a 6 anos, enfrentamento a pobreza.
<b>ASSOCIAÇÃO LAR VILA DAS FLORES – 0 a 06 anos.</b>
<b>SOCIEDADE ESPIRITA ESTUDO E CARIDADE LAR DE JOAQUINA – ASEMA.</b>
<b>ASSOCIAÇÃO ASSISTENCIAL E RECREATIVA – CABELOS DE PRATA –</b> Grupo de Convivência de idosos.
<b>UNIDOS VENCEREMOS –</b> Grupo de Convivência de idosos.
<b>MITRA DIOCESANA – BANCO DA ESPERANÇA – PSB –</b> infância – 02 a 06 anos: Santa Rita, Ida Bertotti, Chácara das Flores, Vila Vitória e Nossa Senhora das Dores, inclusão produtiva e enfrentamento a pobreza.
<b>SOCIEDADE ASSISTENCIAL E EDUCATIVA MÃE ADMIRÁVEL - SAEMA</b> – Inclusão produtiva e enfrentamento a pobreza.
<b>SOCIEDADE CIVIL SERVOS DA CARIDADE – ESCOLINHA PADRE ORLANDO – 0 a 06 anos.</b>
<b>APAE – ASSOCIAÇÃO DE PAIS E AMIGOS DOS EXCEPCIONAIS –</b> Grupo de Convivência de PPDs.
<b>ASSOCIAÇÃO COLIBRI –</b> Grupo de Convivência de PPDs.
<b>ANTÔNIO FRANCISCO LISBOA –</b> Grupo de Convivência de PPDs
<b>ASSOCIAÇÃO DOS SURDOS DE SANTA MARIA -ASSM –</b> Grupo de Convivência de PPDs.
<b>BANCO DA ESPERANÇA -MITRA DIOCESANA- ASEMA – 0 a 06 anos.</b>
<b>ASSOCIAÇÃO SANTARIENSE DOS DEFICIENTES FÍSICOS.</b>

Fonte: SMASC (2006).

A Proteção Social Especial pode ser de Média ou Alta Complexidade. Ela destina-se ao enfrentamento do trabalho infantil, ao atendimento a usuários de substâncias psicoativas, ao enfrentamento de situações de abuso, exploração sexual e ameaça, às situações de maus tratos e de violência, ao cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, entre outras. O atendimento dos usuários em forma de rede de proteção deve ser articulado com as demais políticas públicas, sempre se levando em consideração a transversalidade e intersetorialidade, como estratégia para a sua efetivação.

Esse nível de proteção envolve serviços de Plantão Social, de Orientação e Apoio Sócio-familiar, Repúblicas, Albergues, Abrigos, Casas de Passagem, Casa-lar e outras modalidades de atendimento, conforme o nível de proteção que a situação requer. Apresenta-se, no Quadro 4, as modalidades de

atendimento ou instituição de abrangência na Área de Proteção Social Especial de Média Complexidade.

Quadro 4: Proteção Social de Média Complexidade.

<b>SEFAS</b> – Habilitação e Reabilitação de PPDs.
<b>ASSOCIAÇÃO COLIBRI</b> – Habilitação e Reabilitação de PPDs e Atendimento Domiciliar.
<b>APAE – ASSOCIAÇÃO DOS PAIS E AMIGOS DOS EXCEPCIONAIS – Habilitação</b> e reabilitação de PPDs e Atendimento Domiciliar.
<b>ESCOLA ANTÔNIO FRANCISCO LISBOA</b> – Habilitação e Reabilitação de PPDs e Atendimento Domiciliar.
<b>ASSOCIAÇÃO DOS PAIS, AMIGOS e FAMILIARES DO DOWN BEM VIVER</b> – Habilitação e Reabilitação de PPDs e Atendimento Domiciliar.
<b>PREFEITURA DE SANTA MARIA – PROGRAMA DE EXECUÇÃO DE MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS EM MEIO ABERTO – PEMSEMA – ACOMPANHAMENTO DAS MEDIDAS DE LIBERDADE ASSISTIDA (LA) E PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS A COMUNIDADE (PSC).</b>
<b>PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA MARIA – SERVIÇO DE ATENDIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA FÍSICA, PSICOLÓGICA E SEXUAL E SUAS FAMÍLIAS – PROGRAMA SENTINELA</b> – atendimento a famílias e indivíduos com seus direitos violados.
<b>PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA MARIA – PLANTÃO SOCIAL.</b>
<b>ESCOLA ABERTA PAULO FREIRE</b> – Abordagem de Rua / Educação Social de Rua para Crianças e Adolescentes.
<b>LAR VILA DAS FLORES (CHACARA DAS FLORES)</b> – (PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – atendimento a famílias e indivíduos com seus direitos violados).
<b>PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA MARIA – ESCOLA GIÁCOMO JOÃO POZZOBON (VILA MARINGÁ)</b> (PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - atendimento a famílias e indivíduos com seus direitos violados).
<b>PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA MARIA - ESCOLA JULIO DO CANTO (CAMOBI)</b> – (PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – atendimento a famílias e indivíduos com seus direitos violados).
<b>PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA MARIA - ESCOLA SERGIO LOPES (RENASCENÇA)</b> – (PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – atendimento a famílias e indivíduos com seus direitos violados).
<b>ESCOLA MARISTA SANTA MARTA</b> – (PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – atendimento a famílias e indivíduos com seus direitos

violados).
<b>PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA MARIA – CENTRO DE APOIO E REFERÊNCIA AO IDOSO – CARI</b> – (atendimento a famílias e indivíduos com seus direitos violados).
<b>INSTITUTO METODISTA DE AÇÃO SOCIAL – IMAS</b> – Atendimento domiciliar ao idoso, orientação e apoio sócio-familiar – OASF.

Fonte: SMASC (2006).

A Proteção Social Especial de Alta Complexidade tem o objetivo de garantir proteção integral – moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para familiares e indivíduos que se encontram sem referência e/ou em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e/ou comunitário. O abrigo para crianças e adolescentes em situação de risco social se encontra nesse nível de proteção. De acordo com a Política Nacional de Assistência Social, apresentam-se, no Quadro 5, as modalidades de atendimento ou instituição de abrangência nessa área de proteção.

Quadro 5: Proteção Social de Alta Complexidade.

<b>ASSOCIAÇÃO DOS PAIS E AMIGOS DOS EXCEPCIONAIS – APAE</b> – Habilitação e Reabilitação para PPDs.
<b>SOCIEDADE FRANCISCANA DE ASSISTÊNCIA A SAÚDE SEFAS</b> – Habilitação e Reabilitação para PPDs.
<b>ESCOLA ANTÔNIO FRANCISCO LISBOA</b> – Habilitação e Reabilitação para PPDs.
<b>ASSOC. COLIBRI</b> – Habilitação e Reabilitação para PPDs.
<b>ABRIGO ESPIRITA OSCAR JOSÉ PITHAN</b> – ABRIGO/ ASILO – idoso.
<b>ALDEIAS INFANTIS SOS DO BRASIL</b> – Casa Lar- criança e adolescente.
<b>AMPARO PROVIDÊNCIA – LAR DAS VOVOZINHAS</b> – Abrigo/Asilo – idoso.
<b>ASSOCIAÇÃO SANTAMARIENSE DE AUXÍLIO AOS NECESSITADOS DA VILA ITAGIBA – ASAN</b> (Abrigo/Asilo idoso).
<b>BANCO DA ESPERANÇA – MITRA DIOCESANA –COMUNIDADE TERAPETICA FAZENDA DO SENHOR JESUS II</b> – Internação provisória.
<b>GOVERNO DO ESTADO – FUNDAÇÃO DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO – FASE/ CENTRO DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO REGIONAL DE SANTA MARIA - CASE/SM.</b>

Atendimento integral institucional/medida socioeducativa restritiva de liberdade e privativa de liberdade.
<b>GOVERNO DO ESTADO – FUNDAÇÃO DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO – FASE / CENTRO DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO EM SEMILIBERDADE REGIONAL SANTA MARIA – CASEMI/ SM</b> Atendimento integral institucional/ medida socioeducativa restritiva de liberdade.
<b>INSTITUTO BENEFICENTE-LAR DE MIRIAM E MÃE CELITA</b> – Abrigo – criança e adolescente - Casa de Passagem.
<b>CASA DE APOIO A CRIANÇA HIV/ AIDS – LAR ACALANTO</b> – Abrigo – criança e adolescente - Casa de Passagem.
<b>LAR METODISTA</b> – Abrigo – Criança e adolescente – Casa de Passagem.
<b>RECANTO DA ESPERANÇA</b> – Abrigo – Criança e adolescente – Casa de Passagem.
<b>PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA MARIA – CASA ABRIGO – MENINOS E MENINAS</b> – Abrigo – adolescentes – Casa de Passagem.
<b>PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA MARIA</b> – ALBERGUE/ Casa de Passagem / Casa Lar.

Fonte: SMASC (2006).

Para fins de complementação final deste capítulo referente à política de Assistência Social, achou-se interessante trazer alguns dados referentes à inclusão das famílias vulneráveis do Município em programas que compõem essa política. Em Santa Maria, o programa federal Bolsa Família beneficia 8.592 famílias. Em relação à estimativa de famílias pobres com renda per capita familiar de até R\$ 120,00, o Município tem 7.287 famílias nessa situação socioeconômica. A estimativa de famílias que possuem uma renda per capita familiar de até meio salário mínimo é em torno de 11.586 famílias<sup>76</sup>. O PETI beneficia 220 crianças e adolescentes em Santa Maria, por meio de concessão de bolsa a crianças e adolescentes em situação de trabalho.

<sup>76</sup> Esses dados foram fornecidos à SMASC em novembro de 2007, pelo MDS. O governo federal vem divulgando, nos meios de comunicação, dados promissores fornecidos pelos seus órgãos de pesquisa, como a redução da desigualdade de renda provocada pelo BF. Além disso, a Organização das Nações Unidas (ONU) tem considerado o Brasil como uma nação de alto desenvolvimento humano. Por outro lado, os municípios e os estados brasileiros vêm apontando crises sucessivas de desenvolvimento social, econômico e político, gerando graves problemas às famílias brasileiras.

## **6 EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA**

Nesta parte da pesquisa, apresentam-se os sujeitos que fizeram parte do estudo e busca-se trazer o maior número de elementos para que se possam estabelecer relações entre os dados. Para efeito da análise que ora se inicia, apontam-se os aspectos convergentes e divergentes revelados pelos atores sociais quanto aos eixos temáticos – (1) os motivos e a dinâmica do abrigo, (2) a sociedade civil e proteção à criança e ao adolescente, (3) as redes sociais e a política de atendimento e a (4) concepção e gestão da política social pública, mais especificamente, a Assistência Social.

A pretensão com a análise de conteúdo temática é analisar o olhar dos atores sociais, mas rompendo com as percepções subjetivas dos envolvidos com a problemática. Procurar-se-á também entrelaçar os achados com os estudos já realizados no Município, no Estado e no País, mostrando as contradições ou incoerências nas percepções e no agir dos atores sociais e os problemas decorrentes dessas divergências, visando atingir os objetivos propostos. Sem esse cuidado, correr-se-ia o risco de analisar os achados de forma aparente e equivocada.

O cenário onde decorrem as ações dos atores sociais é dado por marcos de natureza diversa: econômicos, políticos, sociais, psicossociais e culturais. Assim, a Constituição Federal de 1988 e o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente dão os contornos jurídicos para a implementação do ECA.

Embora os quatro eixos temáticos definidos sejam imprescindíveis e se interpenetram, elegeram-se como centralidade, neste estudo, a gestão e a concepção da política de Assistência Social pelos atores sociais que militam na efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente no Município de Santa Maria-RS.

Esse eixo engloba na análise, de certo modo, os demais e deu-se por se compreender que os mecanismos de promoção, defesa e controle do SGD só podem ocorrer mediante o compromisso e a responsabilidade do Estado em conjunto com a sociedade civil na provisão dos mínimos sociais garantidos na

legislação vigente no país e na localidade pesquisada (BRASIL, 1988, 1990a, 1993, 2004; SMASC, 2006).

Como já se disse anteriormente, as análises aqui empreendidas vão se dar a partir de quatro eixos que correspondem aos temas em torno dos quais se desenvolveram as entrevistas realizadas com os sujeitos ou atores sociais da pesquisa. O roteiro com as perguntas (entrevistas) aponta, por sua vez, para as categorias teóricas explicativas da realidade. Logicamente que as entrevistas nasceram das questões (norteadoras) que orientaram toda a investigação.

Em termos metodológicos, optou-se pela análise temática e medida freqüencial simples, ou seja, um recorte do texto que tem o tema como unidade de registro, cuja presença ou freqüência de aparição pode dar pistas para o que se pretende analisar neste trabalho (objetivo analítico escolhido). O tema tomado como unidade de registro permite descobrir os “núcleos de sentido” (BARDIN, 1995) e “a importância de uma unidade de registro aumenta com a freqüência de aparição” (BARDIN, 1995, p. 109) considerada como significativa.

Os testemunhos e enunciados foram muitos, mas para fins de análise, descrição e interpretação da realidade visada, indicar-se-ão aqueles enunciados dos sujeitos entrevistados mais significativos segundo os indicadores que correspondem às respectivas categorias explicativas de cada eixo temático (ou tema), já mencionado anteriormente. Para a análise dos dados e garantia do anonimato dos atores sociais entrevistados, usa-se esta legenda, já referida no capítulo anterior: juiz e promotor (OD); gestor social (GS); conselheiro tutelar (CT); conselheiro CMDCA (CD); coordenador de abrigo (CA); técnico/assistente social (T).

A freqüência ou a ausência dos indicadores nos enunciados ou mesmo aqueles que não foram previstos ou pensados previamente, mas que surgiram nas falas dos sujeitos e passaram a fazer parte da pesquisa, demonstra a dinâmica e os movimentos da realidade, deixando emergir o concreto (histórico e, muitas vezes, contraditório) e dando possibilidade de a pesquisadora encontrar as respostas às questões norteadoras perseguidas no trabalho.

A seguir, apresenta-se um quadro geral (Quadro 6) com os quatro eixos temáticos, as suas respectivas categorias e os indicadores, servindo de modelo

para a construção dos demais quadros referentes aos eixos analisados mais adiante.

Quadro 6: Eixos temáticos, categorias e indicadores.

<b>Eixo temático</b>	<b>Categoria</b>	<b>Indicadores</b>
Motivos do abrigamento (Quadro 7)	<b>Risco e vulnerabilidade social</b>	Abandono Abuso e exploração sexual Negligência Drogas Maus tratos Pobreza
Sociedade civil e proteção à criança e ao adolescente (Quadro 8)	<b>Sociedade Civil</b>	Participação na formulação de Políticas Sociais Públicas Fiscalização e controle das Políticas Sociais Públicas Implementação do ECA Cidadania
Redes sociais e a política de atendimento (Quadro 9)	<b>Redes sociais</b>	Articulação intersetorial Recursos humanos Investimento financeiro Integração Participação Capacitação Precariedade
Concepção e gestão da política social pública: a Assistência Social (Quadro 10)	<b>Estado</b>	Financiamento Capacidade gerencial Ausência de Políticas Sociais Insuficiência de Políticas Sociais Públicas Baixa efetividade de Políticas Sociais Públicas Pouca abrangência de Políticas Sociais Públicas

Fonte: Quadro elaborado pela autora.

Nas seções seguintes deste capítulo, além da análise dos dados que foram coletados por meio de entrevistas com os atores sociais que compõem o Sistema de Garantia de Direitos, será também apresentado um quadro que

revela os indicadores das categorias de cada tema (eixo temático) que foi analisado. Nesses quadros temáticos, visualizam-se as categorias usadas para cada um dos temas, seus respectivos indicadores com os enunciados mais expressivos e as suas freqüências de ocorrência nas falas dos sujeitos pesquisados.

## 6.1 MOTIVOS E DINÂMICA DO ABRIGAMENTO: AS VULNERABILIDADES E OS RISCOS DAS FAMÍLIAS DESPROTEGIDAS

O abrigo de crianças e adolescentes é ainda uma realidade muito presente na sociedade brasileira e tem sido alvo de inúmeras pesquisas em diversas áreas do conhecimento. Os fatores que provocam, hoje, a separação de crianças e adolescentes do meio onde vivem estão fortemente vinculados ao contexto de violência, diferenciando-se, em parte, como se vai poder conhecer agora, do passado da cultura da institucionalização, abordado no Capítulo 4.

A questão do abrigo é complexa. Os motivos que levam os atores sociais encaminharem crianças e adolescentes para as instituições que compõem a rede de atendimento e que são a “retaguarda” dos conselheiros tutelares geram controvérsias e dilemas. O motivo principal que leva os conselheiros ou o juiz a retirar crianças e adolescentes de suas famílias está relacionado a causas conjunturais e estruturais, que os colocam numa situação de difícil escolha<sup>77</sup> ou sem saída.

Trabalhar para fazer a proteção da criança e do adolescente, especialmente por terem sido escolhidos<sup>78</sup> por órgãos que representam a

---

<sup>77</sup>Janczura (1990) aborda, através da sua experiência como membro do Comitê de Direitos da Criança do Hospital da Criança Santo Antônio de Porto Alegre-RS, a importância de se compreender a dinâmica relacional entre a família da criança maltratada e o assistente social. Segue o referencial teórico do psicanalista Albert Crivillé que aponta as implicações dessa relação, principalmente, na tomada de decisão do profissional de separar a criança de seus pais ou responsáveis e fazer a sua colocação em instituição. Sentimentos contraditórios, culpabilização, identificação do assistente social ora com o maltratante, ora com o maltratado pode colocar em risco a proteção à criança e dificultar à ajuda aos causadores da violência. Na análise deste eixo, não foram levados em consideração esses aspectos (elaboração dos conflitos psíquicos dos responsáveis pela aplicação da medida de proteção abrigo), mas fica um alerta para a necessidade de se ter profissional e pessoal de apoio nas instituições capacitado para atuar nessa área, ou no mínimo, receber supervisão profissional especializada.

<sup>78</sup> Ver seção 5.2 no Capítulo 5.

sociedade, faz deles sujeitos permanentemente avaliados e criticados. E essa não é uma posição confortável para os atores sociais que vão se deparar, ainda mais, com as deficiências na efetividade das políticas sociais públicas (ver 6.4), quando estão no momento de decidir aonde vai ser encaminhada aquela criança ou adolescente que corre algum tipo de risco.

As famílias das crianças e dos adolescentes abrigados são procedentes das camadas sociais mais pobres da sociedade brasileira e, sem sombra de dúvida, a questão econômica, afeta, primordialmente, suas relações familiares. A falta de oportunidades nos aspectos sociais, econômicos ou culturais tem sido a geradora de conflitos afetivos, levando a uma maior incidência de tensões importantes na vida dessas famílias e produzindo situações de violência, abandono, negligência, entre outros fatores. Conjugados, esses fatores exigem a interferência imediata do Estado para colocar crianças e adolescentes sob a proteção de ameaças, violências e/ou omissões e garantir os cuidados necessários ao seu desenvolvimento, até o retorno ou não ao grupo familiar.

Essas famílias pobres, “por estarem à margem dos direitos sociais, estão vulneráveis a práticas violentas” (OLIVA, 2004, p.3), necessitando serem atendidas também, mesmo que seus filhos não retornem para elas. Há um “consenso sobre a diversidade de arranjos familiares, sobre o caráter temporário dos vínculos conjugais e sobre outras questões ligadas à área da reprodução humana e da liberação dos costumes” (MIOTO, 2004, p. 53), o que impõe esse cuidado às famílias vulneráveis. Ao constituírem novos vínculos conjugais, a família pode ser ampliada com mais filhos, exigindo dos genitores o cumprimento dos papéis e obrigações parentais, que, dentro do contexto de pobreza, pode perpetuar um novo ciclo de violência e perda do poder familiar dos filhos surgidos nesses novos arranjos familiares.

Se as famílias vulneráveis não têm acesso aos seus direitos e se os atores sociais não têm o apoio da rede de atendimento (ver 6.3) porque não há políticas sociais públicas ou elas são precárias (ver 6.4), como se pode proteger a criança e o adolescente em situação de risco pessoal e social, apesar das garantias constitucionais? Como utilizar a medida de proteção abrigo provisoriamente e garantir a convivência familiar e comunitária?

Famílias vulneráveis que ingressam no sistema de justiça, a partir de suas crianças e/ou de seus adolescentes acolhidos nas instituições de Santa Maria, e que precisam de apoio merecem recebê-lo de forma competente, sem que se rompam os vínculos afetivos existentes. É claro que não se trata aqui de assumir a posição de “manter o vínculo a qualquer preço” (BECKER, 1994, p. 65), pois a rejeição e o abandono declarado dos pais ou responsáveis também podem colocar em risco o desenvolvimento afetivo, com resultados igualmente danosos para a criança e/ou adolescente e para os pais ou responsáveis.

Para isso, partiu-se da análise de quem aplica as medidas de proteção – os conselheiros tutelares e o juiz –, ampliando-se o olhar para os demais atores, como os assistentes sociais e coordenadores que recebem essas crianças e adolescentes nos abrigos onde atuam, o promotor como um forte defensor do cumprimento do Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990a) e o conselheiro de direitos<sup>79</sup> com a atribuição de formular, garantir e fiscalizar a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente. Todos esses atores sociais compõem o Sistema de Garantia de Direitos do Município de Santa Maria. Agora, passar-se-á a descrever os achados que possibilitam a compreensão da dinâmica do abrigamento e que, no Quadro 7, estão como uma síntese para melhor visualização do leitor.

---

<sup>79</sup> Lei Municipal Nº 3297/91, de 08-01-1991, que “Dispõe sobre a Política Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e das Normas Gerais para sua Aplicação, conforme a Lei Nº 8.069, de 13-07-1990”.

Quadro 7: Motivos do abrigo<sup>80</sup>.

Eixo temático	Categoria	Indicadores	Frequência (%)	Enunciados
Motivos do abrigo	Risco e vulnerabilidade social	Abandono	09 (26,5%)	[...] pelo meu entendimento eu acho que é bem pela questão de proteção mesmo, está sofrendo maus tratos, foi abandonado, enfim, seja lá o caso grave que for (T3).
		Abuso e exploração sexual	09(26,5)	Criança em situação de risco, com história de abuso sexual (CD1).
		Negligência	03(8,8%)	Quando existe uma situação de negligência, de abandono ou uma situação de risco eminente (CT3).
		Drogas	02(5,8%)	No caso de adolescentes, as drogas (CT1).
		Maus tratos	05(14,7%)	Também tem vítimas de violência e maus tratos (CA3).
		Pobreza	05(14,7%)	Normalmente são abusos, maus tratos a grande maioria; a gente procura não abrigar por pobreza, mas também existe, de qualquer forma, toda criança que vem para cá a gente faz gradativamente um trabalho com a família para ela retornar de alguma forma [para casa] (CA2).
		Ausência de um dos pais	01(3%)	São mães sozinhas que dizem “eu vim entregar o meu filho, quero que o Senhor. o mande para algum lugar, porque não posso mais com a vida dele (OD1).
Total da Frequência:			34 (100%)	

Fonte: Dados das entrevistas coletados pela autora.

Os motivos mais frequentes apresentados pelos sujeitos entrevistados para abrigar crianças e adolescentes são o abandono (26,5%), o abuso e a exploração sexual (26,5%). Em segundo lugar, foram apontados pelos atores os maus tratos (14,7%), a pobreza (14,7%) e, por fim, a negligência (8,8%) e as drogas (5,8%) (Quadro 01). Esses motivos foram arrolados na pesquisa como indicadores dos riscos vividos pelas crianças e adolescentes e da situação vulnerável em que se encontram, no momento em que ocorre a denúncia ou é

<sup>80</sup> Legenda: juiz e promotor (OD); gestor social (GS); conselheiro tutelar (CT); conselheiro CMDCA (CD); coordenador de abrigo (CA); técnico/assistente social (T).

feita uma avaliação da situação que leva os atores sociais a tomarem a decisão de encaminhar crianças e adolescentes para as instituições de acolhida que compõem a rede de atendimento em Santa Maria.

Os termos abuso, violência, maus-tratos contra crianças e adolescentes vêm sendo usados na literatura como sinônimos e aparecem na fala dos sujeitos como tal. Todavia, sabe-se que esses conceitos levantam vários significados e não podem ser banalizados quando se quer demonstrar que o risco e a vulnerabilidade social é uma das categorias que explica o abrigamento de crianças e adolescentes no Município.

Assim, para fins de esclarecimento, maus-tratos agrupam todas as formas de abuso e negligência, colocando as crianças e os adolescentes em situação de risco e comprometendo o seu desenvolvimento. Tomando a definição de violência segundo Azevedo (1995), que a entende como uma relação assimétrica ou hierárquica de abuso de poder do mais forte (adulto) com fim de dominação, exploração e opressão sobre o mais fraco (criança/adolescente), pode-se melhor esclarecer as opiniões e atitudes daqueles atores sociais que aplicam a medida de proteção abrigo.

A ausência de cuidados e de proteção adequada das famílias que se reverte em maus-tratos em relação aos seus filhos é causada por “múltiplos e diferentes fatores socioeconômico-culturais, psicológicos e situacionais” (FERRARI, 2002, p.81). Violência física, psicológica, abandono, abuso sexual e negligência são as várias formas que os maus-tratos assumem. Se antes a expressão era “criança espancada”, implicando apenas a integridade física, hoje o conceito maus-tratos se amplia, incluindo os sofrimentos morais e psicológicos. Quando se detecta a presença da violência dentro do grupo familiar, pode-se defini-la como uma questão de violência intrafamiliar, que engloba “todas as formas de violência (abuso sexual, físico e emocional, abandono e negligência) e todas as configurações familiares possíveis (entre pais e filhos, casal, irmãos e filhos para com os pais)” (KOLLER, 2004, p.2004).

Considerando, então, esses aspectos, seria lógico, por um lado, repensar-se a frequência das ocorrências de abrigamento na pesquisa realizada, na qual se separaram pelos indicadores abandono, abuso e exploração sexual, negligência e maus-tratos. Ou seja, tomando-se esses motivos apontados pelos atores no seu conjunto, verifica-se que configuram a

maior parte (76,5%) dos motivos apontados pelos aplicadores da medida para justificar o abrigo. Isso fica muito claro, por exemplo, na fala do CT2, deflagrando (antecipando) uma visão estereotipada de família.

O encaminhamento das crianças aos abrigos é referente à negligência, ao abandono, às famílias desestruturadas, às vezes famílias que a gente não consegue localizar nem um membro da família ampliada, ou em plantões, como medida de emergência na madrugada, [...] quando o Conselho não conhece essa criança, pois ela é de outro município. É uma ferramenta que o Conselho usa para colocar aquela criança naquele momento até localizar algum familiar (CT2).

Quando aparece a idéia de “famílias desestruturadas”, há uma expectativa por parte dos atores sociais de que essas famílias continuem desempenhando seus papéis, apesar das mudanças na sua estrutura. Nomeá-las assim, como diz Miotto (2004), é julgá-las como incapazes e fracassadas na capacidade de cuidar e de proteger seus filhos e, por isso, “são merecedoras da ajuda pública”<sup>81</sup> (MIOTTO, 2004, p.51). Fonseca (2005) vem corroborar as idéias de Miotto (2004), ao também rejeitar a conotação de “desestruturada”, porque a palavra é “usada para descrever a família dos outros. Não simplesmente outros... ainda por cima, pobres”, como se “pessoa bem sucedida, por definição, não poderia vir de uma família desestruturada” (FONSECA, 2005, p.56-57). De fato, pobres ou ricos, todas as famílias têm problemas. Essa conotação dada a certo tipo de família é imprópria, pois acaba por estigmatizar as famílias. Percebe-se aqui um elemento contraditório, porque, para serem atendidas, elas precisam ser identificadas como “desestruturadas”.

Além disso, essa visão de família limita a intervenção dos (atores sociais) que a tomam como problema, ou melhor, como “indivíduos-problema”, disfuncionais, patologicamente comprometidos e que colocam em perigo a segurança social (MIOTTO, 2004). A fala do CT4 é bastante elucidativa quando diz: “quando tem uma família estruturada, logo os problemas se encaminham e a gente chega a uma solução; quando não tem uma família estruturada é muito mais difícil”.

---

<sup>81</sup> Sposati et al. (1985) trabalham essa questão como cidadania invertida, ou seja, a lógica que possibilita a inclusão das famílias nas políticas sociais, por comprovarem o seu fracasso nos cuidados e proteção dos seus membros.

A autora lembra, ainda, que há uma tendência de centralizar as ações em situações-limites e não em situações cotidianas, revelado também por CT4, que diz ser o abrigo uma medida de proteção para situação extrema, de limite. Sob esse ângulo, as famílias são muito pouco apoiadas pelo Estado para superar momentos críticos, e os atendimentos acabam sendo, quase sempre, em situações mais graves e complexas (MIOTO, 2004), o que poderia ser evitado, se houvesse ações preventivas e de acompanhamento mais sistemático dessas famílias.

Esses princípios que norteiam as políticas sociais direcionadas às famílias “desestruturadas” (vulneráveis) estão presentes no cotidiano dos serviços, nas instituições, na ação dos técnicos e dos programas de apoio sociofamiliar (MIOTO, 2004) e parece, segundo os dados coletados por meio das entrevistas, reproduzirem-se entre os atores sociais que fazem a aplicação das medidas protetivas. Constata-se, então, a limitação da visão que os atores sociais têm das demandas oriundas dessas famílias, que estão inseridas num contexto social, econômico, cultural e político determinante da sua condição de vulneráveis.

Infere-se que a alta frequência do indicador abuso e exploração sexual (26,5%) nas falas dos entrevistados, em relação ao indicador pobreza (14,7%), pode ser reflexo das campanhas, como a iniciativa promovida pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH) no combate à violência sexual contra crianças e adolescentes. As campanhas e o Disque 100, serviço da SEDH, receberam, em 2007, 68 denúncias em média por dia, com um aumento de 80% de casos relatados em comparação a 2006<sup>82</sup>.

O possível aumento dessas denúncias eleva a atuação dos conselheiros tutelares e, conseqüentemente, o encaminhamento de crianças e adolescentes para os abrigos. É um assunto que tem estado na mídia, favorecendo as notificações e imediata proteção, apesar de os órgãos públicos e ONGs, que tratam do atendimento e da fiscalização, reconhecerem que o número deve ser

---

<sup>82</sup> Dados noticiados no jornal Zero Hora de 28/01/08. Dados do II Congresso Mundial contra a exploração Sexual de Crianças e Adolescentes indicam que 100 mil crianças e adolescentes são vítimas de exploração sexual no Brasil (Correio do Povo, 09/02/08).

muito maior, em detrimento dos tabus e condicionantes culturais e psicossociais que impedem a denúncia e notificação dos agressores.

Já o abandono, também mencionado nove vezes (26,5%) pelos sujeitos pesquisados, não tem a mesma penetração nos meios de comunicação ou campanhas. O abandono ou a entrega de uma criança não ocorre só por determinações econômicas. Fatores emocionais, associados aos fatores culturais, econômicos e sociais contribuem para muitas ações que tramitam nas Varas da Infância e Juventude e que acionam os conselhos tutelares para a proteção (em abrigo) e/ou a perda do poder familiar (FÁVERO, 2001).

Conforme Fávero (2001), mesmo que o ECA garanta a proteção integral a todas as crianças e todos os adolescentes, não os discriminando pelas condições de pobreza, é a população mais pobre (baixa renda ou nenhuma renda) que recorre a VIJ com problemas na esfera do atendimento de suas necessidades básicas. Os problemas que as levam a buscar ajuda no Judiciário diz respeito às

questões emergenciais as quais, geralmente, envolvem crianças em situação de risco pessoal ou social. Dentre essas questões inclui-se a solicitação de abrigo para filhos, em decorrência da ausência de local de moradia apropriado ou de creches para deixá-los durante o horário de trabalho, a entrega de crianças para guarda de terceiros ou para a adoção, devido à ausência de condições socioeconômicas para prestação de cuidados essenciais dos quais elas necessitam e o pedido de providências em relação à mãe, pai, outros familiares e crianças, em razão da negligência ou de maus tratos infringidos a estas (FÁVERO, 2001, p.33).

Negligência também é apontada como razão para a destituição do poder familiar e motivo para o abrigamento (VOLIC e BAPTISTA, 2005). Examinando-se o Quadro 7, constata-se que negligência foi mencionada apenas três vezes (8,8%) pelos sujeitos entrevistados. Essa baixa frequência confirma outras pesquisas em que ela aparece com pouco destaque em relação a outras formas de abuso. Volic e Baptista (2005), na revisão que fazem do conceito, sugerem que deva ser aprofundado o estudo do termo em razão de sua utilização estar assentada “em critérios nos quais a subjetividade da interpretação (baseada em crenças, em valores) se sobrepõe à objetividade da situação, vista apenas da perspectiva da imediatividade dos fatos” (VOLIC e BAPTISTA, 2005, p.150).

Assume-se, aqui, a posição de que negligência é a omissão do responsável ou a família em prover as necessidades básicas para o desenvolvimento de seus filhos, de forma intencional, porém, desde que não seja em razão da precariedade das condições socioeconômicas. Isso significa dizer que, para este estudo, grande parte dos problemas situados no campo da negligência tem relação com a “desresponsabilização do Estado ante a questão social” (VOLIC e BAPTISTA, 2005, p.153).

A baixa frequência do indicador negligência para o risco de abrigamento possibilita inferir-se, por um lado, que os atores sociais reconhecem o cenário de desigualdade social e de ausência de políticas sociais que garantam uma vida digna para essas famílias que circulam no sistema de justiça. Por outro lado, ainda persiste a idéia ambígua de que é “a falta de responsabilidade da família” a causadora do abrigamento, como refere o CT1. A direção que se toma é que ela não pode ser culpabilizada por uma avaliação subjetiva e ambígua dos atores sociais do SGD como a fala representada pelo CT1 (que diz ser “a falta de responsabilidade da família” o motivo do abrigamento), frente à falta de condições objetivas que envolvem a participação direta do Estado nos cuidados e na proteção social e legal, que daria as condições sociais e econômicas para as famílias proverem suas necessidades básicas dignamente. Esse é o divisor de águas.

A população mais pobre é a que tem circulado também nos conselhos tutelares do Município, procurando atendimento para seus problemas cotidianos e emergenciais. Na declaração de OD1, a seguir, os motivos para o abrigamento recaem mais sobre a questão da pobreza, considerada como um fator que aumenta o grau de vulnerabilidade das famílias e, conseqüentemente, risco para seus filhos serem abrigados.

[...] normalmente essas crianças são abrigadas porque a família está em situação de miséria absoluta, não tem emprego, não tem trabalho, não tem condições de moradia, não tem saneamento na casa, não tem nada (OD1).

Embora a pobreza não seja motivo para a perda do poder familiar, esta pode ser o único caminho possível “para solucionar o que se percebe ou se avalia como necessidade de proteção prioritária a uma criança” (FÁVERO, 2001, p.36).

Chama a atenção, por um lado, o fato de a pobreza ter sido mencionada cinco vezes apenas entre as declarações de um OD, dois assistentes sociais, um conselheiro tutelar e um conselheiro de direitos. Esse indicador apareceu como miséria absoluta, dificuldades ou sem condições financeiras ou como falta de condições materiais. O dado revela que, embora seja indicada nas pesquisas nacionais (SILVA, 2004) como a raiz da medida de abrigo, a pobreza não é suficiente para explicar as diversas formas de violência. Isso quer dizer que a pobreza deve ser relativizada na avaliação do motivo para abrigar, mas não esquecida como um aspecto agravante e desencadeador de outros fatores de risco.

Por outro lado, a pobreza aparece em segundo lugar como um indicador de risco e vulnerabilidade, portanto, motivo para o abrigamento, confirmando estudos e pesquisas nacionais que apontam as dificuldades financeiras e a falta de condições socioeconômicas das famílias como um fator de risco no cuidado com os filhos (FÁVERO, 2001; SILVA, 2004; RIZZINI e RIZZINI, 2004; PEREIRA e ANDRADE, 2004; OLIVEIRA, 2005; GUEIROS e OLIVEIRA, 2005; JESUS, 2005; SIQUEIRA e DELL'AGLIO, 2006).

Esse fato demonstra, ainda, que, quando se torna pública a violação de direitos, as crianças e os adolescentes pobres passam a ser incluídos nos atendimentos oferecidos pela rede socioassistencial do Município. Em geral, o atendimento se inicia no momento da denúncia e averiguação da situação social da família, ou seja, levando-os, em grande parte, a serem protegidos em abrigos, que vão lhes proporcionar os cuidados e o atendimento de suas necessidades básicas de moradia, alimentação, vestuário, educação, afeto, lazer, entre outras possibilidades ofertadas pela instituição. Em decorrência disso, a institucionalização acaba sendo, nesses casos, a única alternativa de solução que o CT e o OD encontram diante de um quadro de fome, miséria e privações sofrido por essas crianças e adolescentes, perdendo-se o caráter provisório e breve da medida de proteção abrigo.

O acolhimento em instituição por motivo de pobreza é como uma moeda: um lado dela pode significar a proteção, a inclusão, a garantia de direitos enquanto a criança e/ou adolescente estiverem abrigados; o outro lado dessa mesma moeda pode representar a ruptura de vínculos familiares e comunitários, pois o retorno deles ao meio familiar implica a presença de

políticas sociais públicas que atendam as necessidades básicas de suas famílias. Isso foi exatamente o que faltou às famílias privadas dos direitos mais básicos para evitar o abrigamento como a primeira medida de proteção. Nesse caso, proteger crianças e/ou adolescentes em situação de pobreza nos abrigos revela as contradições do nosso sistema econômico, social e jurídico/legislativo.

Por isso, é paradoxal fazer a intervenção nessas famílias, cujos membros estejam sofrendo privações que envolvem o não atendimento e a não satisfação de suas necessidades básicas, quando a alternativa de proteção é o abrigamento por pobreza. O Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990a), por exemplo, informa, no artigo 23 do Capítulo II, que a carência de recursos materiais não é motivo suficiente para a perda ou suspensão do poder familiar e que, antes da medida de proteção abrigo, antecedem seis medidas que dizem respeito a tudo o que já se legislou no país para garantir a proteção integral dos direitos desse segmento populacional que se encontra “em condição peculiar de desenvolvimento” (BRASIL, 1990a) e é considerada prioridade absoluta nas políticas sociais públicas do país.

Alguns atores sociais, entre eles OD1, CT1 e CA2, reconhecem que as dificuldades ou carências materiais não são motivo suficiente para a colocação em abrigo, mas, diante da situação de risco e das privações dos direitos básicos que essas crianças e/ou adolescentes estão sofrendo, o abrigamento é a medida de proteção que se apresenta como possível naquele momento. Entretanto, também fica patente, como na fala do OD2, que há “muitos casos que não são esgotadas todas as medidas e as crianças já são encaminhadas para os abrigos” Aparece aqui o uso indiscriminado da medida, por uma avaliação não cuidadosa e precipitada na tomada da decisão de encaminhá-los para as instituições de abrigo.

Chama a atenção, ainda, que nenhum ator social faz menção ao fato de encaminhar criança e adolescente para o abrigo sem ao menos tentar esgotar as medidas anteriores, como se elas não existissem no ECA. Parece que a salvação desses abrigamentos inadequados ou abusivos pode ser “revisto à luz do que for analisada pela assistente social, pela psicóloga, a necessidade de se manter ou não o abrigamento”, considerando que, para OD1, “os conselheiros tutelares, como todo mundo, são falíveis; eles também se

enganam e podem estar se enganando”. Essa posição de OD1 sugere que os critérios técnicos podem salvaguardar uma avaliação e tomada de decisão mais criteriosa para a colocação de crianças e adolescentes em abrigos.

Embora em sua fala “o abrigo é a última alternativa”, OD1 também reconhece que

há casos em que o Conselho Tutelar abriga em situações que no meu entender seriam desnecessárias, mas a gente tem que compreender que o Conselho Tutelar abriga numa situação emergencial vai lá se depara com uma situação e não tem alternativas ali no momento que não abrigar (OD1).

Por isso, textos legais, como resoluções, embora não sejam leis, mas atos normativos do poder executivo que se transformam “em uma obrigação não mais moral apenas, mas jurídica” (NAPOLI, 2007, p. 86), implica em sanções e processos jurídicos, quando se dá a quebra dessas normas. A Resolução nº 113 (CONANDA, 2006) que dispõe sobre os parâmetros e o fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGD) deve se efetivar e se constituir num sistema articulado com todos os sistemas nacionais de operacionalização de políticas públicas, principalmente nas áreas da saúde (SUS), educação (LDB), assistência social (SUAS), trabalho, segurança pública e outras áreas, para

enfrentar os atuais níveis de desigualdades e iniquidades, que se manifestam nas discriminações, explorações e violências, baseadas em razões de classe social, gênero, raça/etnia, orientação sexual, deficiência e localidade geográfica, que dificultam significativamente a realização plena dos direitos humanos de crianças e adolescentes, consagrados nos instrumentos normativos nacionais e internacionais” (Resolução nº 113 do Conanda de 19 de abril de 2006, Capítulo I, Artigo 2º, §1º).

A posição que se assume aqui é reforçar o poder que a sociedade civil tem, juntamente com o Executivo, de potencializar a rede de atendimento, creditando nela uma maior capacidade de resolução que o Sistema de Garantia de Direitos vem institucionalizar e fortalecer. Não se quer, de maneira alguma, sobressair ora o Poder Municipal, ora o poder da sociedade civil, como se cada um, isoladamente, pudesse dar conta das demandas oriundas dessa área.

O que vem sendo tecido com essa investigação é a tentativa de demonstrar que todos os atores sociais têm a “tarefa de colocar os elos em contato” (RIZZINI, 2006, p.117) para se estabelecer a promoção de ações

articuladas que garantam todos os direitos da criança e do adolescente e chamar a atenção para que, de fato, e não só de direito, a criança e o adolescente sejam prioridade absoluta nas políticas sociais.

O abrigo por motivo de pobreza pode ser proteção, mas também ruptura; pode ser inclusão, mas também exclusão. O que decidir para aquela criança e/ou adolescente: a sua permanência na instituição por longos períodos, diante da precariedade das políticas sociais públicas que acabaram não incluindo suas famílias em programas sociais que as protegeriam ou as preveniriam dos riscos e vulnerabilidades a que estão suscetíveis, ao longo do ciclo de suas vidas, sabendo-se que o desligamento da instituição, vai colocá-los de volta para o mesmo cenário social, ou ficar omissos diante de tudo isso?

O Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente é elaborado com base em um aparato legislativo, criado para diminuir as desigualdades sociais e proteger quem se encontra em situação de vulnerabilidade social e, portanto, mais exposto a riscos. Diante das contradições do nosso sistema social, econômico e jurídico, garantir a brevidade e provisoriedade da medida de proteção e, de fato, encaminhar crianças e adolescentes aos abrigos para os fins a que eles foram destinados pós-ECA torna-se um dilema na hora da tomada da decisão pelos aplicadores das medidas de proteção. Por isso, a única opção indicada por eles, acaba sendo abrigar, para não se omitir.

Ainda em relação ao abrigo, os atores sociais trazem nas suas falas que há solicitação dos pais, em alguns casos, para o abrigo de seus filhos, seja por ausência de um dos cônjuges (3%), seja porque “não podem mais com a vida do filho”, como eles dizem. Nas palavras de OD1, “as pessoas têm aquela idéia antiga de que, se o guri está incomodando manda para o abrigo, manda embora. Eu sempre digo que não é o caso, não tem como se fazer isso”. Para CT1, quando os pais pedem para colocar “em abrigo porque não agüentam mais o filho”, então “essa família está precisando de um atendimento e nós não temos esse atendimento [...] então nesse instante, tu tens que abrigar essa criança”. CT2 faz a mesma afirmação, revelando, além dos motivos alegados acima, a falta de limites do filho, a falta de trabalho dos pais, a falta de creche e de responsabilidade desses pais que são muito jovens

e que “empurram para as avós” ou para “um abrigo porque é fácil o governo criar”.

Parece que ocupar o lugar de aplicador das medidas de proteção (CT e OD) é ocupar o mesmo lugar da criança e do adolescente que se encontra em situação de risco social: as vulnerabilidades das crianças e dos adolescentes podem ser vistas, por analogia, na situação desses atores. Os recursos que poderiam dar a eles as condições de proteger as crianças e adolescentes são de fato tão precários que a tomada de decisão acaba levando os atores sociais a “um beco sem saída” ou a uma “única saída”. Mas o abrigamento pode se tornar um risco maior, apesar de a legislação, de as normas jurídicas vigentes impedirem a aplicação desta medida de proteção, quando se tratar de pobreza.

Assim, as crianças e os adolescentes, quando encaminhados aos abrigos devido às condições socioeconômicas de suas famílias, acabam, devido a uma longa permanência nas instituições, correndo o risco de perder vínculos afetivos com seus genitores ou responsáveis, com seus demais familiares e comunidade. Desse modo, o Estado, na sua função de responsável pela garantia dos direitos sociais dessas famílias que se encontram em vulnerabilidade social, é colocado em xeque, quando se sabe que ele deve ser um dos principais atores na provisão dos mínimos sociais. O lugar que a política de atendimento da criança e do adolescente ocupa no Município de Santa Maria, quando se pensa ou se determina o abrigamento por pobreza, parece ser o lugar da “falta<sup>83</sup>”: falta de eficiência, falta de eficácia e insuficiência ou pouca abrangência de ações em forma de rede social de atendimento e/ou de políticas sociais públicas. Faltam políticas públicas capazes de proteger, promover e apoiar, antes de tudo, essas famílias, evitando-se abrigamentos inadequados que trazem sérias conseqüências para a manutenção da convivência familiar e comunitária a que as crianças e os adolescentes têm direito, conforme a legislação vigente prescreve.

A fala dos coordenadores quanto à visão que eles têm do abrigo deixa margem para se pensar se, de fato, as instituições conseguiram se reordenar e

---

<sup>83</sup> A “falta” pode ser entendida também no sentido psicanalítico como a ausência das figuras parentais ou substitutas que permitem a construção identitária da criança e oferecem um suporte para a construção das suas relações com o mundo (BOWLBY, 1997).

se os atores sociais estão qualificados para fazer cumprir o que está garantido nas leis em relação aos direitos da criança e do adolescente. Enquanto atores sociais do Sistema de Garantia de Direitos e da rede de atendimento, devem assumir uma postura profissional baseada nos novos referenciais presentes no ECA, no momento da tomada de decisão e da avaliação da permanência ou não de crianças e adolescentes nos abrigos. Devem levar em consideração que a sua decisão vai trazer conseqüências importantes para o presente e para o futuro na vida dessas crianças e adolescentes. Quando CA1 entende que o abrigo serve para “dar um susto, desentortar” e é visto “como um órgão repressor”, constata-se que, se não há um retorno à Doutrina da Situação Irregular, pelo menos aparece uma linha muito tênue entre os antigos e os novos parâmetros ou referenciais jurídicos quanto à visão que os próprios atores sociais, em especial os dirigentes, fazem das suas instituições.

De certa maneira, ainda hoje, existe a visão de abrigo como um lugar de correção do comportamento aos moldes das antigas Febems, que fizeram parte de um recente passado no Brasil, em que a criança e o adolescente, ao serem vistos como perigosos ou indigentes, eram institucionalizados e recebiam “atendimentos corretivos” devido ao seu comportamento e/ou à sua condição de pobreza. A persistência dessa visão evidencia as contradições existentes na sociedade brasileira. Os achados da pesquisa indicam que esses movimentos contraditórios da nossa sociedade, esses avanços e recuos se tornam impeditivos para a consolidação dos direitos humanos de todas as crianças e adolescentes que se encontram na condição de necessitarem do abrigo como forma de lhes serem garantida a devida proteção, embora o cenário seja formado de novos atores, novas instituições, novas propostas de política de atendimento, todos nascidos sob a égide da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) e em plena era pós-ECA (BRASIL, 1990a), aparatos legais considerados relativamente avançados para um país em vias de desenvolvimento.

Comunicar à Justiça toda vez que a criança e/ou adolescente são encaminhados aos abrigos divide o modo de ver dos coordenadores das instituições que servem de retaguarda para os CT e delineia as características específicas das instituições no Município e como os atores sociais estão aplicando e, ou interpretando o ECA (BRASIL, 1990a). Dos quatro

coordenadores, dois (CA3 e CA4) cumprem a determinação do Artigo 93 do Estatuto, comunicando, dentro do prazo previsto na lei, o abrigo e fornecendo, por meio de relatórios, as informações sobre “a real situação da criança ou do adolescente, o motivo do abrigo”. No dizer de CA4, “se a gente não faz isso, a criança é esquecida como antigamente”.

Outro abrigo, por ter características bem diferenciadas dentro de um modelo de organização e de uma trajetória histórica internacional, não necessita fazer a comunicação do abrigo, considerando que a criança e/ou o adolescente só vem para a instituição com o processo instaurado no JIJ. Logo, pode-se inferir que CA1, que não pertence a essa instituição, ao responder “sim e não” e que “tem ocasiões que fazem isso regularmente”, pode estar demonstrando uma dificuldade de aplicar os princípios do Estatuto da Criança e do Adolescente ou de se adequar a esses princípios, ou, no mínimo, a sua fala ressalta as diferenças existentes entre os dois abrigos.

Parece que o fato de a criança e/ou do adolescente ser encaminhado para aquela instituição só mediante determinação judicial pode indicar que a avaliação da necessidade de eles serem abrigados é mais criteriosa, pois a determinação vem do Poder Judiciário, que conta com uma equipe técnica qualificada para a tomada de decisão quanto à colocação de crianças e adolescentes na instituição específica. Vale a pena levar em consideração, para esta análise, que o JIJ determinou aos abrigos comunicar à Justiça o acolhimento das crianças e dos adolescentes em suas instituições somente a partir de 2004, segundo um dos coordenadores entrevistados (CA3), o que assinala, também, a lenta implementação do ECA, apesar dos anos em que se encontra em vigor no Brasil.

Assim, o abrigo por pobreza revela as dificuldades de transição do antigo para os novos referenciais, em que fica bastante evidente o quanto a legislação brasileira se transforma em letra morta ou é inoperante. O descumprimento do artigo 23 do ECA se torna, de certa maneira, a saída ou a “alternativa de solução” dos aplicadores da medida de proteção abrigo pela falta de responsabilização do poder público, principalmente o local, na gestão de políticas de inclusão das famílias que, devido à pobreza, encontram-se mais vulneráveis, pelo risco que o baixo nível sócio-econômico representa ao desenvolvimento psicológico e social delas e de seus filhos. Embora a pobreza

seja mais indicada pelos teóricos como um fator de vulnerabilidade social (REPPOLD, 2002; OLIVEIRA, 1995; CARNEIRO e VEIGA, 2004) e o ECA se posicione contrário ao abrigo por carência material das famílias, o abrigo “acaba por substituir medidas preventivas – por ausência ou ineficiência –, determinando a privação da convivência familiar por motivos que poderiam ser sanados com políticas e programas voltados à promoção da família, de forma a evitar o abrigo” (SILVA, 2004, p. 37), nos casos aqui mencionados como inadequados.

O abrigo de crianças e de adolescentes coloca os atores sociais numa relação também assimétrica, ou melhor, de poder de uns sobre os outros, pois, se não há rede ou ela é insuficiente, de que adianta um Sistema de Garantia de Direitos? A violência, por ser um fenômeno multicausal, deve ser abordada levando-se em consideração que “as condutas humanas são concebidas como decorrentes da interação indivíduo-sociedade, sendo o âmbito psicológico condicionado pelo social, e tal condicionamento produzido historicamente” (FERRARI, 2002, p.81). O que acaba prevalecendo é um “jogo de faz-de-conta”, em que os atores sabem que não podem abrigar por motivo de pobreza, mas é um mal necessário, para garantir pelo menos o atendimento das necessidades básicas.

Esses enunciados deixam antever ou prenunciam as dificuldades de aplicação e interpretação dos princípios do Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990a) por parte de todos os atores sociais envolvidos com os direitos da criança e do adolescente brasileiro, das suas atribuições como novos atores sociais, bem como do lugar que cada um deles ocupa na proteção da criança e do adolescente em situação de vulnerabilidade social no Município de Santa Maria. Além disso, fica registrado, pelas falas dos pesquisados, o fosso existente entre o cumprimento daquilo que está prescrito e normatizado com o que na realidade acontece. A garantia de um acolhimento em instituição deve ser a garantia da proteção integral que possibilite a essas crianças e adolescentes terem a oportunidade de viverem o que lhes cabe: o direito a poder desenvolver-se desde já como cidadãos brasileiros.

Os achados sugerem, de qualquer forma, por um lado, que o abrigo por pobreza é feito em virtude da ausência e insuficiência de políticas sociais públicas, de uma rede de atendimento precária e falta de

ações. Isso é decorrente da forma como a política de Assistência Social no Município de Santa Maria é conduzida, com um financiamento muito pequeno que traz efeitos nefastos à proteção da criança e do adolescente. Por outro lado, verificou-se também que as famílias são culpabilizadas por não conseguirem desempenhar seu papel de provedoras e protetoras, não garantindo a satisfação das necessidades mínimas para o desenvolvimento saudável de seus filhos nos aspectos biológicos, psicológicos e sociais.

Por fim, o grupo pesquisado vem dar a certeza de que a resposta que se deve buscar, para o enfrentamento desse quadro de abrigamentos abusivos ou desnecessários, e mais ainda no caso de abrigamentos por pobreza em Santa Maria, implica, por sua vez, a responsabilização do Poder Executivo como aquele que deve garantir políticas sociais básicas e preventivas em favor da criança e do adolescente.

A participação constante da sociedade civil, no sentido de pressionar e fiscalizar a política de atendimento, representando todos os segmentos sociais e cobrando do Estado a implementação do ECA (BRASIL, 1990a), da PNAS (BRASIL, 2004), do SUAS (BRASIL, 2006b), do PNCFC (BRASIL, 2006a) vem se somar ao cumprimento do Plano Municipal de Assistência Social.

Mas o PMAS só poderá ser implementado mediante o compromisso de uma gestão responsável, do ponto de vista operacional, administrativo e técnico-político, destinando recursos financeiros e criando meios para efetivar a política de Assistência Social, responsável pela proteção social das populações vulneráveis e em risco pessoal e social. Só assim poderão ocorrer a institucionalização e o fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente (CONANDA, 2006) no Município de Santa Maria.

Ao final desta análise do tema motivos do abrigamento, pode-se inferir que houve uma mudança de paradigma que conduziu a uma perspectiva diferente do abrigamento, antes definido sob o conceito de “institucionalização”. Esse aspecto expressa a evolução histórica no modo de se conceber e se intervir sobre as manifestações da questão social, que repercutem sobre a criança e sobre o adolescente de diferentes modos, como o abandono, o abuso e exploração sexual, a negligência e os maus-tratos, levando ao abrigamento das crianças e dos adolescentes.

Como foram vistos na análise, na atualidade, os maus-tratos somaram 76,5% dos motivos apontados pelos aplicadores da medida, evidenciados claramente em uma das falas de CT2. Destaca-se, entre os motivos apontados, que os maus-tratos estão freqüentemente associados à percepção de alguns atores de que o problema ocorre nas chamadas famílias “desestruturadas”. Por isso ocorre, também, da parte dos Cts (CT1, por exemplo), em geral, a culpabilização ou responsabilização das famílias pobres que eles atendem. Imaginando, provavelmente, que, se assim não fossem, não “seriam desestruturadas”. Isso remete a uma antiga prática de abrigo.

Embora os atores sociais concebam, subjetivamente, as famílias como “desestruturadas”, fica reconhecida também a situação objetiva de pobreza das mesmas famílias. A pobreza, por sua vez, como um motivo muito antigo para o abrigo, indicada claramente por OD1, nas pesquisas nacionais (SILVA, 2004) e em outras já referidas, não justificada pelo ECA e reconhecida por OD1, CT1 e CA2, serve ainda como critério de elegibilidade para a inclusão das crianças, adolescentes e suas famílias nos programas sociais e na rede de atendimento. A pobreza serve, também, como motivo emergencial para o abrigo, como nos velhos tempos do Código de Menores.

Neste momento, a pobreza, pode ser inclusão, mas também exclusão, tendo em vista o risco que ela engendra de possível rompimento dos vínculos familiares. Caberiam aos atores, aplicadores da medida abrigo, uma melhor preparação e conhecimento técnico, por exemplo, da teoria dos vínculos, pois a separação puramente por pobreza pode repercutir seriamente no desenvolvimento da criança. Infelizmente, mesmo com o ECA, o abrigo pode se transformar num “jogo de faz-de-conta”.

Desse modo, as mudanças históricas na legislação e na sociedade brasileiras não se deram de modo completo e linear, mas permeadas por contradições. Mesmo com a aprovação de uma nova Constituição Federal em 1988, que, por um lado, trouxe no seu bojo a mudança de visão da sociedade sobre a criança e o adolescente, que se tornaram sujeitos de direitos, com a aprovação do ECA e do Sistema de Garantia de Direitos (SGD), percebe-se, por outro, que as concepções dos atores sociais envolvidos e muitas de suas práticas cotidianas permanecem antigas.

Isso ocorre porque, mesmo diante da nova realidade social, considerada como uma totalidade histórica e contraditória, envolvendo seus aspectos econômicos, culturais e políticos, a sociedade foi marcada por importantes transformações nas últimas quatro décadas: a transformação do capitalismo mundial (Globalização econômica), acompanhada pela mundialização da cultura através de novos sistemas de comunicação e informação, o fim do Estado de Bem-Estar Social através da Reforma do Estado. Nesse contexto mundial, a situação particular do Brasil também mudou, mas elementos arcaicos ainda permanecem. Passou-se de um Estado Autoritário Militar para uma Democracia, reduzindo-se progressivamente o papel do Estado na sociedade, como se verá posteriormente, ao analisarem-se os outros temas.

## 6.2 SOCIEDADE CIVIL E PROTEÇÃO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE

Nesta seção, trata-se de analisar como a sociedade civil se inseriu na nova Política Social para a proteção da criança e do adolescente no Brasil. Como exposto na seção 2.2.2, no Capítulo 2, opta-se por entender o papel da sociedade civil nas décadas de 1990 e de 2000 nos sentidos apontados por Sorj (2000). Em primeiro lugar, entende-se a sociedade no seu aspecto normativo, por perceber-se sua força democratizante no sentido do fortalecimento da esfera pública (domínio das relações sociais, informações e opiniões de domínio público) e da privada (domínio da vida privada dos indivíduos e das famílias) independentes do Estado. Em certo sentido, pode-se dizer que é bom que a sociedade civil se fortaleça contra o Estado. Em segundo lugar, percebe-se que a sociedade civil é também um conceito meramente descritivo, identificador das organizações não inseridas no Estado.

Como foi apontada, a adoção desses significados pode gerar polêmica, pois há aqueles que pretendem reforçar mais o seu caráter ideológico e reconhecer nela um espaço político permeável a uma constituição de um contra-poder ao poder hegemônico nos Estados capitalistas, querendo, com isso, reforçar a idéia de que a hegemonia de uma classe pode ser quebrada por outra classe articulada politicamente. Não se vê a perspectiva do fortalecimento da democracia por essa via classista puramente. Classes

existem enquanto elemento sociológico das sociedades contemporâneas; nada mais se pretende ver nelas.

Evidentemente, do ponto de vista normativo, não se poderia reduzir a sociedade civil apenas ao terceiro setor, pois mesmo as instituições não-estatais não se restringem a complementar o Estado na iniciativa para solução dos problemas sociais. As organizações da sociedade civil podem tomar para si um papel mais político e pleitearem mudanças no sentido da transformação do Estado e as das instituições políticas. Bresser Pereira (1999), quando discute a crise do Estado contemporâneo, em particular o Brasileiro, ele afirma que a sociedade civil se tornou o “principal agente da mudança social”. Nesse sentido, a sociedade civil, para Bresser Pereira, está fora do Estado e revela o aspecto político da sociedade.

Por isso, concorda-se que a sociedade civil contribui para o fortalecimento da democracia política, ao desejar redefinir o papel do Estado e de suas instituições. Embora diga que se opõe ao papel normativo da sociedade civil, Bresser-Pereira (1999) parece, em verdade, aderir a ela, pois aposta nesse dever-ser que a dinâmica da sociedade civil impõem ao velho Estado. É o próprio Bresser Pereira (1999) que se diz situar com sua concepção de sociedade civil entre o “capitalismo neoliberal” e a “velha esquerda burocrática”, querendo ser fiel a Hegel, Gramsci e Bobbio, buscando uma “terceira-via”. Ora, isso significa exatamente apostar em um papel significativo da sociedade civil frente ao novo Estado, com caráter nem puramente neoliberal, nem puramente burocrático-autoritário, como foi no Regime Militar no Brasil, nem planejador totalitário, como na antiga URSS.

É dentro desse marco teórico-explicativo que se passou a analisar a fala dos atores das políticas sociais para a criança e para o adolescente, enfocando o papel da sociedade civil sob o aspecto da participação na formulação, na implementação e na fiscalização. Nessas tarefas, pretendeu-se também identificar a emergência da dimensão da cidadania. Como as políticas sociais públicas estão orientadas para a garantia dos direitos sociais de cidadania, ressaltando a consciência e a autonomia do cidadão, a que ele tem direitos<sup>84</sup>;

---

<sup>84</sup> Em 1995, no governo FHC, inicia-se no Brasil a formulação de um plano para proteger os direitos humanos. Essa política é organizada por meio do Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH), com a participação de diversas instituições da sociedade civil, sobretudo ONGs. O

elas são um recurso para promover a “igualdade de todos perante a lei”, incentivando o respeito pelas diferenças sociais e, com isso, uma mais competente negociação dos conflitos que envolvem a liberação de recursos adequados para as políticas públicas em questão apropriadas ao Estado (OLIVEIRA, 2000).

A análise desse eixo temático, a partir do Quadro 8, vai possibilitar, por um lado, perceberem-se as contradições na utilização da medida de proteção abrigo e demais medidas por parte dos aplicadores da lei – conselheiros tutelares, juiz e promotor –, bem como conhecer a participação dos conselheiros de direitos na formulação, fiscalização e controle das políticas de atendimento. Por outro lado, vai preparando o terreno de análise para o próximo eixo temático que trata das redes sociais. Ao se trazerem à tona as falas mais expressivas dos atores sociais, avança-se no processo de conhecimento de uma realidade bastante espinhosa, que é garantir a proteção e a defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes, por parte, principalmente, dos atores sociais que representam a sociedade civil. Tornar mais visível ou “a olho nu” a quantas anda a política de atendimento à criança e ao adolescente no Município, que deve ser realizada através de “um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade” (BRASIL, artigo 1º da LOAS, 1993), marcada pela importante presença de novos atores sociais e novas funções que estão dispostos no ECA, é um desafio que se eleva, quando se faz a opção de analisar a realidade por meio do uso da medida de proteção abrigo e demais medidas por parte dos atores sociais que compõem o Sistema de Garantia de Direitos.

---

CONANDA, por exemplo, desde o início dos anos 1990, já participava das discussões em torno da formulação de projetos na área de direitos humanos. A Resolução nº 113, de 19 de Abril de 2006 vem confirmar a trajetória de luta do Conselho Nacional para instituir, finalmente, passados os 18 anos de promulgação do ECA (BRASIL, 1990a), o Sistema de Garantia de Direitos que dispõe sobre os mecanismos de promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente, nos níveis Federal, Estadual, Distrital e Municipal.

Quadro 8: Sociedade civil e a proteção à criança e ao adolescente<sup>85</sup>.

Eixo temático	Categoria	Indicadores	Frequência (%)	Enunciados
Sociedade Civil e Proteção à Criança e ao Adolescente	Sociedade Civil	Participação na formulação de Políticas Sociais Públicas	03 (15,79%)	Eu acho que é muito importante a entidade, os conselheiros tutelares, o município, o governo do Estado e o Poder Judiciário se darem as mãos em prol da criança (CA4).
		Fiscalização e controle das Políticas Sociais Públicas	04 (21,05%)	Criança ser prioridade no Município está entre aspas, é só conversa. A realidade é totalmente diferente. O gestor social diz que vai depositar, nós não sabemos quando, leva dois, três meses para as entidades receberem aquela <i>merreka</i> de dinheiro, está precário, está sem condições (CD2).
		Implementação do ECA	11 (57,9%)	A gente, às vezes, fica chateado com o Conselho Tutelar, porque eles não pensam, não analisam direitinho o caso e põe uma criança no abrigo que não era para abrigar (CA1).
		Cidadania	01 (5,26%)	São dois interesses que estão em jogo: o interesse da família receber a criança de volta, de ela ser mantida no seu ambiente familiar, mas também o interesse da criança no sentido dela se perpetuar no abrigo; transitar entre esses dois interesses e ver o que é mais adequado, é o mais difícil e não se tem solução pronta para cada caso – as crianças estão no abrigo e não se está dando chance para a família (OD1).
Total da Frequência:			19 (100%)	

Fonte: Dados das entrevistas coletados pela autora.

<sup>85</sup> Legenda: juiz e promotor (OD); gestor social (GS); conselheiro tutelar (CT); conselheiro CMDCA (CD); coordenador de abrigo (CA); técnico/assistente social (T).

A ocorrência do tema sociedade civil indicada pela noção de implementação do ECA (BRASIL, 1990a) por parte dos atores sociais entrevistados foi bastante significativa (57,9%), demonstrando a preocupação deles em relação ao que de fato ou de concreto está em execução no Município ou àquilo que falta ou está precário ou deveria estar sendo executado em termos de políticas sociais e de funcionamento das redes sociais. Apesar de todos os avanços legais, os atores sociais sinalizam, com essa preocupação, como é controvertido aplicar as medidas de proteção anteriores ao abrigo. A fala de OD2 possibilita uma reflexão em relação a essa temática, abrindo um flanco em relação às questões que envolvem a cidadania, por estarem imbricadas com a implementação do ECA.

Em muitos casos, acredito que o abrigo era a única saída e que não são esgotadas todas as medidas [anteriores] ou alternativas. As crianças já são encaminhadas para os abrigos e o trabalho de procurar familiares deve ser feito antes do abrigo, pelo CT. Muitas vezes, é o próprio Judiciário, o Ministério Público que procuram os familiares da criança. Deve haver mais cautela, se esgotar mais as diligências, antes de se abrigar, pois como diz o ECA, abrigar é a última hipótese (OD2).

Segundo o ECA (BRASIL, 1990a), a utilização das medidas de proteção pelos atores sociais são aplicáveis sempre que os direitos reconhecidos pelo Estatuto são violados ou ameaçados. Aqui, parece haver dois problemas no uso das medidas de proteção. O primeiro está circunscrito, de certa maneira, a banalização ou discriminação e abuso no uso da medida abrigo pelos conselheiros tutelares, exceto naqueles casos em que o motivo do abrigo é por pobreza, como já foi analisado na seção 6.1.

Abusar é precisamente ultrapassar os limites. É, portanto, transgredir ou usar mal ou inconvenientemente qualquer situação de superioridade de que alguém desfruta, perante a posição que ocupa. Isso nos remete para a questão da discricionariedade ou do poder dos conselheiros tutelares (fortes) sobre os que necessitam ser protegidos (fracos).

Aqui no caso, pensa-se que os conselheiros tutelares não querem tirar vantagem ou proveito da situação de poder que eles têm; o que eles querem, ao usar de maneira “indiscriminada” o encaminhamento de crianças e adolescentes às instituições de acolhimento, é de fato se protegerem da

própria sociedade que os escolheu para fazer a proteção e garantir o acesso aos direitos sociais que aqueles são portadores, das “faltas” (ver 6.1) que acabam servindo para trazer mais danos e desproteção a quem eles deveriam proteger.

Mais ainda, como já se disse na seção 6.1, eles optam por usar a medida abrigo para não se omitirem e cumprir, pelo menos, a proteção, mesmo sendo ela a sexta medida indicada no artigo 101 do ECA (BRASIL, 1990a). Apesar dos passos lentos em relação à implementação do ECA, há posições mais positivas, como a de OD2, que vê o Estatuto da Criança e do Adolescente como um instrumento que trouxe mudanças nas políticas públicas. Cita o acompanhamento tanto do Conselho Tutelar quanto do Judiciário aos que estão abrigados, da permanente averiguação da medida de proteção e avaliação da situação da permanência de cada um na instituição. No entender de OD1, “a criança e/ou o adolescente não fica simplesmente abandonado, depositados lá, sem ninguém saber da situação deles”.

O segundo problema é o dilema na utilização das medidas anteriores ao abrigo, pois se há ausência e insuficiência de políticas sociais públicas para o atendimento das crianças e adolescentes que se encontram em situação de risco e se as redes sociais não estão constituídas, fortalecidas ou funcionando, como protegê-los (ver 6.3 e 6.4 e Quadros 9 e 10)? Fazer valer a provisoriedade e brevidade da medida de proteção abrigo aumenta ainda mais o grau de complexidade.

Mesmo assim, alguns CTs dizem utilizar as medidas anteriores ao abrigo. Um dos conselheiros tutelares utiliza sua prerrogativa de aplicação das demais medidas de proteção fazendo “advertência, notificação, orientação”, ou seja, “verificando a situação familiar, acompanhando e encaminhando para escola, para o psicólogo, o psiquiatra, o neurologista” de maneira “sistemática” (CT3). Outro Conselheiro alega que procura “fazer análise da realidade, trabalhando a família e encaminhando-a para o Posto de Saúde, para a Pastoral”, enfim, utilizando “os mecanismos que a comunidade tem” (CT4).

No dilema dos Conselheiros Tutelares sobre a aplicação das medidas protetivas, pesa ainda um possível julgamento da sociedade sobre seus atos, quando se trata de “pensar sobre aquilo que se faz e como se faz”. O uso das

medidas protetivas, por um lado, expressa a capacidade ou a habilidade pessoal do CT de lidar com a problemática de crianças e adolescentes que necessitam de proteção; por outro, coloca em risco o julgamento que a comunidade pode fazer a respeito da sua competência, a ponto de a credibilidade que é depositada nesses representantes da sociedade possivelmente, quando mal percebida, ficar abalada.

Percebe-se que, para ajudar os CTs a sair desses impasses, a implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente requer a materialização das políticas sociais com a formação de redes sociais (ver 6.3), de um sistema de monitoramento e de fiscalização dessas redes, bem como de capacitação dos recursos humanos que estão envolvidos no atendimento dessas demandas. Para tanto, a implementação só pode ocorrer se o financiamento der cobertura para as ações previstas nos diagnósticos da realidade local apontados nos planos municipais das respectivas políticas sociais públicas articuladas com as ações oferecidas pelas organizações não-governamentais.

As Políticas Sociais Públicas estão situadas na encruzilhada das relações entre Estado e sociedade civil e parece que aos conselheiros tutelares são reservadas armadilhas perigosas, oriundas dessas relações. A tarefa de fazer cumprir o que está previsto no ECA quanto à proteção nos casos de violação de direitos, ou melhor, de esgotar todas as medidas para então lançar mão do abrigo como última alternativa, levando em consideração que a permanência deva ser breve e provisória, faz dos conselheiros tutelares “reféns” de um Estado que não cumpre o seu papel de garantidor de direitos. Aqui reside um dos grandes problemas de implementação do ECA.

A cidadania, que está diretamente vinculada aos problemas de implementação do ECA, foi o indicador de menor ocorrência (5,26%) entre os atores sociais participantes da pesquisa. Sabe-se que a cidadania passa a ser o norteador das leis na área infanto-juvenil e fica comprometida, porque, se as políticas públicas não são construídas (implantadas e implementadas), tendo como referencial a Doutrina da Proteção Integral que o ECA propõe, conseqüentemente não se têm as redes que são geradoras de cidadania, pois são inclusivas, protetivas e resolutivas (ver 6.3). Outro dado importante nos achados é a menção que os entrevistados fazem à fiscalização e ao controle

das políticas sociais públicas (21,05%). Fica explícito que o Município não respeita as funções de controle e fiscalização das verbas públicas pelos conselheiros (CMDCA), conforme aponta esta fala de CD1:

Nós temos verbas federais que não passam pelo Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente, por exemplo, o Acolher/Sentinela, o Asema. Eu acho que isso está errado, se existe esse Conselho, ele tem que saber, tem que ver o projeto; tem que sentarem [CMDCA e SMASC]. Toda verba que vier destinada para se trabalhar criança e adolescente, seja para um programa do executivo ou não, todos os conselheiros devem saber a que se destina essa verba. Eu acho que não é pedir demais, faz parte do Conselho e isso não acontece. O Conselho não é mais consultado. Quando sai a Lei Orçamentária, se a gente não corre para ver, quando vê já está para ser aprovada pelo Legislativo. Não passa por nós absolutamente nada. Aí a gente tem que correr, pedir para o vereador (a) cópia, sentar, analisar para tentar negociar alguma coisa com o Legislativo. Agora, nós tentamos e o que foi dito? Não tem dinheiro, não adianta, vocês podem esperar porque não tem dinheiro e pronto. É assim que é dito e, é assim que é feito (CD1).

Não se pode negar que a sociedade civil se tornou um dos principais agentes de mudança social, na medida em que ela deve estar presente, hoje, na formulação das políticas sociais com a função de fiscalização e controle do uso das verbas públicas relativas às políticas implantadas em todos os níveis. A descentralização político-administrativa, como uma das diretrizes na organização da política de Assistência Social (BRASIL, 1993), abriu um espaço fundamental de participação da população, por meio de organizações representativas, que vão elaborar e fiscalizar essa política. Foram introduzidos também os planos, os fundos, os conselhos de direitos e os setoriais, trazendo para este novo cenário os seus respectivos atores, municipalizando o atendimento (BRASIL, 1990a).

Diante desse novo cenário, parece que os atores sociais, em especial os conselheiros de direitos (CMDCA) que compõem o SGD em Santa Maria, estão desacreditados nas suas funções. A relação entre eles e os Poderes Executivo e Legislativo demonstra as dificuldades de efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente. Embora a esfera municipal passe a ser, a partir da promulgação da LOAS (BRASIL, 1993), o lócus privilegiado da formulação da política e um espaço de debates, a participação da sociedade civil na tarefa de

fiscalização e controle dos recursos públicas não tem sido facilmente alcançável no Município.

O controle das ações públicas de promoção e defesa dos direitos humanos da criança e do adolescente (CONANDA, 2006) recai sobre o conselho de direitos e sobre os conselhos setoriais de formulação e controle de políticas públicas (Saúde, Assistência Social, Educação, etc.), respeitando-se os princípios constitucionais da participação popular. Se há a oportunidade de participação e a requisição da sociedade civil na construção e controle de uma política pública, é bem verdade o depoimento de CD1, que enfatiza essa oportunidade que a sociedade não está sabendo aproveitar, pois “não consegue se apoderar<sup>86</sup> dessa capacidade que ela tem junto de estar reivindicando. A sociedade não aprendeu isso ainda” (CD1).

Aqui reside a outra grande dificuldade de implementação do ECA, pois, sem a participação dos conselheiros no monitoramento, na avaliação das ações e no acompanhamento da aplicação dos recursos públicos, a política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente corre o risco de ficar prejudicada e não ser efetivada, tendo em vista que o processo de formulação e controle dessa política é um dos mecanismos estratégicos de garantia de direitos (CONANDA, 2006). A participação na formulação de políticas sociais públicas foi mencionada pelos entrevistados (15,79%) não de maneira tão intensa. Isso faz supor que, em virtude das dificuldades de relação com o Poder Municipal, os conselheiros também podem não estar participando das assembleias do CMDCA, influenciados pelo desânimo e descrédito em relação ao reconhecimento de seu papel na promoção, na defesa e no controle da efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente.

Para a efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente, a participação da sociedade civil nesse processo é tão importante quanto o financiamento das ações públicas e das ações das entidades sociais de atendimento de direitos. Isso quer dizer que o caminho que se busca é o do fortalecimento dos mecanismos de cooperação entre o Estado e a sociedade civil na consolidação do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do

---

<sup>86</sup> Apoderar ou *empowerment*, como é conhecido, é um conceito de difícil tradução, mas de forma geral é compreendido como empoderamento ou fortalecimento dos sujeitos, que adquirem maior controle sobre as decisões que afetam suas vidas, permitindo-lhes aumentar a eficácia do exercício de sua cidadania e senso de governabilidade (FALEIROS, 1997).

Adolescente em Santa Maria, que só pode existir e ser ativo com a presença dos atores, representantes da sociedade civil.

Devem-se salientar agora, então, como os elementos histórico-contraditórios das mudanças ocorridas no Brasil, mencionadas no capítulo 6.1, repercutem sobre a participação da sociedade civil na proteção à criança e ao adolescente. Se, por um lado, a sociedade civil ganha, por força de sua pressão, nas lutas sociais por mais igualdade social (um papel relevante), esse mesmo papel não é outorgado ou garantido facilmente. Os problemas foram bem evidenciados pelos atores sociais envolvidos no processo, principalmente aqueles que representam a sociedade civil, ou que, imbuídos do “espírito das novas leis”, procuram defender os direitos constitucionais das crianças e dos adolescentes em situação de risco pessoal e social.

Ficou claro, nas análises das entrevistas, que as políticas públicas, como respostas do Estado às demandas por igualdade e direitos da sociedade civil, emperram em fatores políticos, quer puramente na esfera do Estado, quando não informa a sociedade civil por meio de seus representantes (Conselho de Direitos) do montante em dinheiro para o financiamento da rede de proteção, quer na esfera social, quando os Conselheiros Tutelares, escolhidos pela sociedade civil, não desempenham adequadamente seu papel.

Mas um melhor desempenho dos Conselheiros Tutelares depende novamente de um treinamento a ser pago pela sociedade por meio de impostos e implementado pelo Estado nos três níveis. Nesse sentido, no nível municipal, há muito a ser feito. Como se viu, depende do Estado a contratação de pessoal qualificado para todas as ações e do repasse financeiro à rede. Como isso acontece precariamente, o papel da sociedade civil de fiscalização e controle das Políticas Sociais Públicas acaba sendo enfraquecido, por uma atuação não adequada do Poder Executivo Municipal, produzindo uma tensão entre este e o Conselho de Direitos.

Além disso, os Conselheiros Tutelares, se, por um lado, entendem a necessidade de proteção a ser dada à criança, lançando mão abusivamente da medida de abrigamento, por outro, acabam usando seu poder, mesmo que, em muitos casos, entendam que não devessem usá-lo, simplesmente para permitir que as crianças e os adolescentes passem a poder fazer uso de seus direitos. Os conselheiros, nesse caso, acabam “reféns” do próprio Estado, como foi dito,

porque cai sobre eles a responsabilidade de decidir. Mas na decisão, provavelmente na maior parte dos casos, a omissão do Estado em todos os níveis não lhes oferece, com segurança e apoio, a possibilidade da opção pelas outras medidas e não lhes permite resolver os dilemas com que, freqüentemente, eles se deparam nas suas decisões.

O Poder Legislativo acaba assumindo um papel auxiliar para o Conselho de Direitos, pois, no caso do município estudado, os Conselheiros buscam informações, que o Executivo deveria repassar ao Conselho, junto aos vereadores. Isso faz supor também a existência de um jogo político da sociedade com os representantes do Legislativo Municipal. Nesse momento, a mobilização desse setor da sociedade civil precisa ocorrer junto ao Legislativo e não só junto ao Executivo.

### 6.3 AS REDES SOCIAIS NA POLÍTICA DE ATENDIMENTO

É importante, antes de se iniciar propriamente a análise desse eixo, esclarecer que rede e sistema são conceitos diferentes e, por estarem intimamente ligados, acabam sendo confundidos, com facilidade, como sinônimos. Quando se fala em rede de atendimento, quer-se dizer que a rede está dentro de um sistema e que ela está prevista para atingir um determinado objetivo. Rede é pacto e, sendo assim, não se constrói rede sem conflito, sem divergências.

Segundo Faleiros (2007)<sup>87</sup>, rede é um processo que implica pactos; “se eu não abro mão de nada, não existe rede, pois a rede significa o compartilhamento pactuado (...) por isso não se faz rede por decreto”. Isso quer dizer que a rede é formada por um conjunto de atores e ela começa, exatamente, com o reconhecimento desses atores. A rede pode ser adotada como um modelo e funcionar com diferentes núcleos. Por exemplo, elegendo-se as drogas como um problema, monta-se uma rede de atendimento só para cuidar do problema das drogas e assim por diante.

---

<sup>87</sup> Anotações referentes à palestra intitulada “Exclusão Social e Empoderamento” ministrada por Vicente de Paula Faleiros em 14/12/07, no Centro Universitário Franciscano (Unifra), em Santa Maria, RS.

Já o sistema, como o entende Ferreira (1975), é o funcionamento de uma estrutura organizada pelas partes ou elementos de um todo que a compõem e que são coordenados entre si. A rede faz a ligação das partes com outros sistemas, por exemplo, como SUAS, SUS. Portanto, sem rede, o sistema não funciona. Mas o sistema só se faz ativo pelos atores, pois são eles que vão dinamizar essas relações ou ligações.

Seguindo nessa mesma direção, Faleiros (2007) enfatiza que o “sistema não resolve; o que resolve são os atores, por isso ele diz que rede é para ter “resolubilidade”, o que também deve ser pensado e analisado quando se quer fazer a proteção e a inclusão daquelas crianças e adolescentes que estão com seus direitos violados ou ameaçados. É indispensável, portanto, a reflexão e análise acerca dos “nós” das redes sociais e do reconhecimento dos atores que delas participam na construção das relações que institucionalizam e fortalecem os sistemas, aqui, no caso, o Sistema de Garantia de Direitos e das redes sociais formais, propriamente ditas, capazes de fazerem a proteção e a inclusão dessas crianças e adolescentes.

Os preceitos aprovados na Lei Orgânica de Assistência Social (BRASIL, 1993) e reiterados pela Política Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2004) e pelo Sistema Único de Assistência Social (BRASIL, 2006b) definem a Rede Socioassistencial como um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade que oferecem, de modo articulado, serviços, benefícios, programas e projetos. É pertinente lembrar que a Rede Socioassistencial no Sistema Único de Assistência Social está dividida em Proteção Social Básica e Especial, como foi mencionado na seção 5.3, no Capítulo 5.

Como os serviços de proteção especial estão intimamente articulados com o Sistema de Garantia de Direitos (BRASIL, 2004; CONANDA, 2006), a atuação compartilhada com o Poder Judiciário, Ministério Público e outros órgãos do Executivo Municipal vão ser imprescindíveis na defesa, promoção e garantia dos direitos.

Falar em rede é contar com ações e profissionais em número suficiente para o atendimento das demandas e capacitados para exercerem suas atividades de modo competente. Nas falas dos sujeitos participantes da pesquisa (Quadro 9) a falta de capacitação de recursos humanos (22,91%), juntamente com a precariedade da rede de atendimento (22,91%), foram os

indicadores mais mencionados, fornecendo um panorama preocupante que afeta a garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes que estão em risco pessoal e social no Município.

Quadro 9: Redes sociais e a política de atendimento<sup>88</sup>.

<b>Eixo temático</b>	<b>Categoria</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Frequência (%)</b>	<b>Enunciados</b>
Redes Sociais e a Política de Atendimento	Redes sociais	Articulação intersetorial	04 (8,4%)	A escola solicitou avaliação do menino, para ver se ele vai precisar de remédio. Não sei agora quando vamos conseguir a avaliação do neurologista. A saúde, a educação principalmente, está muito desaparelhada (CA1).
		Recursos humanos	11 (22,91)	Temos ótimas pessoas ajudando como voluntários. Poucos mas ótimos. Mas muitos chegam querendo ajudar, mas não permanecem (CA1).
		Investimento financeiro	08 (16,66%)	(...) nós temos serviços, mas faltam outros serviços, pois a demanda é muito grande e precisa de mais profissionais, tem que se investir na rede, tem que se investir na política para que ela funcione (T3).
		Integração	06 (12,5%)	Eu acho que existe uma rede, mas o que falta é mais integração entre todos, mais subsídios para que essas crianças tenham esse atendimento dentro da rede (T2).
		Participação	01 (2,08%)	(...) a rede não funciona como deveria funcionar, mas eu acho que cada um dos profissionais deveria estar fazendo alguma coisa (T1).
		Capacitação	07 (14,58%)	Todo mundo que efetivamente deveria participar da rede, a princípio, está convocado [para a capacitação], não vem todo mundo (CT3).

<sup>88</sup> Legenda: juiz e promotor (OD); gestor social (GS); conselheiro tutelar (CT); conselheiro CMDCA (CD); coordenador de abrigo (CA); técnico/assistente social (T).

Redes Sociais e a Política de Atendimento	Redes sociais	Precariedade	11 (22,91%)	Nós não temos em Santa Maria psiquiatra para atendimento de adolescentes envolvidos com drogas (CT1).
Total da frequência			48 (100%)	

Fonte: Dados das entrevistas coletados pela autora.

A falta de profissionais especializados no atendimento às famílias é uma das demandas que não tem cobertura na política para criança e para o adolescente em Santa Maria. Nas palavras de CD3, isso causa, de certa maneira, também, sofrimento para quem está diante de uma problemática que necessitaria dessa intervenção profissional.

Eu acho assim que o sofrimento é muito grande, porque tu deverias combinar o atendimento com apoio à família, que não existe, é muito pouco. São poucas as pessoas que trabalham [com família] no Município e as que se dedicam não tem condições (CD3).

Em relação aos abrigos de Santa Maria, também há ênfase à necessidade de eles serem reestruturados em termos de mais qualificação de seu pessoal. Seguindo nessa linha, os atores sociais relacionam que, devido à precariedade, pela falta de profissionais qualificados e em número insuficiente, a rede parece quase inexistente. A falta, por exemplo, de uma rede de atendimento para drogadição, foi indicada por OD1 como um dos motivos para se aplicar a medida de proteção, no caso, para os meninos. Como não existe internação para meninas no Município, a situação é mais dramática, pois, além de não ser fácil obter-se vaga para o tratamento, a adolescente fica afastada da família e da sua cidade de origem.

A ocorrência dos indicadores investimento financeiro (16,66%) e capacitação (14,58%) também aparecem quantificados como preocupações que rondam os atores sociais que participam do SGD. Investimento financeiro é a aplicação de recursos para financiar a Rede Socioassistencial e com a participação de toda a sociedade. O financiamento da Rede se dá mediante aporte próprio do Município e do repasse de recursos fundo a fundo, para as ações consideradas relevantes para o desenvolvimento da política de

Assistência Social em cada esfera de governo, segundo os critérios de partilha pactuados entre os entes federados (BRASIL, 2004).

Na LOAS (BRASIL, 1993), está determinado que a Assistência Social é co-financiada pela União, pelos Estados e Municípios, sendo, portanto, de co-responsabilidade dos três níveis de governo. A Rede Socioassistencial deve contar com a previsão de recursos das três esferas de governo que vão financiar programas, projetos, serviços e benefícios componentes do Sistema Único de Assistência Social, sempre na ótica de que essa rede é tecida de ações de iniciativa pública e da sociedade civil (entidades sociais do Município).

A referência ao indicador Investimento Financeiro, aqui, é relativa somente aos investimentos financeiros aplicados em ações da Rede de serviços e projetos, não incluindo o investimento em toda a política de Assistência Social, como o orçamento para as melhorias da estrutura administrativa, técnica-política e operacional da SMASC.

A fala de CT3 amplia ainda mais a problemática da precariedade da rede de atendimento, pois a precariedade vem acompanhada dos problemas relativos ao despreparo dos profissionais por falta de investimento na capacitação deles e do pessoal que atende a criança e o adolescente nas entidades assistenciais e nos serviços públicos.

Eu acho que no papel se tem uma rede, mas efetivamente ela não existe, não no sentido de rede mesmo, que é uma teia. Ela é muito mais linear que uma rede. Acho que existem falhas em vários serviços, inclusive no Conselho Tutelar. Mas nós não temos equipamentos, não temos preparação, não há subsídios financeiros para capacitação [...] para falar em rede em Santa Maria vai demorar muito tempo (CT3).

E o problema da falta de capacitação das pessoas que atendem na rede pode interferir muito na proteção daquela criança e daquele adolescente, por exemplo, que se encontram nos abrigos, uma vez que a equipe que os atendem não tem formação especializada para tal, como aponta o OD1. Ele menciona que

as pessoas que trabalham lá [abrigo] tem que ser muito capacitadas, porque não vão tratar com adolescentes fáceis [...] e as entidades tem que estarem preparadas para enfrentar esse tipo de adolescente

e não dizer que o guri está incomodando e querer tirar ele de lá (OD1).

A conformação da rede se dá pela integração (12,5%) dos serviços e do pessoal envolvido com o atendimento da criança, do adolescente e de suas famílias. Os assistentes sociais foram os atores que mais mencionaram a integração como um aspecto do funcionamento da rede dizendo o T2 que “há uma rede, mas muitas vezes eu acho que falta integração dessa rede” (T2). O fato de esse indicador aparecer mais nas falas dos profissionais do Serviço Social, pode inferir que a formação técnica os prepara para um trabalho em equipe e com uma visão da importância da intervenção profissional articulada em rede, sendo eles, talvez, um elemento integrador e agregador das redes sociais. Um coordenador de abrigo sugeriu também que o trabalho integrado entre todos pode, além de melhorar o atendimento no abrigo, diminuir a permanência da criança na instituição e, com isso, evitando-se o rompimento dos vínculos familiares.

A articulação intersetorial foi mencionada pelos atores (8,33%) significando, como diz o T3, o tripé da Seguridade Social que teria que funcionar como um conjunto articulado entre as demais políticas sociais públicas e, para funcionar bem, dependeria da rede socioassistencial. O T3 faz referência aos novos paradigmas que rompem com a forma tradicional de fazer a proteção social, passando a Assistência Social à condição de política pública inserida na Seguridade Social.

(...) a gente não consegue fazer a Assistência Social sem a Saúde, a Educação, sem as demais políticas (...) eu percebo que na prática [há] dificuldade de se fazer a rede funcionar, de se fazer o setor público investir realmente e oportunizar serviço com dignidade para a criança e para o adolescente (T3).

O depoimento do GS1 indica esse esforço também de articular a Assistência Social com as outras políticas públicas, quando refere que

está tentando colocar para todos os setores, principalmente do governo, apresentando a nossa Secretaria para as outras Secretarias, colocando a Política Nacional de Assistência, a LOAS, a própria Constituição Federal de 88, a NOB agora RH que está quase na fase final de virar lei realmente (GS1).

O processo de descentralização político-administrativa impôs uma gestão participativa na política de Assistência Social, reconhecendo o poder local e os atores como sujeitos ativos na transformação e desenvolvimento social do seu território. A participação é um dos canais mais privilegiados na gestão social, mas, na pesquisa, foi o indicador menos mencionado (2,08%) pelos entrevistados.

O fato de a rede socioassistencial não funcionar para alguns atores sociais e ser precária para outros impede, talvez, os atores sociais reconhecerem que a participação é condição *sine qua non* para se reverter o quadro atual de apatia provocado pelas disputas conflituosas entre o Poder Municipal e a sociedade civil. A gestão participativa aumenta os níveis de negociação na tomada de decisão das ações políticas para a oferta de serviços e bens públicos e amplia o processo de consolidação dessa política social.

Segundo Prates (2006, p. 45), a gestão participativa trabalha com o “desvendamento das contradições e descentralização de decisões”, ou seja, acaba servindo de remédio para combater os males da cultura política brasileira de ocultar os conflitos e combater as resistências, negando, desse modo, a participação da sociedade civil na legitimação das políticas sociais públicas. Desse modo, como indica o T1,

(...) cada profissional, cada área precisa contar com a participação [, por exemplo,] daquele profissional x, daquele órgão x. [Como] não se faz nada, então eu vou tocar o meu trabalho sozinho... (...) é muito fácil chegar num encontro da Rede e começar a falar que a Delegacia não funciona, o CRAS não funciona, eu não tenho carro para as visitas, a Prefeitura não dá material. Não se chega para propor alternativas (...) este não funcionamento da Rede está muito ligado a isso, porque não funciona, não é procurado, não são buscadas alternativas para que aquilo funcione, pelo menos assim, na experiência que eu tenho aqui, eu vejo dessa forma (T1).

Por que, então, é importante se conhecer, através dos depoimentos dos atores sociais, a Rede Socioassistencial? Porque a constituição de uma Rede de Atendimento, aqui Socioassistencial por se tratar da Rede da política de Assistência Social, revela a presença ou a ausência do Estado e, conseqüentemente, a consolidação ou não dessa política social pública, que deve garantir o acesso aos direitos sociais da população que se encontra em situação de vulnerabilidade.

É importante também que os depoimentos sejam desses atores sociais, porque eles são os novos interlocutores do Estado e da sociedade civil na constituição da Assistência Social como uma nova política social pública. O Estado tem a atribuição de ser “o coordenador do processo de articulação e integração entre as ONGs, OGs e os segmentos empresariais” (BRASIL, 2004, p. 41), evitando-se, com isso, o paralelismo e/ou a superposição das ações, a dispersão de recursos humanos, materiais e financeiros, a fragmentação das ações e o isolamento das entidades e órgãos.

Esse reconhecimento do Estado como o articulador e gestor da rede tem a função de mobilizar todos os recursos de modo a se obterem ações mais eficientes e eficazes, melhorando-se a qualidade dos serviços prestados aos usuários dessa política social. Entende-se que as novas bases na relação entre o Estado e a sociedade civil, cada um com as suas responsabilidades e compromissos perante a sociedade, são capazes de, juntas, tornarem mais consolidada essa política social, aumentando, com isso, o sucesso na obtenção de níveis cada vez maiores de cidadania e da garantia do reconhecimento do direito à proteção social.

Assim, pode-se afirmar, sem sombra de dúvida, que a efetivação das políticas sociais públicas está nas mãos do Estado e da sociedade civil e que a rede social sela a relação existente entre eles, resultando na própria política pública edificada com a participação de todos da sociedade.

Essa necessidade de envolvimento do Estado e da sociedade civil na construção, integração e articulação, como visto acima, não tem se dado de forma harmoniosa e progressiva de ambas as partes. Percebe-se que o Estado em nível municipal, em alguns momentos, não se responsabiliza, conforme suas atribuições legais, principalmente na integração e articulação das suas instituições, dos seus programas, projetos e serviços públicos, nem das organizações não-governamentais. Esse aspecto, inclusive, já ficou evidente quando se abordou a relação do Estado com a sociedade civil no capítulo anterior (6.2). Diferentes atores manifestaram os entraves que o próprio poder municipal impõe ao não repassar informações que deveriam ser compartilhadas com o CMDCA, que representa a sociedade civil.

Nesse sentido, tomando-se as falas dos entrevistados, contata-se que um percentual de 43,81% delas mencionou como problemas da rede de

atendimento a falta de articulação intersetorial (ou seja, com outras políticas públicas) e a falta de integração entre as instituições, os programas, projetos e serviços públicos e os não-governamentais. Além disso, do percentual acima, 22,91% dos atores fizeram referência à carência em número e qualidade dos recursos humanos para a rede. Assim, parece ficar evidente uma defasagem do Estado, ao nível municipal, em acompanhar a dinâmica social, que hoje se revela como uma sociedade articulada em redes.

A modernização do setor público é lenta para fazer frente às mudanças sociais globais rápidas que obrigam o Estado em todos os níveis a estar conectado com dinâmica econômica e social mundial. Entre os entraves a essa modernização, estão a falta de recursos financeiros, as dificuldades de pactuação com a sociedade civil e a pouca consciência e vontade política dos gestores públicos em implementar a nova política de Assistência Social.

Ainda, deve-se salientar que a dificuldade de capacitar os profissionais envolvidos na gestão da rede pública esbarra nos interesses políticos partidários, pois o clientelismo está presente na gestão de recursos humanos nas três esferas públicas. Por um lado, incluindo pessoas vinculadas a partidos na administração pública e, por outro lado, oferecendo benefícios temporários à população em troca de votos, por exemplo, as famosas “cestas básicas”.

Como foi dito na seção 4.3, no Capítulo 4, em que se explorou a controvérsia atual sobre o abrigo como um ambiente de proteção e desenvolvimento para crianças e adolescentes, deve-se considerar muito seriamente o problema da capacitação profissional dos educadores sociais dos abrigos, ponto que, em Santa Maria, pela observação e vivência da autora como assistente social do abrigo público e contato com a rede socioassistencial, já apontado em uma publicação (JANCZURA, 2006), não vem sendo considerado.

No abrigo público, por exemplo, os educadores sociais são estudantes de cursos das áreas humanas, recrutados como estagiários (via CIEE) com baixa remuneração e que permanecem por pouco tempo no abrigo, o que dificulta o desenvolvimento de vínculos afetivos. Essa situação inviabiliza que o abrigo seja um ambiente social e afetivo, indo contra tudo que recomendam Yunes, Miranda e Cuello (2004) e Koller (2000).

Como se sabe, o clientelismo faz parte da história do Estado Brasileiro, que, em particular na trajetória histórica da Assistência Social, foi sempre muito utilizado como mecanismo de cooptação popular. Vê-se aqui a contradição entre o antigo, arcaico, representado por esse sistema assistencialista (inclusive amador) de lidar com a questão social, e o novo sistema de redes, que deve ser fruto de pactuação democrática, revelando uma nova forma de organização política para gerir e construir, em particular, a proteção à criança e ao adolescente, que se define com a participação e o controle da sociedade civil organizada.

#### 6.4 CONCEPÇÃO E GESTÃO DA POLÍTICA SOCIAL PÚBLICA: A ASSISTÊNCIA SOCIAL

Para aprimorar a pesquisa em foco e buscar uma semelhança com a tecelagem que vai dispondo os fios na tela, de modo a se conhecer a trama ou as tramas do tecido, “esse conjunto de fios passados no sentido transversal do tear, entre os fios da urdidura” (FERREIRA, 1975, p. 1406), mais um fio se entrelaça a esse novelo, fazendo surgir, aos poucos, o “pano de fundo”<sup>89</sup>: a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente no Município de Santa Maria, conforme os artigos 86, 87 e 88 do Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990a).

Tal como se procederam diante dos demais eixos temáticos, toma-se o último eixo – Concepção e Gestão da Política Social Pública: a Assistência Social – para analisar-se o modo de ver ou de pensar dos sujeitos pesquisados (Quadro 9). A análise desse eixo permitirá conhecer-se o panorama traçado pelos marcos legais que elevam à Assistência Social a um *status* de política social pensada, não mais sob a lógica da benesse, mas a do direito, possibilitando, assim, vislumbrar-se a constituição do sistema de proteção social para crianças e adolescentes no Município em consonância com a legislação vigente.

---

<sup>89</sup> Pano de fundo, na linguagem teatral, é a grande e última tela situada ao fundo do palco e que também funciona como complementação do tema cenográfico iniciado pelos rompimentos. No sentido figurado, conjunto de acontecimentos sobre os quais se desenvolve uma ação (FERREIRA, 1975, p. 1035).

Quadro 10: Concepção e gestão da política de Assistência Social<sup>90</sup>.

Eixo temático	Categoria	Indicadores	Frequência (%)	Enunciados
Concepção e Gestão da Política Social Pública: a Assistência Social	Estado	Financiamento	19 (37,2%)	O prefeito se candidatou a 'Prefeito Amigo da Criança', mas ele não tem condições nenhuma, não são condições, ele não tem direito nenhum de pleitear esse título porque ele tem sido omissivo, terrivelmente nos tem preocupado muito isso. A gente está vendo que as coisas não vão melhorar, porque o orçamento está sendo votado e não consta nada. Os valores são menores do que dos anos anteriores (CD3).
		Capacidade gerencial	09 (17,6%)	[Com] o programa Bolsa Família não existe trabalho nenhum, porque não tem técnicos para trabalhar (T1).
		Ausência Políticas sociais Públicas	11 (21,5%)	A questão das crianças em situação de rua, gravidez na adolescência, drogadição, aids, isso aí a gente não vê quase políticas públicas destinada para eles (CD1).
		Insuficiência Políticas Sociais Públicas	10 (19,6%)	Eu creio que existem lacunas, principalmente, na questão dos adolescentes. De forma geral, o trabalho é mais bem feito pelas organizações particulares e sempre que há intervenção pública, ele é feito razoavelmente. Eu não conheço os resultados palpáveis, mas o que a gente sabe é que os resultados não são positivos (CA2).
		Baixa efetividade Políticas Sociais Públicas	02 (4%)	Nós temos o serviço Acolher/Sentinela, que trata de violência física, psicológica, sexual, o Centro de Atendimento a Vítimas de Violência, mas eu acho que ainda falta, não é que esses não funcionem, é que a demanda é muito grande e se precisa contratar mais profissionais (...) não temos

<sup>90</sup> Legenda: juiz e promotor (OD); gestor social (GS); conselheiro tutelar (CT); conselheiro CMDCA (CD); coordenador de abrigo (CA); técnico/assistente social (T).

Concepção e Gestão da Política Social Pública: a Assistência Social	Estado			como firmar uma política efetiva, não estou dizendo que a nossa política é desqualificada, mas que ela não é ideal, qualquer pessoa de bom senso percebe que ela não é adequada (T1).
		Pouca abrangência de Políticas Sociais Públicas	0 (zero%)	Nenhum
Total da Frequência:			51 (100%)	

Fonte: Dados das entrevistas coletados pela autora.

Agregou-se a esse eixo temático a pergunta feita para todos os atores sociais sobre o Plano Nacional de Promoção, Defesa e Garantia do Direito da Criança e do Adolescente à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC) (BRASIL, 2006a), que serviu de elemento balizador do conhecimento dos sujeitos pesquisados quanto à concepção que eles têm de política social pública e, mais especificamente, quanto ao conhecimento (ou não) que eles têm do Plano que garante o direito à manutenção do vínculo familiar e comunitário.

No caso desse eixo, o fio condutor da concepção e gestão das políticas sociais públicas pelos atores sociais é costurado pela análise, mais especificamente, da política de Assistência Social, que é um direito à proteção social daqueles que estejam vivendo riscos e vulnerabilidades sociais e que dela necessitam, bem como de todos os recursos existentes e que são ofertados para eles enfrentarem tais situações. Além disso, essa política deve oferecer o atendimento em forma de rede, em níveis de proteção, que inclui o abrigo como um serviço de proteção social especial de alta complexidade (BRASIL, 2004), com estreita relação (articulação) ou interface com o Sistema de Garantia de Direitos.

A política social pública será analisada sob dois aspectos. Em primeiro lugar, examinar-se-ão as concepções dos atores sobre política social pública. Em segundo lugar, buscar-se-á entender a sua percepção sobre a gestão da política de Assistência Social. Uma análise da própria concepção de política social pelos atores sociais que orquestram a promoção, a defesa e o controle

para a efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente é fundamental para se “rever processos e serviços”, “analisar mecanismos burocráticos” e “micropolíticas institucionais” (PRATES, 2006, p. 43), que reforçam o protagonismo dos novos atores sociais diante de um tema considerado tão contraditório e complexo.

Problematizar concepções é buscar esclarecer atitudes, opiniões e valores que permeiam as ações, propostas e procedimentos que envolvem, nesse caso, a efetivação dos direitos da criança e do adolescente em Santa Maria. Embora a concepção de política social pública esteja imbricada na questão da gestão e vice-versa, para fins de análise, esses aspectos serão examinados, separadamente, podendo ocorrer uma sobreposição em ambos os momentos da análise. Todavia, serão considerados os enunciados mais significativos, em cada um dos aspectos.

O desvendamento das contradições advindas da concepção que os atores sociais fazem de política social pública dá a chance de se reconhecer que as políticas sociais são políticas de legitimação e, portanto, de disputa entre os que participam do “jogo político”, sempre na direção da participação e do controle dos atores sociais sobre o processo gerencial, tendo como desafio a ser vencido a implementação da PNAS, da NOB-SUAS, do ECA, da LOAS, do PNCFC e do PMAS\*, entre outras leis, planos, normas, resoluções que vigoram no país e na localidade pesquisada.

Quanto à Gestão pública em geral, deve-se salientar que ela deve ser entendida sob uma nova ótica. Hoje, a administração pública deve ser concebida como a gestão das ações sob um “único órgão público que agregue o planejamento e a gestão das ações na área da assistência social executadas com o orçamento público” (SOUZA, 2006, p.96) e com a participação de parceiros da sociedade civil, por meio de entidades e organizações que prestam serviços usufruindo de recursos públicos, conforme os preceitos legais. Os principais instrumentos de gestão e organização da política de Assistência Social determinados pela LOAS (BRASIL, 1993) são os conselhos, os fundos, os planos e a constituição das redes de serviços.

Assim, com o comando único, no caso, a esfera municipal (SMASC), pode-se aperfeiçoar recursos e somarem-se esforços no sentido de garantir os direitos sociais aos usuários dessa política social pública, que será fiscalizada,

monitorada e avaliada pelos Conselhos de Direitos, que representam a sociedade civil, nesse novo cenário. Não se trata aqui de dar ênfase à análise da frequência com que ocorrem as diferentes opiniões dos atores sociais sobre o que é política social pública, mas de salientar as divergências e contradições na maneira como eles a entendem.

#### 6.4.1 Concepção de Política Social Pública

De modo geral, percebe-se que os atores sociais concebem política social pública a partir da identificação que fazem dos programas, projetos e serviços oferecidos, principalmente pela esfera federal – PETI, Bolsa Família, Sentinela – e municipal – Acolher, ASEMA, CAPs, Posto de Saúde, CRAS –, bem como ao mencionarem as políticas setoriais como, por exemplo, a saúde (saneamento e planejamento familiar), habitação, assistência social, lazer e educação (Figura 1).

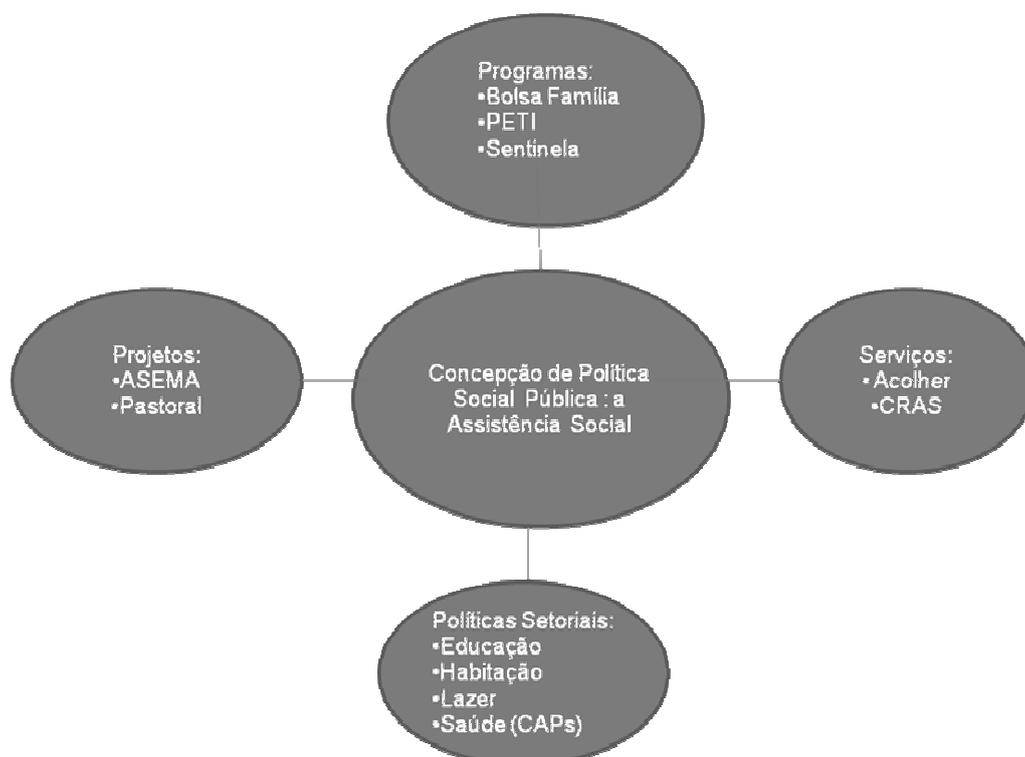


Figura 1: Concepção da política de Assistência Social pelos atores sociais.

Alguns atores sociais têm uma visão clara a respeito da concepção de política social pública. Por exemplo, GS1 entende a Assistência Social como política pública e a vê, conforme suas palavras, “dentro do tripé da seguridade social, que é educação<sup>91</sup>, saúde e assistência social”. Ele distinguiu também a política de Assistência Social e do assistencialismo, como expressou na seguinte passagem da entrevista:

(...) do que vem hoje a ser política de Assistência Social, de que forma ela deixa de ser assistencialismo e vem com toda a força garantir ao cidadão, daquele cidadão que está em situação de vulnerabilidade, ou seja, da criança, e do adolescente, do idoso, da família, da pessoa portadora de deficiência (o direito) (...) [a uma proteção especial por parte do Estado] (GS1).

Outro exemplo percebeu-se na entrevista com OD1, que entende política social pública como o atendimento das demandas sociais de inclusão social ou de atendimento aos direitos sociais básicos, como saúde, alimentação, habitação e, sobretudo, educação com qualidade. CT4 reforça essa opinião assumida por OD1, assim se manifestando: “políticas públicas são voltadas para a questão social, que possam investir em educação, saúde e prevenção (CT4)”. O aspecto interessante de se apontar é o fato de o conselheiro tutelar (CT4) e um conselheiro de direitos se referirem à política social pública como uma resposta à questão social.

Nas palavras do conselheiro de direitos, as políticas sociais são “ações diante de um problema que tomou uma proporção grande” (CD1) e que necessita de uma resposta ou intervenção do Estado. Ou seja, nas palavras de CD1, “é preciso que o Executivo se disponha a trabalhar em cima dessas coisas para garantir uma melhor qualidade de vida ou a recuperação da situação”. Certamente, o que esse ator quer dizer no caso da criança e do adolescente é que a política social deve protegê-los, para possibilitar, quem sabe, a sua inclusão na sociedade.

Desse modo, o conselheiro tutelar entende que a resposta que o Estado tem que dar deve ser fazendo investimento nas políticas sociais setoriais para o atendimento de demandas em que as problemáticas já estão presentes, mas também a idéia de que deve haver políticas sociais preventivas, importantes

---

<sup>91</sup> O Gestor Social cometeu um equívoco ao falar em *educação* no lugar de previdência.

para a diminuição das vulnerabilidades a que as famílias e seus filhos estejam sujeitos.

A referência de CD1 à questão social deve ser entendida sob um cenário amplo. Como já se abordou no Capítulo 3, ao tratar-se sobre a discussão do Estado e da questão social, ficou claro que houve uma crise no Estado de Bem-Estar Social no contexto europeu e que teve reflexos sobre o Estado brasileiro a partir dos anos 1990. A Reforma do Estado brasileiro fez ressuscitar a pauta liberal contra as formas de intervenção e regulação, tornando-o menos voltado para a proteção social e mais para a promoção da capacidade de competição dos agentes sociais no mercado. Como foi dito, as reformas visaram a um ajuste estrutural da economia brasileira através de uma série de políticas econômicas voltadas para responder às exigências da globalização capitalista.

Nesse processo, mesmo com a aprovação, em 1988, da nova Constituição Federal que buscou garantir os direitos sociais, o edifício social alicerçado nos direitos ficou comprometido com as reformas do Estado brasileiro dos anos 1990 posteriores. Não por acaso, a fala de CD1 remete aos problemas da garantia efetiva dos direitos das crianças e dos adolescentes.

É que infelizmente (...) nós estamos voltando à situação irregular do Código de Menores, não mais [adotando] a Proteção Integral, e nós estamos sentindo a cada dia mais isso. Eu tenho a A.M. que trabalha lá no DPCA, [e] ali então tu te assustas com o que tu vês, não temos mais Proteção Integral. Acompanhando o Conselho Tutelar aqui tu vês [isso claramente]. Estão todos os direitos violados, todos. Então é desanimador (CD1).

Evidencia-se, aqui, mais do que a concepção de política social, um questionamento da própria efetivação das garantias dos direitos. Logo, percebe-se como ela não acontece do ponto de vista da gestão das políticas. Com relação à implementação das políticas sociais, veremos posteriormente como a política de Assistência Social está sendo operacionalizada ao se tratar dos problemas referentes à gestão dessa política no Município de Santa Maria, que visa garantir os mínimos sociais, a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, assegurando ações que tenham centralidade na família,

sobretudo, na efetivação do direito de a criança e o adolescente conviverem com suas famílias e comunidade (BRASIL, 2004).

Há também, entre os atores, opiniões confusas. A afirmação do CT1, segundo o qual “Política Pública é fazer todas as partes da sociedade andar”, pois, para ele, “ela tem que fazer o atendimento, encaminhar e dar aos conselheiros tutelares os instrumentos (que eles não têm) para que seja feita essa Política Pública”, denota falta de conhecimento e melhor preparo profissional para atuar nesse campo.

As percepções dos conselheiros de direitos, porém, não ficaram tão longe dos outros sujeitos pesquisados, porque eles não souberam definir diretamente o conceito, a não ser citando os programas, projetos e serviços que integram a política de Assistência Social, como é o caso da fala do CD2, que afirmou que a política é “um cuidado ou atendimentos específicos, por exemplo, ASEMA, esporte” ou, como diz CD3, é “saúde, lazer, educação, planejamento familiar, programas voltados para a família, pois pobre não tem escolha, o poder público tem que chegar até ele”.

A maneira de os assistentes sociais entrevistados conceberem a Política Social Pública também merece uma reflexão. Um dos técnicos ponderou que Política Social Pública é “muito jogo político” e desinteresse em oferecer políticas sociais de qualidade, além de não ser considerada a participação do usuário na formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas. Nas palavras desse assistente social, “eles [o governo] querem provar que existe, mas não provar que existe um bom trabalho com resultados” (T1).

Outro assistente social concebe Política Social Pública como a unificação das políticas saúde, previdência e assistência social, formando o tripé da Seguridade e, da mesma forma, faz a crítica ao Município, quando declara que o Executivo está deixando de investir na Política Pública ou “não estão investindo quanto deveria ser investido” (T3). Em relação à unificação das políticas sociais, a PNAS (BRASIL, 2004) indica que a Assistência Social deve realizar-se de forma integrada às políticas setoriais com a proposição de “eliminar a superposição de ações de políticas sociais públicas, aumentarem o grau de articulação entre os órgãos executores e tornar mais transparente e organizada para o beneficiário a oferta de bens e serviços que os programas disponibilizam” (REIS, 2007, p.44). A proposta de Reis (2007) é eleger a

política de Assistência Social como aquela que terá o “papel de transversalidade articuladora para a integração do conjunto de políticas a serem implementadas” (REIS, 2007, p. 50), tendo em vista que, na sua tradição, é uma política que dá cobertura à questão social brasileira e aos recentes avanços regulamentados em Lei específica (LOAS).

Percebe-se, então, a complexidade que envolve a proposta de integração e articulação das políticas mencionada por Reis (2007), considerando a Assistência Social o carro-chefe na gestão do sistema com um todo ou entre todos os sistemas que garantem o acesso aos direitos sociais. Historicamente, há graves distorções em relação à concepção de política pública de Assistência Social, apesar dos avanços. Disparidades orçamentárias e recursos investidos entre as diferentes políticas sociais têm feito, de modo geral, da Assistência Social, a mais pobre das políticas públicas, com alocações orçamentárias extremamente reduzidas para a demanda de serviços. Em que pese à recomendação das Conferências Nacionais de Assistência Social para que se invista, no mínimo, 5% do orçamento total da arrecadação dos orçamentos dos municípios na área da Assistência Social (BRASIL, 2004), muito se tem que avançar, em razão da grande demanda e exigência de recursos para essa política.

Em particular, no Município de Santa Maria, o Plano Plurianual de Assistência Social que corresponde ao período 2006-2009 (SMASC, 2006), prevê um orçamento anual de R\$ 979.059,85 para financiar ações da política de Assistência Social que deve cobrir a proteção social básica e a especial, de média e de alta complexidade, para as modalidades de atendimento organizadas no Município por rede de proteção. Tal cifra coincide, aproximadamente, com a média dos demais municípios brasileiros, pois, conforme uma pesquisa divulgada pelo IBGE (BRASIL, 2006d), os municípios gastam 3% do orçamento com a Assistência Social, ou seja, R\$ 950.000,00. É bem ilustrativa a fala do CD1, quanto à insuficiência do financiamento para a gestão dessa política pública.

Eu acho que dizer que tem, que tem se instituído políticas é complicado, até porque nós vivemos um momento bem difícil aqui no Município de Santa Maria. A verba destinada para as políticas públicas da criança e do adolescente em Santa Maria é minguada. Minguadíssima. Para tu teres idéia (...) o ano passado foi R\$

140.000,00 (2005), esse ano R\$ 140.000,00 (2006) e está previsto para 2007 R\$ 140.000,00. Quer dizer, são dez projetos com R\$ 14.000,00 cada um. Não se consegue fazer um trabalho de qualidade, o máximo que se faz é uma coisa assim paliativa dentro das instituições. Acho que tem muita falta. Temos o Acolher, enfim, temos outros aqui, mas eu acho que efetivamente é muito pouco (CD1).

Desse modo, pela baixa alocação de recursos, a política de Assistência Social nunca tem sido priorizada, confirmando a tese de que ela tem menos importância do que outras, como a saúde e a educação, por exemplo. Nesse sentido, uma opção como a de Reis (2007) e, parcialmente, de CD1, ao afirmar a necessidade de fazer valer um preceito constitucional (prioridade absoluta para a criança), provavelmente não tem sido sequer considerada pelos governantes.

Da mesma forma que a análise da concepção dos atores sociais sobre o conceito de política social, a pergunta feita aos atores que se refere ao Plano Nacional de Promoção, Defesa e Garantia do Direito da Criança e do Adolescente à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC)<sup>92</sup> trouxe, para o grupo pesquisado, uma novidade e inquietações. Alguns atores pareciam não conhecer o Plano Nacional e reagiram com surpresa. Outros tentaram esboçar algum conhecimento, mas parecia muito vago ou impreciso o seu conhecimento a respeito do assunto. Um Conselheiro Tutelar afirmou conhecer o Plano, pois “tem que trabalhar a família” (CT1). O conselheiro de direitos (CD2) respondeu afirmativamente, mas não teceu comentários sobre o assunto. De todos os respondentes, três (03) coordenadores dos abrigos e um (01) técnico (assistente social) foram os que declararam, enfaticamente, ter conhecimento do Plano Nacional. Os OD, os demais assistentes sociais, conselheiros tutelares e conselheiros de direitos (14) demonstraram não conhecê-lo.

É preciso, entretanto, pontuar que os coordenadores dos abrigos do Município que conhecem o Plano Nacional de Promoção, Defesa e Garantia do

---

<sup>92</sup> Na ocasião das entrevistas com os sujeitos da pesquisa (trabalho de campo), o Plano Nacional ainda não estava aprovado, o que só ocorreu em dezembro de 2006. Deve-se apontar, ainda, que, na Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, realizada em 2007, um dos eixos de discussão era o PNCFC, mas a ausência de vários atores sociais que fizeram parte da pesquisa só pode confirmar a percepção de que o interesse pelo referido Plano e pelo debate da política de atendimento à criança e ao adolescente no Município foi muito pequeno.

Direito da Criança e do Adolescente à Convivência Familiar e Comunitária expressaram a sua preocupação e interesse em acompanhar o andamento desse Plano em nível nacional. Um coordenador de abrigo considera que “ainda se fala pouco e se não se trabalhar a criança e o adolescente no seio familiar, os abrigos vão continuar cheios” (CA4). Os outros dois coordenadores declararam que estão “procurando se adaptar ao Plano” (CA1), mas “não sabem se ele está sendo implantado” (CA3). As declarações do coordenador do abrigo que se caracteriza como uma instituição vinculada a uma organização internacional dá o tom do seu envolvimento com a implementação dessa política: “o Plano vem firmar o que o ECA vinha colocando [abrigamentos temporários] e a instituição já está trabalhando com essa perspectiva, reintegrando e aproximando a criança com a família biológica, estamos implementando o Plano Nacional” (CA2).

#### **6.4.2 Gestão da Política de Assistência Social**

Quando se fala em gestão da política de Assistência Social, deve-se ter em mente que ela, na perspectiva do SUAS, envolve também, como complementação, uma rede de atendimento gestada na sociedade civil. Nesse sentido, a gestão social implica um relacionamento do Estado com a sociedade civil, porque o Estado deve promover parceria na execução de ações em forma de redes de atendimento que complementam a oferta de programas, projetos, serviços e benefícios, ofertada pela rede pública e privada. O Estado é o maior responsável, como já foi dito, pois a ele cabe a organização, a operacionalização e a capacitação da rede. O Estado, nos seus diferentes níveis, ainda tem por obrigação articular intersetorialmente as outras políticas, como saúde, educação, habitação, segurança pública, trabalho e renda e outras, com a política de proteção integral da criança e do adolescente (BRASIL, 2004).

O objetivo da ação do Estado (BRASIL, 2004) é fazer os agentes da política pública se voltarem para o conhecimento e fortalecimento das redes sociais tanto governamentais como não governamentais (redes setoriais privadas ou filantrópicas, comunitárias, mutualistas). Ao analisarem-se as

entrevistas feitas com os diferentes atores sociais, ou seja, aqueles agentes públicos vinculados ao Estado e aqueles pertencentes à rede de atendimento não-governamental, constata-se que os problemas de financiamento das Políticas Públicas para a criança e o adolescente são os mais destacados entre os temas abordados na Gestão Pública. Entre os entrevistados, houve 19 referências ao tema do financiamento (37,2% das preocupações totais dos atores).

Seguindo a quantificação dos temas mencionados, aparecem as menções envolvendo o assunto da falta de capacidade gerencial do Município na condução da política de Assistência Social com nove (09) referências (17,6%). Após esse, foi mencionada a ausência de Políticas Públicas do Estado em responder às demandas sociais, totalizando onze (11) ocorrências (21,5%). A insuficiência de Políticas Sociais Públicas foi mencionada dez (10) vezes (19,9%) do total dos temas abordados. A questão da baixa efetividade das Políticas Sociais Públicas foi mencionada apenas duas (02) vezes (4%). A pouca abrangência das políticas públicas foi sequer mencionada pelos atores.

#### 6.4.2.1 Financiamento

Os investimentos na Política Municipal de Assistência Social, segundo GS1<sup>93</sup>, estão entre 2,8% a 3% do Orçamento. Ele se posiciona favorável ao estabelecimento de um percentual definido para essa política, “que nem tem na Saúde, na Educação”, e espera que “no mínimo 5% sejam investidos para a área da Assistência Social”. Embora Santa Maria esteja na Gestão (Habilitação) Plena, a capacidade gerencial do Município com uma população em torno de 240.000 habitantes, na condução da política de Assistência Social, incluindo o atendimento à criança e ao adolescente, parece ser precária.

Como se vê, o financiamento das ações da política de Assistência Social envolve uma quantia muito exígua tanto no seu montante total quanto no rateio que é destinado às instituições que compõem a rede de atendimento, embora o valor total esteja próximo da média nacional que os municípios brasileiros

---

<sup>93</sup> A entrevista com o gestor social foi realizada em 2006. Em julho de 2007, houve troca de secretário, e algumas ações previstas pelo anterior não estão tendo continuidade ou não foram implantadas.

destinam à área, como foi mencionado. As falas do gestor e dos conselheiros (CMDCA) abaixo dão o tom e ilustram o jogo de forças e embate político que estão circunscritos ao processo de condução da política da Assistência Social no Município, revelados pelo financiamento.

Para o gestor social, o Município teve avanços na implantação do SUAS: habilitação na Gestão Plena<sup>94</sup> e funcionamento de dois CRAS, criados em 2005, com a pretensão de implantarem mais dois Centros de Referência de Assistência Social. A SMASC pretende também implantar e estender os Balcões de Direitos para as comunidades quilombolas e demais comunidades rurais (GS1). A afirmação do gestor de que o repasse de verbas para as entidades de abrigo “tem sido tranquilo e em dia” (GS1) – o Fundo Municipal de Assistência Social recebeu R\$ 130.000,00 e o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, R\$ 140.000,00 – traduz posições não consensuais entre o gestor (GS1) e os conselheiros (CMDCA). A posição dos atores denuncia a presença de um hiato, ou de tensão e conflito de interesses opostos, entre a sociedade civil e o poder público local. Outro plano previsto pelo Município é o “Reordenamento da Rede”, que repassará mais recursos financeiros para os abrigos (GS1).

Segundo os representantes do CMDCA, o repasse de verbas federal, estadual e municipal para as entidades que compõem a rede e formam o Sistema de Garantias em Santa Maria “é falho” (CD3), ou “quase nada é repassado” (CD2). Ainda, “dizer que o Município tem instituído políticas é complicado, pois a verba destinada para as políticas públicas da criança e do adolescente é minguada” e “não se consegue fazer um trabalho de qualidade” (CD1).

Não muito diferente é a crítica dos conselheiros (CMDCA), quando afirmam que a última parcela que o Estado repassou para as entidades foi no ano de 2000. Em nível municipal, “a verba não tem vindo mesmo, está muito

---

<sup>94</sup> Nível em que o município tem a gestão total das ações de Assistência Social, financiadas pelo FNAS, mediante repasse fundo a fundo ou que cheguem diretamente aos usuários ou, ainda, provenientes de isenção de tributos. Para tanto, o município deve garantir a proteção básica e especial, prevenir situações de risco, proteger as situações de violação de direitos, ofertando programas, projetos e serviços que fortaleçam os vínculos familiares e comunitários, um sistema municipal de monitoramento e avaliação, entre outras ações. Há uma série de responsabilidades e incentivos da Gestão Plena, e o município deve atender os requisitos previstos no art. 30, em seu parágrafo único, da LOAS, incluído pela Lei nº 9.720/98 - NOB/SUAS (BRASIL, 2005).

falha” (CD3). Pode-se dizer, então, que “a criança está totalmente desassistida”. Assim, “os governos não priorizam a criança e o adolescente; se houvesse prioridade haveria dinheiro” (CD3).

Nessa mesma direção, os Conselheiros (CMDCA) detalham que, embora o repasse federal seja “mais fácil ou vem mais fácil” (CD3), a verba é encaminhada diretamente para determinados programas, como, por exemplo, o programa Sentinela/Acolher, sem o conhecimento do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, ou seja, sem o Conselho poder exercer o controle social, atribuição fundamental desse órgão consultivo e deliberativo, num cenário determinado pela Constituição de 1988, chamada de “Cidadã”, que estabeleceu os direitos sociais, e igualmente pela LOAS (BRASIL, 1993), que definiu a gestão da política de Assistência Social. É interessante registrar-se que um dos representantes desse mesmo Conselho, além de reafirmar que “o CMDCA não é consultado”, enfatiza que “a sociedade não consegue se apoderar dessa capacidade que ele [o CMDCA] tem hoje de estar junto; a sociedade não aprendeu isso ainda” (CD1).

Os coordenadores de abrigo também se posicionaram sobre o financiamento, dizendo que o abrigo recebe verbas do FMDCA. Três coordenadores de abrigos responderam que recebem verbas públicas: “todos ajudam um pouquinho” (CA4); “sim, mas é pouca, não é um volume muito paupável” (CA2); “sim, através de edital; há atraso no repasse, corte e restrição para pagar funcionários” (CA1). O coordenador do abrigo que é público respondeu: “não, por uma decisão da gestão pública, o abrigo deve ser sustentado pelo Município” (CA3).

É notório que as divergências são significativas entre esses atores sociais, não só pelo lugar que cada um ocupa nesse cenário que é de disputas e de interesses opostos, pelo fato de que GS1 tenta provar que a gestão da sua pasta (SMASC) é capaz de dar conta das demandas com a revelação daqueles recursos financeiros, que se sabe serem insuficientes para a cobertura das ações desenvolvidas pelas entidades. Embora o próprio Plano Plurianual de Assistência Social (SMASC, 2006) reafirma que “o orçamento previsto não é suficiente para cobrir o custo financeiro de todas as propostas de ação, havendo necessidade do estabelecimento de prioridades” (SMASC, 2006, p. 50), a Secretaria Municipal de Assistência Social ainda não implantou

um sistema de monitoramento, avaliação e informação (BRASIL, 2006b). A falta desse sistema dificulta, em grande parte, o reconhecimento das demandas, da Rede de atendimento governamental e não-governamental, dos usuários dos programas, projetos, serviços e benefícios que compõem a Política de Assistência Social. Além disso, há a impossibilidade de se fazer um melhor planejamento da estrutura operacional dessa política. Ele serve como uma estratégia de ampliação e de comunicação para uma melhor atuação do monitoramento e da avaliação da política de Assistência Social, evitando, por exemplo, a sobreposição e o paralelismo de ações e, com isso, otimizando recursos financeiros e serviços que podem ser oferecidos aos destinatários dessa política com mais qualidade e abrangência.

#### 6.4.2.2 Capacidade gerencial

O sistema de monitoramento, avaliação e informação é a ferramenta essencial para a implementação do SUAS (BRASIL, 2006b) que, na sua gestão, deve levar em consideração os aspectos relativos à descentralização, ao controle social, ao financiamento e à gestão do trabalho. Conforme a NOB/RH (BRASIL, 2006c), capacidade gerencial diz respeito a uma política de gestão do trabalho do SUAS que pressupõe a formação e capacitação de todos os profissionais que atuam na Assistência Social.

A Norma Operacional Básica Recursos Humanos trata de estabelecer “mecanismos reguladores da relação entre gestores e trabalhadores e os prestadores de serviços assistenciais (...) com base no compromisso da prestação de serviços permanentes ao cidadão e da prestação de contas de sua qualidade e resultados” (BRASIL, 2006c, p. 8 e 9). Ela também estabelece que o Município deva ter um Plano de Capacitação para gestores, trabalhadores, técnicos e administrativos dos setores governamentais e não-governamentais integrantes da rede socioassistencial e conselheiros<sup>95</sup>.

---

<sup>95</sup> A referida NOB-RH (BRASIL, 2006c) prevê ainda a organização de um Cadastro Nacional de Trabalhadores do SUAS, um plano de carreira, cargos e salários, inclusive com isonomia em cada uma das esferas de governo. Prevê também a necessidade de recursos financeiros para realização de estudos, pesquisas, qualificação e capacitação dos trabalhadores. Além disso, segundo a Resolução nº 13/2000 – CIB/RS está previsto que municípios acima de 50.000 habitantes devem ter, no Órgão Gestor Municipal de Assistência Social, no mínimo dois assistentes sociais e três técnicos de nível superior da área social. No momento da entrevista

No tocante à política de atendimento à criança e ao adolescente em situação de risco social, GS1 citou, em 2007, os serviços já indicados pelos demais atores sociais: “Serviço Acolher que começou como um projeto e hoje ele foi instituído como política pública que atende crianças e adolescentes, vítimas de violência física e psicológica; Sentinela (MDS) para trabalhar só com vítimas de violência sexual”. Esse gestor social afirma, ainda, que, “dentro desse trabalho, estão sendo realizadas reuniões sistemáticas com as instituições que trabalham com a criança e o adolescente, formando essa rede de atendimento<sup>96</sup>” (GS1).

O gestor social faz menção, além disso, às capacitações que estão sendo proporcionadas a toda a rede de atendimento e ao aumento da demanda, principalmente no combate à violência contra crianças e adolescentes. Abrigo para adolescentes (Casa Abrigo de Meninos e Meninas de Santa Maria<sup>97</sup>), Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e Bolsa Família completa a lista, indicada pelo gestor, dos programas e serviços prestados à população infanto-juvenil (GS1). O mesmo gestor social parece estar consciente da NOB-RH (BRASIL, 2006c), informando que está preocupado com a capacitação dos trabalhadores da Assistência Social e com a constituição de um quadro efetivo de técnicos qualificados para trabalhar na área.

Apesar disso, a realização dos objetivos dessa Norma está muito distante de sua concretização, pois, como bem afirma CD1, “para fazer esse tipo de trabalho, de ação, tem que ter verba, tem que ter recursos financeiros, tem que ter recursos humanos [ou seja] pessoas qualificadas, e a realidade da

---

com GS1, a Secretaria de Assistência Social e Cidadania contava com cinco assistentes sociais, sendo três efetivos do quadro de funcionários (estando um com licença para qualificação profissional) e dois em cargos comissionados (CCs), e mais quatro assistentes sociais e quatro psicólogos contratados e distribuídos entre os dois CRAS da cidade.

<sup>96</sup>A SMASCDH organizou, em dezembro de 2007, o I Seminário Municipal da Rede Socioassistencial, com baixa adesão na participação das entidades e profissionais que a compõem.

<sup>97</sup> Está em tramitação, desde dezembro de 2007, um Projeto de Lei Municipal que dispõe sobre a criação das Casas Abrigo para Adolescentes, prevendo novamente dois abrigos – um feminino (CAAF) e outro masculino (CAAM) –, como era até 2006, no Município. Entre outras determinações, consta no documento que os cargos, exceto o de Coordenador, sejam do quadro de servidores municipais e a coordenação sob orientação de pessoal com nível superior e comprovada experiência na área social. Percebe-se um avanço e preocupação com o quadro que deve ser de funcionários concursados e com uma coordenação qualificada, ainda que seja o coordenador um cargo de confiança do Secretário (gestor social) e/ou do partido que está na administração pública em vigência.

gente é bem diferente; a gente não tem”. Ao se expressar assim, CD1 retorna a uma questão que tem se repetido em outras falas dos atores, ou seja, a vinculação entre a capacidade gerencial e o financiamento para a própria gestão da política. Esse aspecto da falta de capacitação dos funcionários e pessoal que atende o abrigo público municipal é tão relevante, que traz grandes preocupações para CT3, a ponto de dizer que eles são simplesmente “jogados” no local sem orientação para atuar no setor.

A capacidade gerencial implica, ainda, o município possuir uma estrutura administrativa da Política de Assistência Social, através de uma Secretaria, Departamento, Divisão ou equivalente e recursos humanos. Para a habilitação e permanência no nível da Gestão Plena (vide nota 03), o município deve comprovar recursos humanos, lotados no Órgão Gestor Municipal de Assistência Social (SMASC), com carga horária mínima de 20 horas semanais, respeitando-se a proporção de no mínimo dois (02) assistentes sociais e três (03) técnicos de nível superior da área social para municípios acima de 50.000 habitantes (BRASIL, 2005).

Santa Maria tem uma população em torno de 263.403 habitantes, e a SMASC conta hoje com três (03) assistentes sociais, servidores públicos. Embora GS1 mencione chamar mais assistentes sociais concursados para ter um trabalho de continuidade, porque “os profissionais do quadro ficam e a política de Assistência Social hoje se efetivou, hoje ela é vista como Lei, como direito do cidadão”, o número de profissionais na Secretaria fica aquém do determinado pela NOB-SUAS (BRASIL, 2005), colocando em risco a sua efetivação como política pública de resultados. A saída tem sido aumentar o efetivo por meio de contratação, como tem sido feito, pois pela “Lei de Responsabilidade Fiscal não se pode mais contratar técnicos, então nós temos os convênios pelos quais as entidades contratam os técnicos e nós coordenamos os projetos”, nas palavras de GS2.

#### 6.4.2.3 Ausência de Políticas Sociais Públicas

Quando se fala em ausência, deve-se interpretar a fala dos atores como querendo significar a falta de outras políticas setoriais que devem estar articuladas à Política de Assistência Social, que dá proteção às crianças e aos

adolescentes e suas famílias em situação de vulnerabilidade social. Por vezes, alguns atores se referem indiretamente à falta de responsabilidade do Estado, querendo manifestar a ausência de política ou a precariedade das políticas existentes no Município. Assim expressou-se T2, de um abrigo, em uma de suas respostas na entrevista realizada: “a responsabilidade social com as famílias é baixa, (...), as políticas públicas estão faltando para que essas famílias possam fazer com que estas crianças voltem para suas casas. Ou seja, as condições continuam precárias, por mais que a gente vá, exija que seja feito alguma coisa, não é feito”.

#### 6.4.2.4 Insuficiência de Políticas Sociais Públicas

A insuficiência ou precariedade das políticas sociais públicas é mencionada em 19,9% das falas dos atores. Não se pode negar que isso decorre da precariedade dos recursos já abordados na questão do financiamento para área. Na visão de CT2, o Município parece cumprir a lei, mas não no que concerne à quantidade de técnicos para o atendimento das demandas sociais. Nas suas palavras:

(...) o problema [é] que a lei exige um psicólogo, um assistente social, um neurologista e a demanda lá é enorme; você fica ligando, fica se estressando não sabe para quem vai encaminhar, fica ligando para um para outro e não tem vaga, essa parte da rede de atendimento ela existe, mas precariamente, ela existe para dar uma satisfação para a justiça para a lei, para cumprir uma determinação, só que a demanda é muito superior, a assistente social, tem que ter no mínimo umas dez, e psicólogos também [seria necessário], no mínimo, uns dez; descentralizar cada região ter um psicólogo, porque cada família sabe que pode ir lá e usufruir daquele trabalho, muito bem (CT2).

Isso pode ser relacionado às situações nas quais OD passa a ser acionado pelos usuários dessa política social ou de outras, como a educação e a saúde, para que o Município cumpra as determinações legais. Nesses casos, os gestores apenas cumprem as reivindicações de direitos dos usuários por meio de determinações judiciais.

Para conseguir uma vaga na escola o Conselho Tutelar tem que correr atrás, às vezes, tem que correr atrás da Promotora, do Juizado, porque (...) o pai e a mãe, sem estar acompanhado da conselheira, (...) dizem [na escola] que não tem vaga, ou só tem

vaga lá no colégio do outro lado da cidade. Isso não é política universal. Na saúde, é a mesma coisa enquanto nós continuarmos (...) a assumir a responsabilidade que não é nossa. (...) se não tem vaga o juiz não tem poder de criar vaga (...) o que tem sido feito, nessas situações, [é] que o tratamento ou atendimento seja feito em rede privada ou a obrigação do Estado arcar com os custos, o que acontece onera o Estado, se criando despesas não previstas no orçamento. A gente sabe que existe uma resistência do poder público seja do Estado (OD1).

Esses episódios têm sido descritos na literatura especializada (SORJ, 2000, dentre outros) como a judicialização da luta pelos direitos sociais, como foi tratado no Capítulo 4.

#### 6.4.2.5 Baixa efetividade e pouca abrangência da Política Social Pública

Por baixa efetividade, entende-se o fato de as políticas públicas, mesmo existentes, não se realizarem como deveriam ou não apresentar um resultado verdadeiro, positivo e, portanto, não responder adequadamente à demanda da sociedade por programas e serviços. Por pouca abrangência, entendem-se as políticas públicas que não incluem a família, ou melhor, que não estão voltadas para a família (SILVA, 2004) como está garantido na Constituição Federal e na PNAS/SUAS. Com exceção da indicação de duas referências à baixa efetividade (4% do total), a pouca abrangência das políticas públicas nem é mencionada porque os problemas de financiamento e de gerenciamento da política superam muito essas últimas preocupações.

Seguindo o apontado antes, somando-se as indicações aos outros indicadores, temos 96% das preocupações dos atores sociais. Pode-se, então, afirmar, com relativa certeza, que baixa efetividade e pouca abrangência nem chegam a se constituir temas relevantes para os atores sociais, porque os outros temas são de tamanha proporção, que precisariam ser resolvidos para se pensar nesses últimos aspectos.

Entretanto, muitas vezes, a falta de efetividade das políticas públicas depende da falta de capacitação de seus atores para exercerem adequadamente seus papéis, como manifestou CT3.

(...) eu acho que as pessoas que estão trabalhando lá [na Casa Abrigo da Prefeitura] não estão capacitadas para lidar com esse

público, a Prefeitura está brincando de casinha com aquilo lá, e o abrigo não está nem perto (não digo, nem de perto), mas longe para servir o propósito que ele teria. Quanto aos outros abrigos que tu citaste, não vejo maiores problemas. Eu acho que eventualmente a pessoa que está na coordenação alguma coisa modifica, (...) infelizmente a Casa Abrigo é atendida pela Prefeitura.

Nesse momento, CT3 revela dois problemas de efetivação da política, pelas dificuldades de capacitação das pessoas que trabalham no abrigo público. A expressão “brincar de casinha” revela uma crítica forte aos que trabalham<sup>98</sup> e ao funcionamento do abrigo público que não cumpre suas funções. Essa interpretação fica mais evidente na continuação da resposta, quando CT3 é solicitado a explicitar as dificuldades da Casa Abrigo, embora apareçam outros problemas associados, como a falta de “subsídios” – provavelmente, eles queiram dizer, recursos financeiros.

Falta de capacitação e falta de subsídios dados pela Prefeitura, pelo governo, não sei como tu queres intitular, mas acho que as pessoas estão lá assim, jogam as pessoas lá dentro e [querem que os funcionários do abrigo] se virem: não dão respaldo, nem nada e eu não vejo as pessoas capacitadas, nem os educadores, nem o coordenador. Não sei nem se a psicóloga é para aquele perfil, não que ela não seja uma boa psicóloga, mas acho que falta capacitação para esse trabalho específico (CT3).

Essa mesma questão da capacitação como um elemento redutor da efetividade da política de proteção é comentada por outro ator social. Sua conclusão é que a falta de capacitação dos profissionais, tanto dos conselheiros tutelares, como de outros técnicos acabam fazendo com que o abrigo se torne um “depósito” de crianças e adolescentes.

Eu acho que tem que ter exclusividade nos profissionais ali dentro e tem que ter qualificação técnica na coordenação dos abrigos, isso tem que ter, e também toda a rede. Acho que os conselheiros tutelares têm que ter uma qualificação, (...). tem muitas coisas que precisam ser mudadas, porque se não a estrutura vai seguir da forma como está, [os profissionais] vão empurrando, vamos vendo o que vai dando, vamos atendendo o paliativo, vamos indo, vamos ver que resultado vai ser dado, porque não é simplesmente colocar lá por colocar, porque não é um depósito, é colocar para reeducar, enfim (...) tem coisas muito importantes que precisam ser feitas que não estão se fazendo de forma adequada (T1).

---

<sup>98</sup> A estrutura funcional do abrigo público é composta por um coordenador (CC), um assistente social, um cozinheiro/limpeza e um guarda (servidores públicos) e seis educadores sociais (dois por turno) que são estudantes da área das Ciências Humanas, que estão na condição de estagiários via CIEE (não é estágio curricular), trabalham seis horas diárias e em sistema de plantão nos fins de semana. Eles recebem por hora trabalhada, conforme legislação específica.

Concluindo, esse último eixo temático e este capítulo de análise dos dados coletados por meio de entrevistas com os atores permitiram, por um lado, reconhecer-se que se houve uma revisão dos antigos referenciais assistenciais e, portanto, alguns avanços para a implantação e implementação desta política pública, por outro lado, também permitiu reconhecer-se que os governantes e a sociedade brasileira ainda têm uma longa caminhada pela frente para fazer valer a legislação garantista que ampara a proteção a criança e o adolescente em situação de risco social.

Como foi indicado pelos atores entrevistados, no que se refere ao modo como eles concebem a Política Social Pública, apenas alguns deles (GS1, OD1, CT4, CD1) entendem claramente o que ela significa. Outros fazem confusão com a administração das “partes da sociedade”, entendida apenas como o atendimento, o encaminhamento e o oferecimento de meios para os conselheiros tutelares executarem o seu trabalho, como foi o caso de CT1. De modo geral, como foi dito, os atores sociais concebem a política social apenas fazendo referência aos programas, projetos e serviços e/ou políticas setoriais oferecidos pelos Governos Federal e Municipal.

Com relação à Gestão da Política Social, constatou-se, pelas entrevistas, que a situação no Município é bem problemática, apesar de ser um Município com gestão plena do SUAS. A quase ausência absoluta de políticas públicas voltadas para as crianças e adolescentes foi apontada por 21,5% das falas dos atores. Se se tomarem os problemas citados nas políticas, que se constatarem na opinião de outros atores, o principal problema foi a falta ou até redução de recursos (37,%) (ver enunciado no Quadro 9).

Chama à atenção o problema da capacidade gerencial da política, apontado por 17,6% dos entrevistados. Embora GS1 tenha conhecimento da NOB-RH e tenha se dito preocupado com a capacitação dos trabalhadores da assistência, CD1 e CT3 afirmaram não haver recursos, recolocando, assim, as divergências de opiniões entre gestores e conselheiros com relação às dificuldades que relacionam capacidade gerencial e falta de recursos para a melhoria da gestão para a implementação do SUAS.

É também muito importante ressaltar, como afirmou OD1, que a justiça vem sendo acionada pelos usuários para fazer com que a Política Pública seja

cumprida em suas determinações legais pelo Município, desempenhando um papel fundamental para a sociedade, à semelhança do que acontece na educação e na saúde. Ressurge aqui também a questão da cidadania apontada no eixo 6.2 e a importância da sociedade civil para a efetivação das políticas sociais públicas no país, expresso no fenômeno da judicialização já mencionado.

Não se pode esquecer que a falta de recursos financeiros afeta mais amplamente a constituição das redes sociais e toda a política de atendimento como abordado no eixo anterior. Como mencionado, a falta de articulação e integração da rede, apontada em 20,9% dos enunciados dos atores, certamente vem trazer conseqüências para o melhor aproveitamento dos poucos recursos financeiros e humanos e para a melhoria da qualidade dos serviços da rede.

Nessas relações, ressurge o abuso da medida de proteção abrigo como um problema que revela apenas a “ponta do *iceberg*” do enfrentamento da manifestação da questão social da criança e do adolescente.

Por isso, perseguir o ideal de romper práticas impregnadas de uma arcaica cultura brasileira do “faz-de-conta” é uma tarefa majestosa que coloca os novos atores sociais num cenário de grandes expectativas de mudança para o melhor para todos os cidadãos do país.

## CONSIDERAÇÕES

O tema desse trabalho, como expresso no título, pretendeu relacionar os abrigos para crianças e adolescentes (em situação de risco pessoal e social) com as políticas públicas. Nessa relação, buscou-se examinar o modo como se efetivam os direitos da criança e do adolescente preconizados pelo ECA (BRASIL, 1990a), restringindo-se a coleta de dados da pesquisa ao Município de Santa Maria (RS).

O problema de pesquisa, a hipótese e os objetivos que orientaram este estudo devem, agora, ser confirmados ou não pelos resultados, os quais devem ser resgatados nestas considerações. É importante lembrar que os elementos iniciais, mencionados acima, foram orientados pelos referenciais teórico-epistemológicos e metodológicos, apresentados ao longo deste trabalho. Optou-se pelo método dialético-crítico, pela abordagem qualitativa e pela técnica da análise de conteúdo das informações coletadas.

Quanto à definição do problema de pesquisa, mencionou-se que ela se deu pelas inquietações suscitadas no cotidiano da pesquisadora, que tem uma experiência profissional em abrigo público para adolescentes em situação de vulnerabilidade social. Ao lidar diariamente com essa problemática, a pesquisadora percebeu que tal situação coloca os profissionais e demais envolvidos no atendimento em um dilema na tomada de decisão sobre o futuro das crianças e dos adolescentes encaminhados aos abrigos como medida de proteção.

Ao iniciar-se a pesquisa, partiu-se da suposição de que as determinações do novo aparato legislativo não eram cumpridas, quando os atores responsáveis pelo processo de decisão sobre o abrigamento encaminhavam as crianças e os adolescentes, na maior parte dos casos, para os abrigos, com o objetivo de fazer a sua proteção. Além disso, questionava-se se esses abrigamentos não ocorriam devido à interpretação inadequada do ECA (BRASIL, 1990a). Em outras palavras, supunha-se que a razão do abuso da medida abrigo era a falta de entendimento dessa medida como o último recurso, entre outros, a serem utilizados pelos atores responsáveis. Esses foram os questionamentos iniciais da pesquisa.

Nesse sentido, a busca de uma resposta a essa situação, que contradiz totalmente o espírito do ECA (Brasil, 1990a), e de uma resposta às indagações iniciais exigiu que se elaborasse um objetivo geral mais amplo, qual seja, o de caracterizar a efetivação da garantia aos direitos preconizados pelo ECA (BRASIL, 1990a), no Município de Santa Maria – RS, para crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade e risco. Esse objetivo geral desmembrou-se em sete objetivos específicos, como pode ser verificado no Capítulo 1.

Neste trabalho, considerou-se que o olhar epistemológico das ciências humanas é um campo pluridisciplinar, pois a realidade social só pode ser adequadamente compreendida devido à inter-relação dos fatos, iluminada pela teoria. Esta, por sua vez, se fragmentada pelas diversas ciências sociais, como se apontou, levando-se em consideração as análises de Santos (1989) e Bruyne (1977), precisam ser conectadas. Por isso Santos (1989) se refere a uma tarefa hermenêutica, uma vez que o objeto das Ciências é construído.

A reconstrução do objeto desta investigação pautou-se, então, por essas reflexões. Assim, revelou-se que a questão do abrigamento de crianças e adolescentes envolve uma grande complexidade. Quanto mais complexa é a situação social das crianças, dos adolescentes e de suas famílias, mais as incertezas aumentam para quem investiga e para os atores envolvidos no processo de decisão sobre o abrigamento. Desse modo, no uso abusivo da medida de proteção abrigo, identificou-se essa complexidade que, do ponto de vista metodológico, foi entendida, no início, como uma totalidade abstrata, pois se apresentava ainda imediata, ou seja, sem mediação conceitual alguma quase puramente fruto das observações e vivências da autora no seu cotidiano profissional. Visto sob esse ângulo, o abuso da medida estaria ocorrendo por uma incompreensão do sentido (legal e social) dessa medida protetiva.

Disso decorreu a percepção da autora de que, neste trabalho, para abordar o problema definido, era importante uma visão que pressupusesse a totalidade. O método dialético permite isso. A partir da escolha feita, a complexidade da questão pôde ser abrangida pela categoria da totalidade, entendida não mais no seu sentido abstrato, ou seja, ao ser reconstruída cientificamente a problemática, chegou-se, então, a uma totalidade concreta como fruto da investigação.

A perspectiva da totalidade, por sua vez, indicou que a questão do abrigo tem diferentes facetas que se devem levar em conta: a perspectiva sociológica, a psicossocial<sup>99</sup> e a jurídica. Por isso, entendeu-se, no processo de pesquisa, que elas deveriam se articular formando um todo.

A sociológica (entendida aqui de modo mais abrangente, quase inseparável da política) permite perceber a dimensão social, ou seja, aborda os processos nos quais os indivíduos se inserem mais globalmente. Por isso, a problemática do abrigo foi relacionada com a questão social, que se expressa através das necessidades e das demandas sociais apresentadas pelos segmentos da sociedade não atendidos de forma adequada pelo Estado, nem pela própria família ou pela rede de relações do indivíduo nas sociedades modernas.

A discussão das políticas públicas é realizada nessa perspectiva, pois, sendo o Estado o seu principal articulador e responsável, foi necessário adentrar-se no estudo da evolução das modificações do conceito de Estado. Por outro lado, não se pode furtar de tratar, minimamente, as transformações pelas quais o Estado Brasileiro passou, devendo-se ressaltar a passagem pela Era Vargas, pela Ditadura Militar, pela democratização e pelo conjunto de reformas do Estado a partir dos anos 1990 e que estão em pauta até hoje. É importante lembrar, também, que todo debate sobre a questão social no Brasil não está descolado das questões históricas mencionadas. Não se pode esquecer que a própria concepção de totalidade precisa ser entendida historicamente.

A perspectiva psicossocial, aqui, evoca ora a questão dos vínculos afetivos, como Marin (1999) e Arpini (2003) trabalham nos seus textos, ora a

---

<sup>99</sup> O enfoque do Serviço Social que objetiva abordar as possibilidades de reintegração familiar das crianças e adolescentes não foi desenvolvido neste trabalho, mas o fato de a pesquisadora ser assistente social e de trabalhar em um abrigo público para adolescentes influenciou muito para que ela identificasse a relevância da escolha da temática desta pesquisa. Por hora, seria oportuno ainda ressaltar que a participação do assistente social tem sido indiscutível na construção e na defesa dos direitos sociais, econômicos, políticos e culturais, em conformidade com o projeto ético-político da profissão. O assistente social atua não só na execução terminal de políticas sociais públicas, mas também na sua formulação e avaliação, bem como no seu planejamento e na sua gestão, elaborando planos de Assistência Social, capacitando conselheiros, implantando e orientando conselhos de políticas públicas. No interior das organizações privadas e não governamentais, também pode desenvolver a função gerencial de programas, projetos, serviços ou ainda de pessoas. O Código de Ética Profissional do Assistente Social, definido pela Lei nº 8.662, de 7.06.1993 (CFESS, 1993), que regulamenta a profissão, apresenta uma gama de outras atribuições privativas do assistente social.

questão da pessoa e seus ambientes considerados fundamentais nas relações das crianças e adolescentes nos abrigos, como o fazem Koller (2000), Siqueira e Dell'Aglio (2006), Rizzini e Rizzini (2004), Moraes e Koller (2004) Yunes et al. (2004), Santana e Koller (2004) e Yunes e Szymanski (2001), que tratam dessa perspectiva de uma forma aprofundada.

A perspectiva jurídica estuda as transformações da legislação sobre a proteção da criança e do adolescente no Brasil e suas conseqüências para os operadores de direito e os demais atores envolvidos com esse seguimento populacional em situação de vulnerabilidade social.

Assim, a emergência da totalidade concreta como um todo estruturado foi procurada, tendo em vista que o cenário em que se desenvolve a política de proteção de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social é um espaço permeado por interesses contraditórios, conflitos e controvérsias na própria utilização da medida de proteção.

No tratamento qualitativo das falas dos atores, foi utilizada a técnica de análise de conteúdo, com base em Bardin (1979). Para examinarem-se os aspectos percebidos pelos atores sociais, partiu-se da análise do conteúdo das entrevistas divididos em quatro eixos temáticos: motivos e dinâmica do abrigo, sociedade civil e proteção à criança e ao adolescente, rede socioassistencial e concepção e gestão da Política de Assistência Social.

Os motivos e a dinâmica do abrigo representam o eixo que dá mais uma das sustentações para alavancar a compreensão da relação existente entre a aplicação dessa medida com a concepção de políticas públicas de todos os atores sociais implicados

No eixo sobre a sociedade civil e a proteção à criança e ao adolescente, procurou-se captar questões que dizem respeito a participação, fiscalização e controle da sociedade civil sobre as políticas sociais públicas em geral e as referentes à implementação do ECA (BRASIL, 1990a), incluindo as percepções sobre a emergência da cidadania.

Ao abordar a rede socioassistencial, procurou-se verificar como os atores percebem a articulação intersetorial, a integração entre as políticas, programas, projetos e serviços, bem como suas condições operacionais, ou seja, seus recursos humanos e financeiros e a participação dos profissionais.

Por último, o eixo que demarca a concepção e gestão da Política de Assistência Social orientou a busca do entendimento que os atores têm sobre a concepção de políticas sociais públicas e sobre a sua gestão. Com relação à concepção, procurou-se apreender como os atores definem sua percepção sobre a existência ou insuficiência das políticas. Com relação à gestão, investigou-se a percepção dos atores quanto ao financiamento (repasse de verbas para as entidades que compõem a rede, não se perdendo de vista que a gestão da Política de Assistência Social deve estar na perspectiva do SUAS), a capacidade gerencial dos seus responsáveis e a sua efetividade.

Na análise dos dados, emergiu, então, que a pobreza continua sendo um motivo (presente em 14% dos enunciados dos entrevistados) para o abrigo para solucionar os problemas de ausência e insuficiência de políticas sociais públicas e de uma rede socioassistencial precária no Município, com um financiamento reduzido em comparação com outras políticas públicas. Nesse contexto, surgiram outros motivos, como o abandono, abuso e exploração sexual, negligência e maus-tratos, que aparecem em 76,5% dos enunciados dos atores.

Nesse sentido, confirmou-se a suposição inicial do uso abusivo da medida abrigo, mas não por uma total incompreensão do ECA (BRASIL, 1990a) por parte dos atores, como se havia pensado inicialmente. Alguns atores (a exemplo de OD1, OD2, CT1, CT2, CA2), em suas falas, afirmaram estar conscientes do uso inadequado da medida de abrigo, mas justificavam sua decisão levando em conta a pobreza extrema ou situações em que os familiares não sabiam mais como lidar com seus filhos. Reconheciam, entretanto, que essas razões não seriam motivos justificados no ECA para encaminhamentos aos abrigos.

Além disso, relacionada a esses motivos, também veio à tona uma descrição da situação familiar feita pelos conselheiros tutelares como “famílias desestruturadas”. Nesse sentido, percebeu-se que há necessidade de mudar a maneira de compreender as famílias, o que requer uma capacitação de todos os atores sociais, uma vez que se necessita considerar os novos arranjos familiares sem preconceitos, pois todas as famílias têm problemas independentemente de suas condições socioeconômicas.

Esse fato remete novamente às “faltas” identificadas pelos atores no Município e aos problemas de participação e envolvimento da sociedade civil. As “faltas” se referem aos problemas da rede socioassistencial e das políticas públicas.

Como foi dito, por exemplo, na relação entre o Gestor Social e os demais atores, fica declarado um jogo político, em que a população acaba penalizada. Especialmente no financiamento da Política Social, há repercussões para os Conselhos de Direitos e para os Tutelares. Para os primeiros, é dificultado o controle social sobre as Políticas; os segundos são colocados em situações dilemáticas, em que se sentem reféns do Estado, em particular do Poder Executivo Municipais.

Assim, desses novos fatos emergiu na pesquisa uma totalidade concreta. A efetivação das políticas públicas está não só nas mãos do Estado (Poder Municipal), mas também nas mãos da sociedade civil. Como se discutiu no trabalho, a participação do Estado é ambígua, porque, em certos momentos, não se responsabiliza pelas suas atribuições, quer promovendo a integração da rede socioassistencial (mencionado pelos técnicos T1, T2 e T3), quer articulando as instituições, programas projetos e serviços, sejam eles governamentais ou não-governamentais. Destaca-se que sobre esse tema 43,81% das falas dos atores mencionaram a falta de articulação intersetorial da rede. Como já foi dito, isso parece decorrer de uma falta de modernização do Estado, que está vinculada também a um modo de funcionamento arcaico da política brasileira, impregnado de clientelismo político. Em outros momentos, o Estado (Poder Público Municipal), mesmo tentando articular a rede, por exemplo, através de eventos, não tem sucesso, pois parece haver certo descomprometimento das entidades e pessoas envolvidas com as políticas públicas.

Com relação ao papel dos diversos atores pesquisados, viu-se que, mesmo que eles, em geral, concebam as políticas públicas apenas fazendo referência aos programas, projetos e serviços oferecidos pelos governos (Federal e Municipal)<sup>100</sup>, o problema está mais na carência de recursos

---

<sup>100</sup> Seria o caso de mencionar o governo Estadual, mas nas falas dos atores há apenas uma referência ao grande atraso no repasse de verbas (desde 2001, o FEAS não repassa recursos

humanos e financeiros e na má gestão. No Município de Santa Maria, 21,5% das falas dos atores mencionaram a ausência de políticas sociais públicas, indicando a falta de recursos ou até a sua redução.

Pela análise das falas, é importante rever-se também o papel dos operadores de direito (ODs) e dos conselheiros tutelares (CTs) na questão do abrigo, o que não estava muito claro no início da pesquisa. Se, por um lado, os aplicadores da medida abrigo estão autorizados ou legitimados, institucional e socialmente, a emitirem seus pareceres, suas decisões, suas determinações, anunciando, assim, um discurso carregado de saber-poder, o que ocorre principalmente com os ODs (pois, tendo a competência de aplicar a lei, detêm o poder de gerir, determinar e ordenar a vida), por outro lado, nas suas ações, eles podem direcionar a prática tanto para facilitar quanto para garantir a efetiva proteção à criança.

Nesse ponto, deve-se fazer uma diferença também em relação ao papel de cada um desses atores. Se os ODs encontram-se, por vezes, em situação de difícil decisão, tanto quanto os CTs, eles não se encontram tão fragilizados, pois decidem com base nas leis, no poder e na posição que ocupam na sociedade e no sistema judiciário. Entretanto, os conselheiros tutelares, para sua tomada de decisões, encontram-se fragilizados (o que causa até sofrimento para os profissionais) por falta de capacitação específica e apoio institucional. Eles mencionaram o dilema de fazer a proteção de crianças e adolescentes nos termos das outras medidas de proteção apontadas no ECA, as quais não implicassem no abrigo. A pesquisa revelou que alguns CT distinguem claramente as diferentes medidas protetivas e vivenciam dificuldades sérias para aplicação das primeiras medidas protetivas. Por isso, constatou-se que é uma tarefa, também, muito difícil para eles a de cumprir a exigência de provisoriedade do abrigo quando a rede socioassistencial é precária.

Em suma, se a medida de proteção abrigo não deveria ser uma solução para as “faltas” e carências, principalmente aquelas relacionadas à pobreza, acaba sendo por problemas da rede, da sua articulação e do papel que desempenham o Estado e a sociedade civil e seus diferentes atores em todo o

---

financeiros para o FMAS) para financiar algumas modalidades de atendimento da política de assistência social no Município.

processo. Se, por um lado, a efetivação dos direitos da criança e do adolescente está intimamente relacionada à histórica incapacidade do Estado brasileiro em promover políticas públicas, principalmente as políticas sociais, com qualidade e acessíveis aos respectivos mandatários, por outro, pode-se também concluir que as políticas sociais, para serem implementadas adequadamente, dependem de outros fatores, como o papel que todos os atores desempenham no seu processo de efetivação, tanto no nível federal e estadual, como no municipal. Em Santa Maria, particularmente, percebeu-se a diversidade dos fatores implicados na situação.

Os sujeitos estratégicos ou responsáveis pelo enfrentamento da questão social – o Estado, o mercado e a sociedade civil organizada – desempenham um papel fundamental no combate às seqüelas e manifestações da pobreza como resultado dos conflitos do mundo globalizado, que se situam na relação entre o capital e trabalho, mas que não esgotam toda a questão, uma vez que esses conflitos apresentam repercussões diferentes em diferentes regiões e países do globo.

Por isso, ao utilizar-se o método dialético, não se aceitou vinculá-lo a uma visão determinista da realidade social. Assim, os diferentes enfoques aqui utilizados não pretenderam e, como se viu, nem se poderia reduzir a questão do uso da medida de proteção abrigo a um mero resultado dos processos econômicos onde acontece, basicamente, tal conflito.

O uso abusivo da medida abrigo ou o seu uso adequado não depende apenas das “faltas” e carências sociais, nem dos responsáveis pela constituição delas como o Estado e o mercado (aspecto sociológico), mas também de outros aspectos que dizem respeito às pessoas, aos vínculos e à relação com o meio em que vivem e seus modos de vida (aspectos psicossociais), bem como à formulação e à aplicação das leis dentro da realidade social no Brasil (aspectos jurídicos). Por isso, é importante que o abrigo como medida de proteção seja visto nessa perspectiva de totalidade. Uma boa avaliação de sua importância passa pela consideração desses diferentes enfoques.

Pode-se constatar que uma mudança na cultura de institucionalização, que se reflete ainda no uso abusivo da medida de proteção abrigo, no Município estudado, não depende só de ações governamentais mais eficazes e

eficientes e do aumento de investimentos necessários. Depende também de outros fatores muito importantes. Como apontado nas falas dos atores (37,2%), há necessidade de articulação da rede socioassistencial, da qualificação dos atores envolvidos na sua aplicação e de todos os profissionais dos abrigos, de modo a pensar-se mais na questão dos vínculos afetivos e sociais e não só na proteção física das crianças e dos adolescentes.

O conhecimento por parte dos atores (técnicos, conselheiros tutelares e operadores de direito) a respeito da rede de atendimento também pode levar à aplicação das outras medidas de proteção previstas no ECA. A solução dos problemas de proteção a crianças e adolescentes em vulnerabilidade social depende de um amplo debate e urgente revisão com todos os envolvidos (conselheiros tutelares, juiz, promotor, conselheiros de direitos, técnicos, coordenadores de abrigos, gestor social e de fundos) no processo de encaminhamento e acolhimento desse segmento populacional aos abrigos. Embora alternativas, como o acolhimento familiar, sejam essenciais, os abrigos não deixarão de existir.

O abrigo parece ser ainda um misto de passado e futuro, ou seja, parece expressar as contradições históricas do momento presente. Encontra-se entre um passado, ou seja, aquele lugar permanente de colocação de “crianças abandonadas” e de correção de crianças e adolescentes “com problemas”, e aquele lugar (futuro) almejado pelo processo de implementação do ECA e das garantias dos direitos das crianças e dos adolescentes preconizados pela nova ordem Constitucional. O abrigo está entre o passado e o futuro, porque ele não é mais totalmente o que era e ainda não é o que deveria ser. No presente, ele é parcialmente o que preconiza o ECA: um elemento de apoio social e afetivo e proteção provisória, como lugar de transição para a colocação em família substituta, garantindo o direito à convivência familiar e comunitária.

O grupo aqui pesquisado vem dar a certeza de que a resposta que se deve buscar para o enfrentamento do quadro de abrigamentos abusivos no Município de Santa Maria implica maior responsabilização do Estado (representado no Poder Municipal) como aquele que deve garantir políticas sociais básicas em favor da criança e do adolescente. Implica também a participação constante da sociedade civil, no sentido de pressionar e cobrar do Estado a implementação do ECA, participar da formulação das políticas sociais

e fiscalizar o seu cumprimento, inclusive denunciando as omissões e ações que não correspondem à doutrina da Proteção Integral preconizada no Estatuto.

Pensa-se, ainda, que a constante capacitação de todos os envolvidos no que tange a garantia aos direitos de cidadania de crianças e adolescentes no Brasil e, especificamente, ao território delimitado da pesquisa, pode levar à superação das limitações encontradas pelos atores sociais no trato da questão da criança e do adolescente e fazer avançar a implementação do Sistema de Garantia de Direitos.

A relação entre um projeto de Estado Social e a sociedade poderá abrir portas para um novo patamar de enfrentamento da questão social, garantindo os direitos sociais das crianças e dos adolescentes, que são conquistas recentes no Brasil. Sabe-se, entretanto, que as mudanças não podem se restringir aos aspectos endógenos, pois, ao se requerer mais investimentos financeiros, mais recursos humanos e mais capacitação continuada, a gestão da política de Assistência Social está permeada por determinações histórico-político-sociais que estão além do poder decisório de um só grupo de atores.

As dificuldades de avançar no processo de consolidação dos direitos sociais se devem a questões de diversas naturezas (políticas, econômicas, sociais, culturais e psicossociais), que dependem da futura dinâmica do desenvolvimento da sociedade brasileira com relação à redução dos efeitos das desigualdades sociais, que estão na raiz da vulnerabilidade social. Como se constatou, as aparências do processo histórico-social precisam ser investigadas para que a sua essência se revele como um todo articulado de múltiplas relações.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOWAY, M. (Ed.) **Juventude, violência e vulnerabilidade social na América Latina**. Brasília: UNESCO/BID, 2002.

ABREU, H. B. As novas configurações do Estado e da Sociedade Civil. **Capacitação em Serviço Social**. Mod. 1. Brasília: UnB, CEAD, 1999, p. 35-44.

ALDEIAS INFANTIS SOS BRASIL. Disponível em: <<http://aldeiasinfantis.org.br/crianças>>. Acesso em: 27 ago. 2007.

ALTOÉ, S. **Os processos disciplinares nos internatos de menores**. Rio de Janeiro: Espaço/Cadernos de Cultura da Universidade Santa Úrsula, 1985.

\_\_\_\_\_. **Infâncias perdidas: o cotidiano dos internatos-prisão**. Rio de Janeiro: Xenon, 1990.

\_\_\_\_\_. **Para onde vão os jovens após o internato?** Tempo e Presença, CEDI, Ano XIII, n. 258, Rio de Janeiro, 1991.

ANDRADE, J. E. **Conselhos Tutelares: sem ou cem caminhos?** São Paulo: Veras, 2000.

ARANTES, M.; FALEIROS, E. Subsídios para uma História da Assistência Privada Dirigida à Infância no Brasil. In: PILOTTI, F.; RIZZINI, I. (Orgs.). **A arte de governar crianças: A história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. Rio de Janeiro: Instituto Interamericano Del Niño: Editora Universitária Santa Úrsula; Amais Livraria e Editora, 1995.

ARPINI, D. M. **Violência e exclusão: adolescência em grupos populares**. Bauru, SP: EDUSC, 2003.

ARPINI, D. M.; SILVA, M. L. **A violência com crianças e adolescentes na cidade de Santa Maria-RS**. Santa Maria: UFSM – Centro de Ciências Sociais e Humanas, Departamento de Psicologia, 2006.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 14724**: Trabalhos acadêmicos – Apresentação. Rio de Janeiro, 2005.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MAGISTRADOS E PROMOTORES DE JUSTIÇA DA INFÂNCIA E DA JUVENTUDE. **ABMP**. Disponível em: <<http://www.abmp.org.br/politicanacional.php?n=1>>. Acesso em: 29 jan. 2008.

AZEVEDO, M. A.; GUERRA, V. N. A. **Infância e violência doméstica**: fronteiras do conhecimento. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1997.

\_\_\_\_\_. **Violência doméstica na infância e adolescência**. São Paulo, Robe Editorial, 1995.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa, Portugal: Edições 70, 1995.

BARISON, M. S. Disciplina ou cidadania? O Estatuto da Criança e do Adolescente e as representações de agentes sociais de um abrigo. **O Social em Questão**. Rio de Janeiro: PUC, Departamento de Serviço Social, v. 2, n. 2, p. 107-117, 1997.

BARKER, G.; RIZZINI, Irene. Repensando o desenvolvimento infantil e juvenil no contexto de pobreza urbana no Brasil. **O Social em Questão**. Rio de Janeiro: PUC, Departamento de Serviço Social, n. 7, p. 21, 2002.

BAPTISTA, **Planejamento social**: intencionalidade e instrumentação. 2. ed. São Paulo: Veras Editora; Lisboa: CPIHTS, 2000. (Série livro-texto; 1).

BATISTA, P. N. **O Consenso de Washington**: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. São Paulo: PEDEX, 1994.

BAUER, M. W. et al. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**: um manual prático. Petrópolis: Rio de Janeiro, Vozes, 2000.

BECKER, M. J. A ruptura dos vínculos: quando a tragédia acontece. In: KALOUSTIAN, S. M. (Org.). **Família brasileira**: a base de tudo. São Paulo: Cortez; Brasília: UNICEF, 1994, p. 60-76.

BECK, U. A reinvenção da política: rumo a uma teoria da modernização reflexiva. In: BECK, U.; GIDDENS, A.; LASCH, S. **Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna**. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1997.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. P. **Política Social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2006. (Biblioteca básica de serviço social, v. 2).

BITTAR, E. C. B. **Doutrinas e filosofias políticas: contribuições para a história das idéias políticas**. São Paulo: Atlas, 2002.

BOBBIO, N. **Teoria Geral da Política**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

\_\_\_\_\_. **A era dos direitos**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOBBIO, N. et al. **Dicionário de Política**. 4. ed., v. 1 e 2. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1992.

BONAMIGO, I. **Disciplina e Exclusão: processos de institucionalização das práticas de atendimento voltadas às crianças e adolescentes pobres**. Chapecó: Grifos, 1998.

BOMBASSARO, L. C. **As fronteiras da epistemologia: como se produz conhecimento**. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1992.

BOSCHETTI, I. et al. A execução orçamentária da Política de Assistência Social e dos programas para crianças e adolescentes. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, n. 85, p.71-97, 2006.

BOWLBY, J. **Formação e rompimento dos laços afetivos**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

BLACKBURN, S. **Dicionário Oxford de filosofia**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

BRAGAGLIA, M. Conselho tutelar: que agente social é esse? In: NAHRA, C. M. Leite; BRAGAGLIA, M. (Org.). **Conselho tutelar: gênese, dinâmica e tendências**. Canoas: ULBRA, 2002. p. 81-100.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC)**, 2006d. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/presidencia/noticias>. Acesso em 25 nov. 2007.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Plano Nacional de Promoção, Defesa e Garantia do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária**. Brasília, 2006a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Política Nacional de Assistência Social. Sistema Único de Assistência Social**, Brasília, 2006b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS NOB-RH/SUAS**, Brasília, 2006c.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Norma Operacional Básica NOB/SUAS**, Brasília, 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome **Política Nacional de Assistência Social**, 2004.

BRASIL. **Novo Código Civil Brasileiro**. Lei 10406 de 10 de janeiro de 2002.

BRASIL. **Diretrizes Nacionais para a Política de Atenção Integral à Infância e à Adolescência – 2001-2005**. Brasília: CONANDA, 2000.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

BRASIL. **Lei Orgânica de Assistência Social**. Lei nº 8.742 de 07 de dezembro de 1993.

BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Lei Federal nº 8.069 de 13 de julho de 1990a.

BRASIL. **Convenção sobre os Direitos da Criança**. Decreto nº 99.710 de 21 de novembro de 1990. Brasília, Senado Federal, 1990b.

BRASIL. **Constituição da republica Federativa do Brasil**. Brasília; Senado, 1988.

BRASIL. **Código de Menores**. Lei nº 6697 de 1979a.

BRASIL. **Convenção das Nações Unidas para os Direitos da Criança**, 1979b.

BRASIL. **Decreto n. 17.943 A**, de 12 de outubro de 1927. Consolida as leis de Assistência e Proteção aos menores (Código de Menores, 1927).

BRASIL. **Decreto n. 5.083**, de 01 de dezembro de 1926. Institui o Código de Menores.

BRESSER PEREIRA, L. C. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova**, n. 45, p. 49-95, 1998.

\_\_\_\_\_. Sociedade civil: sua democratização para a reforma do Estado. In: BRESSER PEREIRA, L. C. et al. (Orgs.). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: UNESP; Brasília: ENAP, 1999, p. 67-116.

BRUM, A. J. **Desenvolvimento econômico brasileiro**. 23. ed. Petrópolis, Ijuí: Vozes; Unijuí, 2003.

BRUYNE, P. et al. **Dinâmica da pesquisa em ciências sociais**. Rio de Janeiro: F. Alves, 1977.

BULLA, L. C. Relações sociais e questão social na trajetória histórica do serviço social brasileiro. **Revista Eletrônica Textos & Contextos**, Porto Alegre, n. 2 dez. 2003. Disponível em: <<http://www.pucrs.br/textos>>. Acesso em: 18 jul. 2007.

CARDARELLO, A. D. L. A transformação do internamento “assistencial” em internamento por “negligência”: tirando a cidadania dos pais para dá-las às crianças. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 19, n. 2, p. 306-331, 1998.

CARNEIRO, C. B. L.; VEIGA, L. O conceito de inclusão, dimensões e indicadores. **Pensar BH – Política Social 2**. Belo Horizonte: Secretaria Municipal de Coordenação da Política Social, jun. 2004.

CARVALHO, D. B. B. Políticas setoriais e por segmento – criança e adolescente. **Capacitação em Serviço Social e Política Social**. Mod. 03. NED/CEAD Universidade de Brasília, 2000.

CARVALHO, J. M. A utopia de Oliveira Vianna. In: BASTOS, E. R.; MORAES, J. Q. (Orgs.). **O pensamento de Oliveira Vianna**. Campinas: Ed. Unicamp, 1993, p. 13-42.

CARVALHO, M. C. B et al. Trabalhando abrigos. **Cadernos de Ação**, São Paulo: IEE/CBIA, n. 3, mar. 1993.

CASTEL, R. **A insegurança social: o que é ser protegido?** Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

\_\_\_\_\_. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

\_\_\_\_\_. As transformações da questão social. In: WANDERLEY, M. B. (Org.). **Desigualdade e a questão social**. São Paulo: ECUC, 1997. p. 235-264.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. 6. ed. (A sociedade da informação: economia, sociedade e cultura. v. 1. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CENTURIÃO, L. R. M. Alguns aspectos do menor de rua e seu contexto. **Sociologias**, Porto Alegre: UFRGS/PPGS, ano 1, p. 244-250, jan.-jun. 1999.

CERQUEIRA FILHO, G. A. **A “questão social” no Brasil: crítica do discurso político**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

CEZAR, T. Michel Foucault, por uma reflexão à beira da falésia. **Zero Hora**, Caderno de Cultura, Porto Alegre, p. 6-7, 12 jun. 2004.

CHÂTELET, F. **História das idéias políticas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. Resolução CONANDA Nº 113, de 19 de abril de 2006. DOU 20.02.2006. Disponível em: <<http://www.notadez.com.br/content/normas>>. Acesso em: 25 nov. 2007.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL (CFESS). **Código de ética profissional do Assistente social e Lei 8.662/93 que regulamenta a profissão de assistente social**. De 13 de março de 1993.

CORREIO DO POVO. **Programa aborda exploração sexual**. Porto Alegre, 09 fev. 2008.

COSTA, S. G. Sociedade salarial: contribuições de Robert Castel e o caso brasileiro. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, ano 21, n. 63, p. 5-26, ago. 2000.

COUTO, B. **Rojas. O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** São Paulo: Cortez, 2004.

CRUZ, L. R. **(Des) articulando as políticas públicas no campo da infância: implicações da abrigagem**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2006.

DALLARI, D. A. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

DA MATTA, R. **Relativizando**. Petrópolis: Vozes, 1981.

DOUGLAS, M. **Como as instituições pensam**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.

DURKHEIM, E. **O suicídio**. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

ESPING-ANDERSEN, G. A três economias políticas do Welfare State. **Lua Nova** – Revista de Cultura e Política. São Paulo, Cedec, n. 24, p. 85-116, set. 1991.

FALEIROS, V. P. **Exclusão social e empoderamento**. Palestra proferida em Santa Maria, em 14 dez. 2007.

\_\_\_\_\_. Natureza e desenvolvimento das políticas sociais no Brasil. **Política Social – Módulo 3**. Programa de Capacitação Continuada para Assistentes Sociais. Brasília: CFESS/ABEPSS/CEAD-Unb, 2000.

\_\_\_\_\_. **Estratégias em Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 1997.

\_\_\_\_\_. **Crianças e Adolescentes: pensar e fazer**. Brasília: CBIA/CEAD, Universidade de Brasília, 1995a.

\_\_\_\_\_. Infância e Processo Político no Brasil. In: PILOTTI, F.; RIZZINI, I. (Orgs.). **A arte de governar crianças: A história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. Rio de Janeiro: Instituto Interamericano Del Niño: Editora Universitária Santa Úrsula: Amais Livraria e Editora, 1995b.

FALEIROS, V. P; FALEIROS, E.T. S (Coords.). **Circuito e curtos-circuitos: atendimento, defesa e responsabilização do abuso sexual contra crianças e adolescentes**. São Paulo: Veras Editora, 2001. (Núcleo de Pesquisa, n. 7).

FANTE, A. P; CASSAB, L.A. Convivência familiar: um direito à criança e ao adolescente institucionalizado. **Textos & Contextos**, n. 7, ano VI, jul. 2007.

FAUSTO, B. **Trabalho urbano e conflito social: 1890-1920**. 3. ed. São Paulo: Difel, 1983.

FÁVERO, E. T. **Rompimento dos vínculos do pátrio poder: condicionantes socioeconômicos e familiares**. São Paulo: Veras Editora, 2001.

\_\_\_\_\_. O que é o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC).

**Serviço Social e Sociedade.** São Paulo: Cortez, n. 91, ano XXVIII, setembro 2007.

FERRARI, D.C.A. Definição de abuso na infância e na adolescência. In: FERRARI, D.C.A.; VECINA, T.C.C. (Orgs.). **O fim do silêncio na violência familiar: teoria e prática.** São Paulo: Ágora, 2002.

FERREIRA, I. B. As políticas brasileiras de seguridade social. Assistência Social. **Capacitação em Serviço Social e Política Social.** Mod. 1. Brasília: CEAD, 1999.

FERREIRA, A. B. G. **Novo dicionário da língua portuguesa.** Rio de Janeiro, 1975.

FILGUERAS, M. **Abrigos de proteção ou de exclusão? Um estudo sobre os critérios de elegibilidade de crianças e adolescentes nos abrigos de proteção de Porto Alegre.** São Leopoldo: UNISINOS, 2002. Dissertação (Mestrado em Política Social), Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2002.

FONSECA, C. Concepções de família e práticas de intervenção: uma contribuição antropológica. **Saúde e Sociedade.** v. 14, n. 2, maio-ago. 2005.

FOUCAULT, M. **Microfísica do Poder.** Rio de Janeiro: Graal, 1985.

FRANÇA, M. A. G. et al. Resignificando o conceito de risco nas pesquisas e práticas voltadas à infância contemporânea. **O Social em Questão.** Rio de Janeiro: PUC. Departamento de Serviço Social. Ano VI, n. 7, p. 22-44, primeiro semestre de 2002.

FREIRE, S. M. As armadilhas da recente notoriedade da sociedade civil no Brasil. In: FREIRE, L. M. B.; FREIRE, S. M.; CASTRO, A. T. B. (Orgs.). **Serviço social, política social e trabalho: desafios e perspectivas para o século XXI.** São Paulo, Cortez; Rio de Janeiro, UERJ, 2006.

FREIRE, S. M.; BARBOZA, D. R. A decomposição do Estado e o protagonismo da sociedade civil no enfrentamento da questão social no Brasil. **Revista**

**Virtual Textos & Contextos**. Porto Alegre, n. 6, ano V, dez. 2006. Disponível em: <[http:// www. pucrs.br/textos](http://www.pucrs.br/textos)>. Acesso em: 19 jul. 2007.

FROMER, L. O abrigo: uma interface no atendimento à criança e ao adolescente vítimas de violência intrafamiliar. In: FERRARI, D. C. A.; VECINA, T. C. C. (Orgs.). **O fim do silêncio na violência familiar**: teoria e prática. São Paulo: Ágora, 2002.

GADOTTI, M. **Concepção Dialética da Educação**: um estudo introdutório. 5. ed. São Paulo: Cortez, 1987.

GARCIA, R. L.; ALVES, N. A necessidade da orientação coletiva nos estudos sobre cotidiano: duas experiências. In: BIANCHETTI, L.; MACHADO, A. M. N. (Orgs.). **A bússola do escrever**. Florianópolis: Ed. UFSC; São Paulo, Cortez, 2002.

GARCIA, Célio. Rede de redes. In: BARROS, F.O. **Tô fora**: o adolescente fora da lei: o retorno da segregação. v. 3. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. (Coleção Escritos em Psicanálise e Direito).

GARCIA, M. R. C. Teorias e técnicas do atendimento social em casos de violência intrafamiliar na infância e na adolescência. In: FERRARI, D. C. A.; VECINA, T. C. C. (Orgs.). **O fim do silêncio na violência familiar**: teoria e prática. São Paulo: Ágora, 2002.

GOFFMAN, E. **Manicômios, prisões e conventos**. São Paulo: Perspectiva, 1974.

GUEIROS, D. A.; OLIVEIRA, R. C. S. Direito à convivência familiar. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, n. 81, p.117-134, 2005.

GUIDDENS, A. A vida em uma sociedade pós-tradicional. In: BECK, U.; GIDDENS, A.; LASCH, S. **Modernização reflexiva**: política, tradição e estética na ordem social moderna. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1997. p. 73-133.

GUIRADO, M. **Instituição e relações afetivas**: o vínculo com o abandono. São Paulo: Summus, 1986.

HABIGZANG, L.F. et al. Fatores de risco e de proteção na rede de atendimento a crianças e adolescentes vítimas de violência sexual. **Psicologia: Reflexão e Crítica**. v.19, n. 3, 2006.

HAGUETTE, M. F. **Metodologias qualitativas na sociologia**. Petrópolis: Vozes, 1987.

HELLER, A.; FEHÉR, F. Contra a metafísica da questão social. In: \_\_\_\_\_. **A condição política pós-moderna**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998. [Roma, Eulama, 1987].

HUTZ, C. S. (Org.) **Situações de risco e vulnerabilidade na infância e na adolescência**: aspectos teóricos e estratégias de intervenção. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2002.

IAMAMOTO, M. V. A questão social no capitalismo. **Temporalis**. Ano 2, n. 3, p. 9-31, jan.-jun. 2001.

\_\_\_\_\_. **O Serviço Social na contemporaneidade**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1999. [1. ed. 1998].

\_\_\_\_\_. Projeto profissional, espaços ocupacionais e trabalho do Assistente Social na atualidade. **Caderno CFESS**: Atribuições privativas do (a) Assistente Social em questão. Brasília: CFESS, 2002. p. 13-50.

IAMAMOTO, M. V.; CARVALHO, R. **Relações sociais e serviço social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. São Paulo: Cortez/Lima (Peru): CELATS, 1982.

IANNI, O. A questão social. In: \_\_\_\_\_. **A idéia de Brasil Moderno**. São Paulo: Brasiliense, 1992, p.86-112.

\_\_\_\_\_. **A formação do Estado populista na América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975.

INWOOD, M. Dicionário de Hegel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

JANCZURA, R. A questão social: uma breve sistematização à guisa da evolução do debate In: REIS, C.N. (Org.) **O sopro do minuano**: transformações societárias e políticas sociais – um debate acadêmico. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2007.

\_\_\_\_\_. Abrigos para adolescentes na cidade de Santa Maria-RS: lugar social de proteção e construção de sujeitos? **Revista Eletrônica Textos & Contextos**, Porto Alegre, n. 4, 2006. Disponível em: <<http://www.pucrs.br/textos>>. Acesso em: 18 jul. 2006.

\_\_\_\_\_. **O problema dos maltratos a partir de uma articulação metodológica entre categorias de origem psicanalítica e alguns procedimentos fenomenológicos**. Porto Alegre: PUCRS, 1990. Dissertação (Mestrado em Serviço Social), Faculdade de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 1990.

JESUS, I. J. Criança maltratada: retorno à família? Um estudo exploratório em Santa Maria/RS. **Revista do Ministério Público do RS**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, n. 54, p.149-179, abr. 2005.

JOHNSON, A. G. **Dicionário de sociologia**: guia prático da linguagem sociológica. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 1997.

KAMINSKI, A. K. Conselhos tutelares: perspectivas. In: NAHRA, Clícia M. Leite; BRAGAGLIA, M. (Org.). **Conselho tutelar**: gênese, dinâmica e tendências. Canoas: ULBRA, 2002. p. 133-148.

KOLLER, S. H. (Org.). **Ecologia do desenvolvimento humano**: pesquisa e intervenção no Brasil. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2004.

\_\_\_\_\_. Violência doméstica: uma visão ecológica. In: **Violência doméstica**. São Leopoldo: AMENCAR/UNICEF, 2000.

KOLLER, S. H.; DE ANTONI, C. Violência intrafamiliar: uma visão ecológica. In: KOLLER, S. H. (Org.). **Ecologia do desenvolvimento humano: pesquisa e intervenção no Brasil**. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2004.

KOSIK, K. **Dialética do Concreto**. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Metodologia do trabalho científico**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1992.

LAURELL, A. C. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. In: LAURELL, A. C. (Orgs.). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. São Paulo: Cortez, 1995.

LAVILLE, C., DIONE, J. **A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas**. Porto Alegre: Artes Médicas Sul; Belo Horizonte: UFMG, 1999.

LEAL, M. L. M. Representatividade e legitimidade da participação da sociedade civil no Conselho Municipal de Assistência Social. Porto Alegre: PUCRS, 2003. Dissertação (Mestrado em Serviço Social), Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2003.

LEAL, M.L.P. Violência intrafamiliar e as respostas institucionais para o enfrentamento do fenômeno: um estudo preliminar. In GABEL, M. (org.) **Crianças vítimas de abuso sexual**. São Paulo: Summus, 1997.

LEFEBVRE, H. **Lógica formal/lógica dialética**. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

LOPES, M. D. C. **Retratos da Infância: um olhar voltado às instituições de abrigo**. Monografia de Conclusão. Curso de Psicologia, Universidade Federal de Santa Maria, 2005.

MAAR, W. L. **O que é política**. São Paulo: Brasiliense, 1982.

MAMEDE, E. L. et al. Vulnerabilidade sócio-econômica familiar, enquanto condição de permanência de crianças e adolescentes nos abrigos. In:

ENCONTRO DE PESQUISA NA ÁREA DE SERVIÇO SOCIAL, 6, Campinas, 2005. **Cadernos de Resumos**. Campinas: PUC-Campinas e Unicamp, 2005. p. 25.

MANCE, E. A. **A revolução das redes: a colaboração solidária como alternativa pós-capitalista à globalização atual**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

MARCÍLIO, M. L. A roda dos expostos e a criança abandonada na história do Brasil. In: FREITAS, M. C. **História Social da Infância no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1997.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de Pesquisa**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1990.

MARIN, I. S. K. **FEBEM, família e identidade: (o lugar do outro)**. 2. ed. São Paulo: Escuta, 1999.

MARTINELLI, M. L. **Pesquisa qualitativa: um instigante desafio**. São Paulo: Veras, 1999.

MARTINS RODRIGUES, L. **Conflito industrial e sindicalismo no Brasil**. São Paulo: Difel, 1996.

MATURANA, H. **Cognição, ciências e vida cotidiana**. Belo Horizonte: UFMG, 2001.

MARX, K. Para a crítica da economia política. In: MARX, K. **Manuscritos econômico-filosóficos e outros textos escolhidos**. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1978 [1932]. p. 103-125. (Coleção Os pensadores).

\_\_\_\_\_. **O Capital: crítica da economia política**. v. 1 e 2. São Paulo: Difel, 1982.

MATURANA, H. **Cognição, ciências e vida cotidiana**. Belo Horizonte: UFMG, 2001.

MENDES, J. M. R. et al. A exclusão social como uma das manifestações da questão social no contexto brasileiro. In: BULLA, L.C. et al. (Orgs.) **As**

**múltiplas formas de exclusão social.** Porto Alegre: Federação Internacional de Universidades Católicas, EDIPUCRS, 2004.

MENDEZ, E. G. e COSTA, A. C. G. **Das necessidades aos direitos.** São Paulo: Malheiros Editores, 1994.

MENDEZ, E. G. **Infância e cidadania na América Latina.** São Paulo: Hucitec/Instituto Ayrton Senna, 1998.

MINAYO, M. C. S. O significado social e para a saúde da violência contra crianças e adolescentes. In: WESTPHAL, M. F. (Org.). **Violência e Criança.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.

\_\_\_\_\_. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde.** 4. ed. São Paulo, Rio de Janeiro: Hucitec/Abrasco, 1996.

MINAYO, M. C. S.; SOUZA, E. R. É possível prevenir a violência? **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 1, n. 4, 1999.

MINAYO, M. C. S. et al. **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade.** 17. ed. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1994.

MIOTO, R. C. T. Cuidados sociais dirigidos à família e segmentos sociais vulneráveis. **Capacitação em Serviço Social e Política Social.** Mod. 04. NED/CEAD Universidade de Brasília, 2000.

\_\_\_\_\_. Novas propostas e velhos princípios: a assistência às famílias no contexto de programas de orientação e apoio sociofamiliar. In: SALES, M. A.; MATOS, M. C.; LEAL, M. C. (Orgs.). **Política social, família e juventude: uma questão de direitos.** São Paulo: Cortez, 2004.

MORAES FILHO, E. **O problema do sindicalismo único no Brasil.** Rio de Janeiro: A Noite, 1952.

MORAIS, N. A.; KOLLER, S. H. Abordagem ecológica do desenvolvimento humano, psicologia positiva e resiliência: ênfase na saúde. In: KOLLER, S. H. (Org.). **Ecologia do desenvolvimento humano: pesquisa e intervenção no Brasil.** São Paulo: Casa do Psicólogo, 2004.

MOTA, C. G. **História moderna e contemporânea**. São Paulo: Moderna, 1986.

NAPOLI, R. B. Fundamentos éticos e bioéticos nas resoluções sobre a ética em pesquisa no Brasil. **Ethic@**. Florianópolis, v.6, n.1, p. 85-107, jul. 2007.

NASCIMENTO, C. A. R. Monismo e pluralismo epistemológico. In: MARTINELLI, M. L.; RODRIGUES ON, M. L.; MUCHAIL, S. T. (Orgs.). **O uno e o múltiplo nas relações entre as áreas do saber**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1998.

NETO, W. N. Por um sistema de promoção e proteção dos direitos humanos de crianças e adolescentes. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, n. 83, 2005. p. 5-29.

NETTO, J. P. **Capitalismo monopolista e Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 1992.

\_\_\_\_\_. Cinco notas a propósito da “questão social”. **Temporalis**, ano 2, n. 3, p. 41-49, jan-jun. 2001.

OLIVA, P. P. O desvendamento do real numa instituição de abrigo para crianças e adolescentes. **Revista Eletrônica Textos & Contextos**, Porto Alegre, n. 3, ano III, dez. 2004. Disponível em: <<http://www.pucrs.br/textos>>. Acesso em: 29 jan. 2008.

OLIVEIRA, M. S.; FLORES, R. Z. Violência contra crianças e adolescentes na Grande Porto Alegre – Parte A: apenas boas intenções não bastam. In: **Violência doméstica**. São Leopoldo: AMENCAR, 1999.

OLIVEIRA, F. A questão do Estado: vulnerabilidade social e carência de direitos. In: SUBSÍDIOS À CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 1, Brasília, out. 1995. **Cadernos ABONG**. Brasília: CNAS, 1995.

OLIVEIRA, I.R. Cidadania e política de direitos humanos no Brasil. In: OLIVEIRA, I.R. (org). **Contemporaneidade e Educação**. Rio de Janeiro: IEC. Ano V, n. 08, 2000.

OLIVEIRA, R. C. S. **Crianças e adolescentes (des)abrigadas**: a perda da filiação no processo de institucionalização. São Paulo: PUCSP, 2005. Dissertação (Mestrado em Serviço Social), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2005.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Os direitos da criança no Brasil. Recomendações da Organização das Nações Unidas. Conclusões do Comitê da ONU referentes ao Relatório do Brasil quanto à Convenção sobre os Direitos da Criança. Genebra/Suíça, 2004 (versão não editada). **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, n. 80, p.163-182, nov. 2004.

OUTHWAITE, W.; BOTTOMORE, T. **Dicionário do pensamento social do século XX**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 1996.

PASTORINI, A. **A categoria "questão social" em debate**. São Paulo: Cortez, 2004.

PAUGAM, S. Fragilização e ruptura dos vínculos sociais: uma dimensão essencial do processo de desqualificação social. **Serviço social e Sociedade**. Ano 20, n.60. São Paulo: Cortez, p. 41-82, jul. 1999.

PAVIANI, J. O método e os modos de conhecer. **Chronos**, Caxias do Sul, v. 26, n.1 e n.2, p.80-92, jan.-dez. 1993.

PEREIRA, E. V.; ANDRADE, M. A. R. A. A institucionalização de crianças no Brasil e o direito à convivência familiar. **Serviço Social & Realidade**, Franca, v. 1, n. 13, p. 31-40, 2004.

PEREIRA, L. C.; WILHELM, J.; SOLA, L. (Orgs.). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: UNESP; Brasília: ENAP, 1999.

PEREIRA, P. A. P. **A assistência social na perspectiva dos direitos: uma crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil**. Brasília: Thesaurus, 1996.

\_\_\_\_\_. Estado, regulação social e controle democrático. In: BRAVO, Maria Inês; PEREIRA, Potyara A. P. (Orgs.). **Política social e democracia**. São Paulo: Cortez, 2001a.

\_\_\_\_\_. Questão social, serviço social e direitos de cidadania. **Temporalis**, Brasília, ano 2, n. 3, p. 51-61, jan.-jul. 2001b.

\_\_\_\_\_. Questão social e as transformações das políticas sociais: respostas do Estado e da Sociedade Civil. **Ser Social**, Brasília, n. 6, p. 119-132, jan.-jun. 2000.

\_\_\_\_\_. A metamorfose da questão social e a reestruturação das políticas sociais. In: **Capacitação em Serviço Social Módulo 1**. Brasília: CEAD, 1999. p. 47-58.

\_\_\_\_\_. Uma arena de conflitos. **Revista Inscrita**: n. 2: Brasília, CFESS, maio 1998.

\_\_\_\_\_. **Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. 2. Ed. São Paulo: Cortez, 2002.

\_\_\_\_\_. Perspectivas teóricas sobre a questão social no Serviço Social. **Temporalis**, Brasília, ano 4, n. 7, p. 112-122, jan.-jun. 2004.

PILOTTI, F.; RIZZINI, I. (Orgs.). **A arte de governar crianças: A história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. Rio de Janeiro: Instituto Interamericano Del Niño: Editora Universitária Santa Úrsula: Amais Livraria e Editora, 1995.

PIMENTEL, S. Perspectivas jurídicas da família: o novo código civil e a violência familiar. **Serviço Social e Sociedade**, n. 63, São Paulo: Cortez Editora, 2002.

PINHEIRO, J. P. **Breve histórico do Lar Metodista**. Porto Alegre, sem editora, agosto, 1984.

POLANYI, K. **A grande transformação: as origens da nossa época**. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

PRATES, J. C. Gestão como processo social e o processo de gestão da política de assistência social. In: MENDES, J.M.R.; PRATES, J.C.; AGUINSKY, B. **Capacitação sobre PNAS e SUAS**: no caminho da implantação. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2006.

\_\_\_\_\_. O planejamento da pesquisa social. **Temporalis**. Porto Alegre: ABEPSS, ano 4, n.7, p. 123-143, jan.-jun. 2004.

PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM SERVIÇO SOCIAL. PUC-São Paulo, 2001. Disponível em <<http://www.cecif.org.br/abrigos>>. Acesso em: 25 maio 2006.

RAICHELIS, R. I. Articulação entre os conselhos de políticas públicas: uma pauta a ser enfrentada pela sociedade civil. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, n. 85, p.109-116, 2006.

\_\_\_\_\_. **Esfera Pública e conselhos de assistência social**. São Paulo: Cortez, 1998.

RAMOS, N. V. **O significado da escola aberta para jovens egressos**: continuum de experiências, um ensinar a ser. Porto Alegre: UFRGS, 2004. Tese (Doutorado em Educação), Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2004.

REIS, C. N.; PRATES, J. C. (Org.). **Fragmentos de uma metrópole**: meninos e meninas em situação de rua. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1999.

REIS, C. N. Exclusão social e políticas sociais: uma proposta de integração articulada de políticas sociais públicas para inclusão social. In: REIS, C. N. (Org.). **O sopro do minuano**: transformações societárias e políticas sociais – um debate acadêmico. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2007.

RÉMOND, R. O movimento operário. In: \_\_\_\_\_. **O século XIX (1815-1914)**. São Paulo: Cultrix, 1976. p. 108-123.

REPPOLD, C. T. et al. Prevenção de problemas de comportamento e o desenvolvimento de competências psicossociais em crianças e adolescentes: uma análise das práticas educativas e dos estilos parentais. In: HULTZ, C. S. et al. **Situações de risco e vulnerabilidade na infância e na adolescência: aspectos teóricos e estratégias de intervenção**. São Paulo: Caso do Psicólogo, 2002.

RIBEIRO, D. **O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

RIOS, T. As pessoas que a gente não vê. In: BAPTISTA, M. V. (Coord.). **Abrigo: comunidade de acolhida e socioeducação**. São Paulo: Instituto Camargo Corrêa, 2006. (Coletânea abrigar: 1).

RIZZINI, Irene. Estatuto da Criança e do Adolescente: considerações sobre sua implementação. **O Social em Questão**. Rio de Janeiro: PUC-Rio, Departamento de Serviço Social, v. 6, n. 6, p.7-16, 2001.

\_\_\_\_\_. **O século perdido: raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil**. Rio de Janeiro: Petrobrás-BR: Ministério da Cultura: USU Ed. Universitária: Amais, 1997.

\_\_\_\_\_. Crianças e Menores, do Pátrio Poder ao Pátrio Dever. In: PILOTTI, F.; RIZZINI, Irene (Orgs.). **A arte de governar crianças: A história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. Rio de Janeiro: Instituto Interamericano Del Niño: Editora Universitária Santa Úrsula; Amais Livraria e Editora, 1995.

RIZZINI, Irene et al. (Coord.) **Acolhendo crianças e adolescentes: experiências de promoção do direito à convivência familiar e comunitária no Brasil**. São Paulo, Cortez; Brasília, DF: UNICEF; CIESPI; Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2006.

RIZZINI, Irene; RIZZINI, Irma. **A institucionalização de crianças no Brasil: percurso histórico e desafios do presente**. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2004.

RIZZINI, Irene; PILOTTI, F. (Orgs). **A arte de governar crianças**: A história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. Rio de Janeiro: Instituto Interamericano Del Nino; Editora Universitária Santa Úrsula: Amais Livraria e Editora, 1995.

RIZZINI, Irma; CASTRO M. R.; SARTOR, C. D. **Pesquisando...**: guia de metodologias de pesquisa para programas sociais. Rio de Janeiro: USU Ed. Universitária, 1999. (Série Banco de Dados 6).

RIZZINI, Irene; BARKER, G.; CASSANIGA, N. **Criança não é risco, é oportunidade**. Fortalecendo as bases de apoio familiares e comunitárias para crianças e adolescentes. Rio de Janeiro: EDUSU, 2000.

PROMUNDO. **Comunidade não é risco, é oportunidade**: fortalecendo as bases de apoio para crianças e adolescentes em comunidades do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Promundo, CIESPI, 2006.

RIZZINI, Irene; VOGEL, A. O menor filho do Estado – Pontos de partida para uma história da assistência pública à infância no Brasil. In: PILOTTI, F.; RIZZINI, Irene (Orgs.). **A arte de governar crianças**: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. Rio de Janeiro: Instituto Interamericano Del Niño, Editora Universitária Santa Úrsula, Amais Livraria e Editora, 1995.

RIZZINI, I. (Org.). **O menor em debate**. Rio de Janeiro: Espaço, Cadernos de Cultura da Univ. Santa Ursula, 1985.

RODRIGUES, L. M. **Sindicalismo e sociedade**. São Paulo: Difel, 1968.

ROSANVALLON, P. **A nova questão social**: repensando o Estado Providência. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1998.

ROTTA, E. et al. As políticas sociais como potencializadoras do desenvolvimento local-regional. **Revista Eletrônica Textos & Contextos**, Porto Alegre, n. 5, nov., 2006. Disponível em: <<http://www.pucrs.br/textos>>. Acesso em: 18 jul. 2007.

SANTA MARIA. **Lei Municipal Nº 4891**, de 13 de fevereiro de 2006 que altera a Lei Municipal Nº 3426/92, de 21 de janeiro de 2002 que “Dispõe sobre a Escolha dos Membros do Conselho Tutelar dos Direitos da Criança e do Adolescente e Sobre o seu Funcionamento”.

SANTA MARIA. **Lei Municipal Nº 3297/91**, de 08-01-1991, que “Dispõe sobre a Política Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e das Normas Gerais para sua Aplicação, conforme a Lei Nº 8.069, de 13-07-1990”.

SANTA MARIA. **Estatuto da Sociedade Beneficente Lar de Mirian**. Santa Maria. Capítulo I, Art. 2º, § 4º, de 17 de novembro de 1972, revogando o anteriormente registrado em 01/03/1967.

SANTANA, J. P.; KOLLER, S. H. As instituições de atendimento e as famílias dos jovens em situação de rua: funções complementares ou excludentes? In: AZAMBUJA, M. R. F et al. (Orgs.). **Infância em família**: um compromisso de todos. Porto Alegre, Instituto Brasileiro de Direito de Família, 2004.

SANTANA, J. P.; FROSI, T. M.; KOLLER, S. H. Instituições de atendimento a crianças e adolescentes em situação de rua. **Psicologia & Sociedade**. v. 16, n. 2, maio-ago., 2004.

SANTOS, B. S. **Introdução a uma ciência pós-moderna**. 3. ed. Rio de Janeiro, Graal, 1989.

SANTOS, D. C. et al. A situação de crianças e adolescentes em regime de abrigo e uma proposta de atuação do Serviço Social. In: ENCONTRO DE PESQUISA NA ÁREA DE SERVIÇO SOCIAL, 6, Campinas, 2005. **Caderno de Resumos**. Campinas: PUC-Campinas e Unicamp, 2005, p. 78.

SANTOS, L. Adoção ou abrigos de tipo ideal? **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, n. 62, p. 77-93, mar. 2000.

SANTOS, W. G. **Cidadania e justiça**: a política social na ordem brasileira. 3. Ed. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

SARAIVA, J. B. C. **Direito Penal Juvenil**: adolescente e ato infracional. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002a.

\_\_\_\_\_. **Desconstruindo o mito da impunidade**: um ensaio de Direito (Penal) Juvenil. Brasília: CEDEDICA, 2002b.

SARTOR, C. D.; MARTINS, A. C.; SILVA, N. C. R. Seletividade e focalização versus universalização: dilemas presentes nas políticas e programas para a infância e juventude. **O Social em Questão**. Rio de Janeiro: PUC-Rio; Departamento de Serviço Social, v. 7, ano VI, primeiro semestre de 2002.

SECRETARIA DE MUNICÍPIO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E CIDADANIA (SMASC). **Plano Plurianual de Assistência Social 2002-2005 (PPA)**. Prefeitura Municipal de Santa Maria-RS, 2002.

SECRETARIA DE MUNICÍPIO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E CIDADANIA (SMASC). **Plano Plurianual de Assistência Social 2006-2009 (PPA)**. Prefeitura Municipal de Santa Maria-RS, 2006.

SECRETARIA DA JUSTIÇA E DO DESENVOLVIMENTO HUMANO. Fundação de Atendimento Socio-Educativo do Rio Grande do Sul. Disponível em: <<http://www.fase.rs.gov.br/portal/index.php?menu=secretaria&subitem-1>>. Acesso em: 13 fev.2008.

SECRETARIA DO TRABALHO, CIDADANIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL DO RGS (STCAS). **Fundação de Proteção Especial**. Disponível em <<http://www.stcas.rs.gov.br/fpe>>. Acesso em: 26 maio 2006.

\_\_\_\_\_. **Plano Estadual de Assistência Social 2000-2003**. Porto Alegre, dez. 1999.

SCHONS, S. M. **Assistência social entre a ordem e a des-ordem**. São Paulo: Cortez, 1999.

SEIBEL, E. J. **Cultura Política e gestão pública**: os limites político-administrativos para a efetivação de políticas públicas. Florianópolis, 1997. (*Mimeo*).

SEVERINO, A. J. Pós-graduação e pesquisa: o processo de produção e de sistematização do conhecimento no campo educacional. In BIANCHETTI, L.;

MACHADO, A. M. N. (Orgs.). **A bússola do escrever**. Florianópolis: Ed. da UFSC; São Paulo: Cortez, 2002.

\_\_\_\_\_. Dilemas e tarefas das ciências humanas frente ao pluralismo epistemológico contemporâneo. **Interações**, v. 1, n. 1, p. 97-115, jan-jun 1996.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Cia das Letras, 2000.

SILVA, A. F. A. O judiciário e os novos paradigmas conceituais e normativos da infância e da juventude. In: ALTOÉ, S. (Org.). **Sujeito do direito, Sujeito de desejo**. Rio de Janeiro: Revinter, 1999.

SILVA, A. A. As relações Estado-sociedade e as formas de regulação social. **Capacitação em Serviço Social**. Mod. 2. Brasília: CEAD, 1999. p. 57-71.

SILVA, E.; MOTTI, Â. (Coord.) **Uma década de direitos: Estatuto da Criança e do Adolescente – Avaliando resultados e projetando o futuro**. Campo Grande: Ed. UFMS, 2001.

SILVA, E. R. A. (Coord.). **O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil**. Brasília, IPEA/CONANDA, dez. 2004.

SILVA, J. S. et al. Os abrigos em João Pessoa/PB: uma expressão da fragilidade e da ausência do Estado. In: ENCONTRO DE PESQUISA NA ÁREA DE SERVIÇO SOCIAL, 6, Campinas, 2005. **Caderno de Resumos**. Campinas: PUC-Campinas e Unicamp, 2005a, p. 62.

SILVA, L. R. F. **Aspectos históricos, jurídicos e sociológicos das políticas públicas em favor da criança e do adolescente: a estruturação da Assistência Social no Município de Santa Maria**. Santa Maria: UFSM, 2005. Monografia (Conclusão do Curso de Ciências Sociais), Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2005b.

SIMÃO, A. **Sindicato e estado**. São Paulo: Dominus, 1966.

SIQUEIRA, A. C. **Instituições de abrigo, família e redes de apoio social e afetivo em transições ecológicas na adolescência**. Porto Alegre: UFRGS,

2006. Dissertação (Mestrado em Psicologia), Programa de Pós-Graduação em Psicologia do Desenvolvimento, Instituto de Psicologia. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

SIQUEIRA, A. C.; DELL' AGLIO, D. B. O impacto da institucionalização na infância e na adolescência: uma revisão de literatura. **Psicologia & Sociedade**. v. 18, n. 1, jan./abr. 2006.

SORJ, B. **A nova sociedade brasileira**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

SOCAL, E. et al. **Pesquisa e diagnóstico sobre crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social em Santa Maria/RS: Construindo Cidadania**. Santa Maria: s.e., 2003.

SOCIEDADE ESPÍRITA ESTUDO E CARIDADE (SEEC) SANTA MARIA-RS. Disponível em: <[http://www.lardejoaquina.com.br/menu\\_lar.htm](http://www.lardejoaquina.com.br/menu_lar.htm)>. Acesso em: 24 ago. 2007.

SOUZA, F. V. F. A política de assistência social: começando o debate. In: REZENDE, L. CAVALCANTI, L. F. **Serviço Social e políticas sociais**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2006.

SPOSATI, A. et al. **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 1985.

SUNKEL, O. Globalização, neoliberalismo e a reforma do Estado. In: PEREIRA, L. C. B.; WILHEIM, J.; SOLA, L. (Orgs.). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: UNESP; Brasília: ENAP, 1999, p. 173-195.

TARANI, M. **História da Província Brasileira Santa Cruz Congregação "Servos da Caridade" Obra Don Guanella 1947-1997**. Porto Alegre: Gráfica Pallotti, Centro de Estudos Guanelianos, 1997.

TIBURI, M.; KEIL, I. Michel Foucault e a invenção do homem. **Zero Hora**, Porto Alegre, Caderno de Cultura, p. 8, 12 jun. 2004.

TORRES, J. C. Sociedade civil como recurso gerencial? Indagações acerca da política de assistência social no Brasil. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, Cortez, n. 73, ano XXV, mar. 2003.

TOUCHARD, J. **História das idéias políticas**. Lisboa: Publicações Europa-América. V. 3, 1970.

TRIVINÕS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

VIANNA, L. W. et al. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revam, 1999, p. 45-71; 149-157.

VIANNA, L. W. **Liberalismo e Sindicato no Brasil**. 1. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

VICENTE, C. M. O direito à convivência familiar e comunitária: uma política de manutenção do vínculo. In: KALOUSTIAN, S. M. (Org.). **Família brasileira: a base de tudo**. São Paulo: Cortez; Brasília: UNICEF, 1994. p. 47-59.

VIEIRA, E. O estado e a sociedade civil perante o ECA e a LOAS. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez Editora, n. 56, 1998.

VOLIC, C.; BAPTISTA, M. V. Aproximações ao conceito de negligência. **Serviço Social e Sociedade** (Trocando em Miúdos), n. 83, ano XXVI, set. 2005.

WANDERLEY, L. E. A questão social no contexto da globalização o caso latino-americano e o caribenho. In: WANDERLEY, M. B. (Org.). **Desigualdade e a questão social**. 2. ed. São Paulo: ECUC, 2000.

\_\_\_\_\_. A particularidade da questão social na América Latina. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, n. 76, p. 37-57, nov. 2003.

WANDERLEY, M. B. Refletindo sobre a noção de exclusão. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez Editora, n. 55, 1997.

WEBER, L. N. D.; KOSSOBUDZKI, L. H. M. **Filhos da solidão: institucionalização, abandono e adoção.** Curitiba: Governo do Estado do PR, 1996.

WEBER, L. N. D. **Da institucionalização à adoção: um caminho possível?** Disponível em: <<http://www.abmp.org.br/textos/500.htm>>. Acesso em: 9 jan. 2008.

WEFFORT, F. **O populismo na política brasileira.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

WIKIPEDIA. **Friederich Hayek.** Disponível em: <[http://pt.wikipedia.org/wii/friederich\\_hayek](http://pt.wikipedia.org/wii/friederich_hayek)>. Acesso em: 18 jul. 2007.

YAZBEK, M. C. Pobreza e exclusão social: expressões da questão social no Brasil. **Temporalis.** Brasília, ano 2, n. 3, p. 33-40, jan.-jul. 2001.

\_\_\_\_\_. **Classes subalternas e assistência social.** São Paulo: Cortez, 1993.

YUNES, M. A. M.; MIRANDA, A.T.; CUELLO, S. E. S. Um olhar ecológico para os riscos e oportunidades de desenvolvimento de crianças e adolescentes institucionalizados. In: KOLLER, S.H. (Org.). **Ecologia do desenvolvimento humano: pesquisa e intervenção no Brasil.** São Paulo: Casa do Psicólogo, 2004.

YUNES, M. A. M.; SZYMANSKI, H. Resiliência: noção, conceitos afins e considerações críticas. In: TAVARES, J. (Org.). **Resiliência e educação.** 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

ZERO HORA. **Relato de abusos crescem 80%.** Porto Alegre, 28 jan. 2008.

\_\_\_\_\_. **Campanha tenta reprimir a violência sexual.** Porto Alegre, 28 jan. 2008.

## **APÊNDICES**

**APÊNDICE A**  
**Roteiro para as entrevistas**

**1 Conselheiro(a) Tutelar**

1. Qual(is) o(s) motivo(s) que leva(m) o(a) Sr(a) a encaminhar crianças e/ou adolescentes aos abrigos de Santa Maria? Por quê?
2. A que se deve, segundo seu ponto de vista, o uso da medida abrigo?
3. Quando o(a) Sr(a) utiliza as demais medidas de proteção à criança e ao adolescente (antes do abrigamento)? Por quê?
4. Qual a concepção que o(a) Sr(a) tem de política social pública?
5. O Município de Santa Maria conta com uma Rede de serviços sócio-assistenciais de que o(a) Sr(a) pode lançar mão diante de crianças e adolescentes em situação de risco social?
6. O(a) Sr(a) já ouviu falar no Plano Nacional de Promoção, Defesa e Garantia do Direito da Criança e do Adolescente à Convivência Familiar e Comunitária? O que o Sr(a) achou do Plano?

**2 Juiz (a)**

1. Em que situações o(a) Sr(a) encaminha crianças e/ou adolescentes para os abrigos de Santa Maria? Por quê?
2. Como está sendo aplicada a medida de proteção abrigo, no seu entendimento, pelo Conselho Tutelar? Por quê?

3. Para o(a) Sr(a), o Município conta com uma rede de serviços sócio-assistenciais diante da situação de risco social de crianças e/ou adolescentes?

4. Qual a sua concepção de política social pública?

5. O(a) Sr(a) poderia comentar/falar do Plano Nacional de Promoção, Defesa e Garantia do Direito da Criança e do Adolescente à Convivência Familiar e Comunitária? O que o(a) Sr(a) achou/pensa do Plano?

### **3 Promotor(a)**

1. Em que situações o(a) Sr(a) encaminha crianças e/ou adolescentes para os abrigos de Santa Maria? Por quê?

2. Como está sendo aplicada a medida de proteção abrigo, no seu entendimento, pelo Conselho Tutelar? Por quê?

3. Para o(a) Sr(a), o Município conta com uma rede de serviços sócio-assistenciais diante da situação de risco social de crianças e/ou adolescentes?

4. Qual a sua concepção de política social pública?

5. O(a) Sr(a) poderia comentar/falar do Plano Nacional de Promoção, Defesa e Garantia do Direito da Criança e do Adolescente à Convivência Familiar e Comunitária? O que o Sr(a) achou/pensa do Plano?

### **4 Conselheiro(a) Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente**

1. O município tem implantado políticas sociais para produzir o Sistema de Garantias preconizado pelo ECA (Art. 4, 87, 98, 101 e 112)?

2. Que concepção o(a) Sr(a) tem de política social pública?

3. O(a) Sr(a) conhece as medidas de proteção?

4. O(a) Sr(a) já ouviu falar no Plano Nacional de Promoção, Defesa e Garantia do Direito da Criança e do Adolescente à Convivência Familiar e Comunitária? O que o Sr(a) achou/pensa do Plano?

5. No seu entendimento, o Município conta com uma rede de serviços assistenciais diante da situação de risco social de crianças e/ou adolescentes?

6. Como tem sido o repasse de verbas Federal, Estadual e Municipal para a proteção e garantia dos direitos sociais da criança e do adolescente de Santa Maria?

## **5 Gestor(a) Social**

1. Que política social o Município tem criado para o atendimento de crianças e adolescentes em situação de risco social?

2. Qual a capacidade gerencial do Município na condução da política de atendimento à criança e ao adolescente?

3. Que entendimento o(a) Sr(a) tem de política social pública?

4. Como tem sido o repasse de verbas para as entidades de abrigo?

5. Como estão funcionando os serviços do Sistema Único de Assistência Social/SUAS (Centro de Referência da Assistência Social, Serviços de Proteção Básica, Proteção Social Especial de Média Complexidade e de Alta Complexidade) no Município de Santa Maria?

## **6 Gestor(a) dos Fundos Municipais**

1. Qual(is) a(s) função(ões) do Gestor dos Fundos Municipais?
2. Que política social o Município tem criado para o atendimento de crianças e adolescentes em situação de risco social?
3. Qual a capacidade gerencial do município na condução da política de atendimento à criança e ao adolescente?
4. Que entendimento o(a) Sr(a) tem de política social pública?
5. Como tem sido o repasse de verbas para as entidades que compõem a rede de atendimento (abrigo)?
6. Como estão funcionando os serviços do Sistema Único de Assistência Social/SUAS (Centro de Referência da Assistência Social, Serviços de Proteção Básica, Proteção Social Especial de Média Complexidade e de Alta Complexidade) no município de Santa Maria? Fale da implantação dos CRAS no Município.
7. Qual o percentual destinado para o financiamento da política de Assistência Social no Município de Santa Maria?
8. Quais são os critérios de partilha?

## **7 Técnico(a)**

1. No seu entendimento, o abrigo é o melhor lugar para crianças e adolescentes em situação de risco social? Por quê?
2. Em que situação(ões) a criança e/ou o adolescente deve ser abrigado?

3. Qual a sua concepção de política social pública?
4. No seu entendimento, o Município conta com uma rede de serviços sócio-assistenciais diante da situação de risco social de crianças e/ou adolescentes?
  
5. Você já ouviu falar no Plano Nacional de Promoção, Defesa e Garantia do Direito da Criança e do Adolescente à Convivência Familiar e Comunitária? O que você achou/pensa do Plano?

## **8 Coordenador(a) do Abrigo**

1. Quando o abrigo foi criado?
  
2. O abrigo comunica à Justiça sobre criança e/ou adolescente acolhido na instituição sem medida judicial?
  
3. Qual(is) o(s) motivo(s) do abrigamento de criança e/ou adolescente na instituição?
  
4. O abrigo recebe verbas do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente?
  
5. No seu entendimento, o Município conta com uma rede de serviços sócio-assistenciais diante da situação de risco social de crianças e/ou adolescentes?
  
6. O(a) Sr(a) já ouviu falar no Plano Nacional de Promoção, Defesa e Garantia do Direito da Criança e do Adolescente à Convivência Familiar e Comunitária? O que o(a) Sr(a) achou do Plano?

## **APÊNDICE B**

### **Roteiro para análise de conteúdo**

- a) Organizar e selecionar as entrevistas (material);
  
- b) Fazer a leitura flutuante das impressões e orientações manifestas no material;
  
- c) Definir as unidades de registro (palavra, frase ou tema) e as unidades de contexto (os cortes que interessam aprofundar nas entrevistas) e elaborar as categorias;
  
- d) Identificar as categorias empíricas complementando as teóricas;
  
- e) Organizar os dados quantitativos, calculando a frequência absoluta e relativa e representando-os através de uma tabela;
  
- f) Realizar a análise freqüencial;
  
- g) Realizar a análise de enunciação, condições em que o discurso acontece;
  
- h) Relacionar os cortes buscando as contradições internas e as conexões.

## **APÊNDICE C**

### **Termo de Consentimento Livre e Esclarecido**

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL**

### **Termo de Consentimento Livre e Esclarecido**

Fui informado(a) sobre o Projeto de Pesquisa **Abrigos e políticas públicas: a aplicação dos direitos da criança e do adolescente preconizados pelo ECA no Município de Santa Maria-RS**, que tem como objetivo caracterizar o modo como se efetiva no município de Santa Maria, a garantia aos direitos sociais preconizados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente para possibilitar ao gestor municipal e à rede de atendimento sócio-assistencial, adequar suas políticas, programas, projetos, serviços e benefícios na melhoria da prestação de serviços ofertados à criança e ao adolescente em situação de vulnerabilidade social.

Nesta pesquisa serão utilizadas entrevistas semi-estruturadas com juiz, conselheiros tutelares e de direitos, técnicos, coordenadores dos abrigos e gestor municipal e análise documental. Os dados e resultados individuais deste trabalho estarão sempre sob sigilo ético, não sendo mencionado os nomes dos participantes em nenhuma apresentação oral ou material escrito que venha a ser publicado. Os entrevistados (as) que responderam às perguntas formuladas na entrevista, não sofrerão nenhum risco ou dano. Quaisquer esclarecimentos poderão ser solicitados ao pesquisador durante a entrevista ou pelos telefones 3223-1444 ou 99742022. Durante a pesquisa, se o entrevistado (a) decidir não continuar mais a responder, terá toda a liberdade para o fazer, sem que isto lhe acarrete qualquer prejuízo.

O resultado da pesquisa contribuirá para o desenvolvimento de políticas sociais que possam prevenir o abrigamento e o combate da violação de direitos

contra esse grupo vulnerável no município e sensibilizar todas as pessoas que trabalham com e para crianças e adolescentes, na garantia de seus direitos sociais.

Dentro dessas condições, me disponho a responder às perguntas da entrevista. Eu, \_\_\_\_\_ (nome por extenso) estou ciente de que mesmo não recebendo nenhum benefício direto ou imediato deste estudo, minha participação será de extrema importância. Após estar ciente e ter sido devidamente informado (a) sobre os aspectos da pesquisa pelo Termo de Consentimento, e ter esclarecido minhas dúvidas, eu concordo em participar desta pesquisa e autorizo a publicação dos referidos dados.

Santa Maria,.....de ..... de 2007.

---

Entrevistado

---

Rosane Janczura CRESS 2472

Pesquisadora