

Especialização em Políticas Públicas e Socioeducação

Eixo 1 - Módulo 1 - Políticas públicas e direitos da criança e do adolescente

Parte III

Rosana Morgado

APRESENTAÇÃO

Os primeiros três textos deste curso apresentarão uma discussão teórico-conceitual dos princípios filosóficos do Sistema de Garantia de Direitos, tendo por referência os marcos do Estado democrático no trato da questão social, através da discussão da estruturação de políticas sociais, visando garantir a proteção social e a consolidação da cidadania.

Nesse sentido a frase: “*cuidado com as crianças*” tem por objetivo, provocar a reflexão sobre o quanto, grupos na sociedade brasileira concebem nos dias de hoje, de modo diferenciado, o significado de proteção e a quem ela deve se dirigir. Cabe assim, de fato, perguntar: quando o cuidado com as crianças deixou de ser um alerta para que tomemos conta delas, para se tornar uma advertência sobre sua possível periculosidade (Marques, 1994).

Passados 25 anos de homologação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), o termo *menor*, embora não seja mais utilizado pelos profissionais vinculados a este campo de intervenção, continua ainda presente no dia-a-dia do senso comum e de diferentes profissionais, mantendo seu significado discriminatório e pejorativo.

ESTADO E QUESTÃO SOCIAL

Os marcos conceituais sobre a constituição do Estado, consolidam um campo teórico fecundo com diferentes correntes de análise no pensamento das ciências sociais. Dos clássicos aos contemporâneos podem ser citados: Hegel, Marx, Weber, Gramsci, Marcuse, Poulantzas, e os brasileiros Florestan Fernandes, Ianni e Coutinho, revelando um amplo espectro de concepções sobre a função do Estado nas diferentes sociedades, com implicações diretas e indiretas para o enfrentamento do que hoje se denomina “desigualdades sociais”.

Pereira (2001) ressalta que:

“o Estado não é um fenômeno dado, a histórico, neutro e pacífico, mas um conjunto de relações criado e recriado num processo histórico tenso e conflituoso em que grupos, classes ou frações de classe se confrontam e se digladiam em defesa de seus interesses particulares. É por isso que se diz que o Estado é uma arena de conflito de interesses. Ou, no dizer de Poulantzas (1981), é uma condensação de forças sociais.” (Pereira, 2001, p.26)

O Estado assim, compreendido como uma instância de regulação da sociedade atravessada por interesses contraditórios, está marcado por correlações de forças que ora tendem a fortalecer interesses econômicos de dominação e exploração, ora tendem a mover-se em direção a uma maior distribuição da riqueza socialmente produzida. Estas contradições têm, historicamente, delineado a forma de tratamento dada a questão social.

Datada na Europa na segunda metade do século XIX, a questão social “impôs-se como um fato perturbador da ordem e das instituições liberal-burguesas” (Pereira, 2001, p.31).

Segundo Iamamoto (2005), a questão social é:

“o conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, que tem uma raiz comum: a produção social é cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se mais amplamente social. Enquanto a apropriação dos seus frutos mantém-se privada, monopolizada por uma parte da sociedade” (Iamamoto, 2005, p.27)

Nestes termos é importante estabelecer os princípios que deram origem ao chamado Estado de Bem Estar (*Welfare State*¹) ou ao Estado Social. A questão social, “constituída em torno do pauperismo e da miséria das massas”, representou o fim da concepção idealista de auto regulação da sociedade pelo mercado, para encontrar soluções para os “problemas sociais”. Nesta direção, moldou-se a concepção da necessidade e uma mediação estatal, que preconizava um Estado capitalista regulador ou intervencionista,

¹ O Plano Beveridge, formulado na Inglaterra em 1942, face ao descrédito no livre mercado como instrumento de regulação econômica e social, estabeleceu as bases para um pacto entre capital e trabalho mediado pelo estado, o que deu origem ao chamado Estado de Bem-Estar Social.

o qual viu-se “cada vez mais envolvido com a garantia, a administração e o financiamento do seguro social”.(Pereira, 2001, p.31)

O *Welfare State* consolidado nos países europeus, embora com características distintas entre eles, tem como elementos comuns, através do pleno emprego, serviços sociais universais e assistência social, concretizar a ideia de “responsabilidade coletiva de manutenção de um padrão mínimo nacional de condições de vida, como uma questão de justiça social” (Mishra, 1995. p.22)

A existência deste modelo de Estado não se deu ou de fato, não se dá ainda, sem tensões. As mudanças econômicas ocorridas na segunda metade do século XX, utilizaram-se de críticas ao *Welfare State* para introduzir, ou reafirmar, princípios político-econômicos revisitados e adaptados “aos tempos atuais do capitalismo globalizado e da produção flexível”. (Pereira, 2001, p.36)

O neoliberalismo assim, elege os pilares do *Welfare State* como os grandes responsáveis pela crise econômica iniciada em fins de 1970. Passam a ser apontados como vilões: 1) o gasto governamental com políticas sociais públicas, por gerarem déficit orçamentário. Para isso a solução proposta é o corte destes gastos, liberando recursos para a inversão privada; 2) a regulação do mercado é negativa, pois cerceia o livre jogo mercantil e desestimula o capitalista de investir. A solução seria a desregulação do mercado de trabalho; 3) a proteção social pública, através de políticas redistributivas, é pernicioso ao desenvolvimento econômico, pois onera as classes possuidoras e aumenta o consumo das classes populares, em detrimento da poupança interna. (Pereira, 2001, p.36)

Alguns outros argumentos se somam a estas críticas: o *Welfare State* é paternalista e, por isso, moralmente condenável, porque incentiva a ociosidade e a dependência; é perdulário, porque gasta muito, e obtém poucos resultados; é ineficiente e ineficaz na administração de recursos. A solução: “redução do Estado e de suas responsabilidades sociais”. (Pereira, 2001, p.37)

Contudo, é possível afirmar em linhas gerais que, mesmo com diferenças significativas entre os países, as taxas de crescimento econômico dos anos 1980, foram inferiores às dos anos 1960; a redução da inflação foi alcançada, as custas de crescimento do desemprego, o que contribuiu para o aumento da pobreza, e diminuição do preço de matérias-primas no mercado internacional. Ainda nesta linha, o aumento dos lucros empresariais não se traduziu em inversões produtivas e em crescimento do capital fixo, ao contrário, foram usados em atividades especulativas. De fato, observa-se ao longo deste período a “diminuição dos investimentos produtivos, acompanhada da diminuição do investimento público em infra-estrutura física e social”. (Pereira, 2001, p.38)

No Brasil, não só o Estado Social nunca foi implementado, como a questão social foi historicamente tratada com questão de polícia.

O fato de termos sido um dos últimos países no mundo a abolir a escravidão, pode ser tomado como exemplo de quanto os traços autoritários no trato com as desigualdades

sociais, apresentam-se como elementos estruturadores de nossa sociedade, o que no trânsito do Império para a República, não foi totalmente suprimido.

A história republicana brasileira está atravessada por longos períodos de ditaduras. A repressão aos modos de organização política, trouxe enormes prejuízos para conquistas no campo da proteção social em uma perspectiva de garantia de direitos. Neste sentido, medidas de segurança e repressão “operam em conjunto com o avanço da legislação social”. Nas palavras de Ianni “colocam-se em prática medidas destinadas a aperfeiçoar o status quo: reformar alguma coisa para que nada se transforme” (Ianni, 1992, p.100, *apud*, Freire, 2001, p.164)

Para Santos (1987), os períodos após 1930 e 1964 significaram um preço político elevado pago pela sociedade:

“No primeiro momento, caracterizou-se a relação entre o poder e o público pela extensão regulada da cidadania. Caracteriza-se o segundo pelo recesso da cidadania política, isto é, pelo não reconhecimento do direito ou da capacidade da sociedade governar-se a si própria. E isto reflete-se em todos os níveis, inclusive nas instituições da política social” (Santos, 1987, p.89)

O conceito de “cidadania regulada” desenvolvido por Santos (1987) expressa como, no Brasil, ao longo da segunda metade do século XX, foram viabilizados direitos sociais somente para as categorias profissionais reconhecidas legalmente pelo Estado. Desta forma, as carteiras profissionais assinadas, eram exigidas como comprovação para o atendimento, por exemplo, nos hospitais públicos.

Nesta direção, Sartori (2012) enfatiza:

“para aqueles que conseguiram se inserir no mercado de trabalho nesse período através de um trabalho formal, dentro de um processo de assalariamento, o resultado foi muito positivo, proporcionando-lhes até uma valorização da mão de obra. Porém, para os demais estratos despossuídos – do qual fazia parte grande parcela da população brasileira -, não lhes restaram muitas alternativas a não ser as ações filantrópicas e de benemerência da elite sensibilizada com as questões sociais do nosso país”. (Sartori, 2012, p.27)

O processo de redemocratização teve como coroação a aprovação em 1988 da Constituição, denominada Constituição Cidadã. Nela, vários direitos sociais foram assegurados, inequivocamente como conquistas de setores organizados na sociedade, sem contudo, como indica Behring (2011) atingir a essência da questão social:

“É possível afirmar que como resposta às crescentes mobilizações e organizações dos trabalhadores, o Estado além de atuar ações de caráter repressivo, incorporou também algumas demandas dos movimentos operários, transformando determinadas reivindicações em leis que proporcionaram aparentemente melhorias nas condições de vida, sem, contudo, atingir a essência da questão social”. (Behring, 2011, p.35)

As expressões da questão social atravessam assim, diferentes contextos históricos e conjunturas específicas, tendo sido uma marca na sociedade brasileira ser tratada recorrentemente pelo Estado brasileiro como caso de polícia.

A título de exemplificar concepções e práticas do poder público, que se reatualizam no trato repressivo da questão social, podem ser citadas as ações recentemente realizadas pela Secretaria de Ordem Pública do município do Rio de Janeiro, de abordagem à população de rua. Implementadas principalmente as vésperas da realização de grandes eventos na cidade, como por exemplo a Copa do Mundo, foram objeto de inúmeras denúncias quanto a forma truculenta de retirada da população das ruas, bem como sobre sua ineficácia, dado o número insuficiente de abrigos e as precárias condições de infraestrutura que apresentavam². A ancoragem destas ações junto à Secretaria de Desenvolvimento Social³, geraram o que se denominou por: “recolher não é acolher”.

Cidadania e Direitos

No Brasil, pode-se dizer que o uso do conceito “cidadania”, o que implica na implementação de direitos que a garantam através principalmente de políticas públicas, é recente.

Os traços autoritários e repressivos que marcam a estrutura de nossa sociedade, se fazem presentes, até os dias de hoje, também na forma de “concessão” de diferentes benefícios, apresentados e tratadas como benesses. Dentro de uma cultura clientelista estruturada com base na lógica do favor, gerando um sentimento de dívida para quem deles se beneficia por se considerar favorecido.

O conceito de “cidadania invertida”, cunhado por Fleury (1994) permite compreender como, ao longo de nossa trajetória republicana, o estado esteve ausente da assistência aos não trabalhadores com carteira assinada (“cidadania regulada”), tratados como não cidadãos. O mérito para conseguir ajuda se dava pela constatação de sua “incapacidade”. A condição de não cidadão possibilitava o acesso a benefícios sociais.

O atestado de pobreza, serve de exemplo para trazer ao século XX, o uso de uma declaração comprobatória da carência daquele indivíduo e, portanto, de sua suposta incompetência.

É possível identificar, de modo mais explícito no Brasil, desde a aprovação da Constituição, um campo de tensões entre a afirmação do campo dos direitos de cidadania – por exemplo, crianças e adolescentes como sujeitos de direitos- e a persistência de uma perspectiva, de que os benefícios devem ser concedidos àqueles que sejam merecedores. Ainda recorrente no campo da assistência social, as cestas básicas são muitas vezes trocadas por votos, solicitados por gestores ou mesmo profissionais, para candidatos ao legislativo ou ao executivo, reatualizando assim, o chamado “voto de cabresto”.

²Para maior aprofundamento sobre o tema, consultar:

<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/view/993/773>

³ Nomenclatura adotada no município do Rio de Janeiro para a Secretaria da Assistência Social.

Data da Revolução Francesa no século XVIII a ruptura na forma como se via o indivíduo, de indivíduo sem direitos a indivíduo garantido pelo direito positivo: “seja em sua dimensão individual ou coletiva”. Na reconstrução histórica deste processo, Marshall (1967) classifica em três os direitos de cidadania: civis, políticos e sociais. Neste sentido, “a partir dos direitos civis, a luta pelos direitos políticos e sociais que lhe sucedem, vêm qualificar os valores da vida e da liberdade”. (Rezende, 2014, p.51)

O direito positivo, como norma reguladora da vida em sociedade na idade contemporânea, define a proteção do indivíduo abstrato. Esse indivíduo abstrato, torna-se indivíduo concreto “por meio das leis específicas que definem em diversos campos da vida social a sua condição de sujeitos de direitos específicos”. Podem ser citados: a criança e o adolescente, o idoso, a pessoa com deficiência, entre outros. A individuação transforma em prática social a “garantia jurídica específica desses direitos. (Rezende, 2014, p.51)

Nesta direção, afirma Rezende (2014)

"A ideia de cidadania como progressiva qualificação dos valores da vida e da liberdade até os dias atuais desdobra-se em duas condições: 1) o ser cidadão – condição jurídica do indivíduo de ter direitos; 2) a cidadania como exercício dessa condição jurídica. (...) A cidadania como exercício da condição jurídica de ser cidadão se realiza em instituições sociais por meio de procedimentos técnicos (...) A passagem do plano do direito garantido na lei, para o da efetivação dessa garantia em acesso e usufruto de dado serviço, tem relação direta com a qualificação técnica daquele que executa tais serviços." (Rezende, 2014, p.56)

Mais recente ainda, especialmente no Brasil, é a ideia da relação entre direitos e direitos humanos, através do link: <https://www.youtube.com/watch?v=uCnIKEOtbfc> é possível em apenas 10 minutos, ter-se uma ampla visão da história dos direitos humanos

Boaventura Santos (2013) destaca que “ a hegemonia dos direitos humanos como linguagem de dignidade humana é hoje incontestável. No entanto, essa hegemonia convive com uma realidade perturbadora. A grande maioria da população mundial não é sujeito de direitos humanos” (p.15).

Neste sentido, o autor problematiza⁴ o que qualifica de “ a fragilidade dos direitos humanos”. Esta fragilidade é recorrentemente identificada no senso comum e apresenta-se também nos discursos e práticas de diferentes profissionais, mesmo aqueles que atuam no campo dos direitos. “Esse pessoal dos direitos humanos”, é um exemplo da forma pejorativa e desqualificadora dirigida aqueles que supostamente “só querem defender bandido”.

A naturalização das desigualdades sociais e o não reconhecimento de direitos pela condição de cidadania, escamoteiam os processos político econômicos de concentração

⁴ Para maior aprofundamento sobre o tema, consultar também: Boaventura Santos (1997), disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n39/a07n39.pdf>

de riqueza e poder, que visam a manutenção de uma estrutura de sociedade identificada como uma das mais desiguais no mundo.

Diferentes segmentos da sociedade continuam difundindo a falsa ideia de que com esforço e determinação individuais é possível superar as dificuldades vivenciadas: encontrar um emprego, ter uma casa, etc. Esta concepção pautada na falsa premissa de que todos os sujeitos sociais nascem em condições de igualdade, camufla a estrutura de desigualdades que organiza nossa sociedade, desigualdades estas de classe, gênero e etnia, bem como seus mecanismos de perpetuação. Esta lógica opera também a individualização dos problemas e culpabilização dos indivíduos, a qual opera no limite, atribuindo a culpa pela pobreza ao próprio pobre.

Em hipótese alguma se desconsidera a existência de responsabilidades individuais e a importância de empenho próprio para a superação de adversidades, contudo não se pode atribuir a milhões de brasileiros, chamados de acomodados e apáticos, uma responsabilidade que se localiza há séculos na estrutura de nossa sociedade.

Concordando com Gonçalves e Garcia (2007) quando afirmam que:

“O trânsito da visão da necessidade pela incapacidade, para o acesso e garantia de direitos pela condição de cidadania, não é um percurso fácil. Enfrentar séculos de culpabilização e responsabilização individual por dimensões estruturais de nossa sociedade, não se faz em poucas décadas. Embora sejam inegáveis as conquistas legais, alcançadas nas últimas décadas, sua eficácia na ruptura de concepções e práticas sociais ainda não se fez”.

Foi ao longo da década de 1980 que, no Brasil, as denúncias de violação de direitos de crianças e adolescentes puderam ser realizadas. Isto foi possível a partir do processo de redemocratização da sociedade e da organização de diferentes movimentos sociais voltados especificamente para dar voz a este segmento.

A aprovação do Estatuto da Criança e do adolescente em 1990, em consonância com as diretrizes ratificadas na Convenção Internacional das Nações Unidas dos Direitos da Criança em 1989⁵, a qual o Brasil é signatário, não se deu sem tensões. Garantir no plano jurídico formal a condição de sujeitos de direitos, para todas as crianças e adolescentes, não fez com que no plano da implementação de políticas e programas, esse princípio fosse prontamente incorporado.

A desqualificação de cidadãos considerados como não merecedores de garantia de direitos, se estende a crianças e adolescentes, particularmente as pobres, que vistos sob uma perspectiva minorizante, vivenciaram séculos de descaso e repressão.

Nas palavras de Gonçalves e Garcia (2007)

⁵ A Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, ratificada por 193 países, é o instrumento de direitos humanos mais aceito na história universal, podendo ser acessado em: http://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10120.htm

“A cidadania, já dissemos com Hannah Arendt, repousa na detenção *sine qua non* do direito. A partir da Convenção da ONU de 1989, e com o Estatuto, a criança cidadã não tem necessidade de assistência à saúde: ela tem direito à assistência médica adequada; o adolescente não tem necessidade de assistência escolar: ele tem direito a frequentar a escola; o autor de ato infracional não tem necessidade de um advogado que o defenda no processo: ele tem direito à assistência jurídica e a garantias processuais”.

Neste sentido, a ascensão de direitos de cidadania como dever do Estado representou, no plano jurídico, um aperfeiçoamento político-institucional fundamental. Contudo, continua sendo um desafio a implementação de direitos, através de políticas públicas que enfrentem as desigualdades sociais, em uma perspectiva de proteção social.

Referências Bibliográficas:

1. BEHRING, E. R; BOSCHETTI, I. Política Social: fundamentos e história. 9 ed. São Paulo: Cortez, 2011.
2. COUTINHO, C.N. **Contra a corrente: ensaios sobre democracia e socialismo**. São Paulo: Cortez, 2000.
3. GONÇALVES, H e GARCIA, J Juventude e sistema de direitos no Brasil http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?pid=S141498932007000300013&script=sci_artrtext acesso em 25 de maio de 2015.
4. HOBBSAWM, E. Era dos Extremos: O breve século XX – 1914 – 1991. Companhia das Letras. São Paulo: 2011.
5. IAMAMOTO, M. **O Serviço Social na contemporaneidade, trabalho e formação profissional**. 8ª edição. São Paulo: Cortez, 2005.
6. FLEURY, S. **Estado sem cidadãos**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1994.
7. FREIRE, S. Estado, democracia e questão social no Brasil. In: BRAVO, M.I.S e PEREIRA, P. Política Social e Democracia. São Paulo: Ed. Cortez, 2001.
8. MARQUES, M.A. (org.) **Violência Doméstica: contra crianças e adolescentes**. São Paulo: Cortez, 1994.
9. MARSHALL, T.H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
10. MISHRA, R. **O Estado providência na sociedade capitalista**. Oeiras, Celta, 1995.
11. PEREIRA, P. Estado, Regulação Social e Controle Democrático. In: BRAVO, M.I.S e PEREIRA, P. (orgs.) Política Social e Democracia. São Paulo: Ed. Cortez, 2001.
12. RAICHELIS, R. Gestão Pública e a Questão Social na Grande Cidade, disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n69/a03n69.pdf> , acesso em 23 de maio de 2015.
13. REZENDE, I. Cidadania: questões teóricas e metodológicas. In: SOUZA, F.V.(org.) Assistência Social e Inclusão Produtiva. Caderno de Textos. Rio de Janeiro: UFRJ., 2014
14. SANTOS, B. S. **Se Deus fosse um ativista de direitos humanos**. São Paulo: Ed. Cortez, 2013.
15. SANTOS, W.G. **Cidadania e Justiça**. 2a ed., Rio de Janeiro: Campus, 1987
16. SARORI, E. **Família e Proteção Social: todos sob o mesmo teto**. Campinas, SP: Papel Social, 2012.
17. TRINDADE, J.D. História Social dos Direitos Humanos. São Paulo: Peirópolis, 2002.

Proteção Social: elementos para a análise

Esta aula tem por objetivo, propiciar o debate teórico conceitual sobre a proteção social no Brasil e seu significado para a garantia de direitos de crianças e adolescentes, especialmente àqueles em conflito com a lei.

É possível situarmos a década de 1930, como uma referência para a discussão de um sistema de proteção social brasileiro.

Backx (2011) enfatiza que: “uma primeira dificuldade na discussão da proteção social diz respeito à inexistência de um sentido unívoco em relação à sua conceituação; (...) Contudo, nenhuma sociedade, prescinde de algum tipo de proteção social”.

Sposati (2009) lembra que no Brasil, no início do século XX, “o primeiro direito de proteção alcançado pelo trabalhador foi o do acidente de trabalho”, quando a ocorrência deixou de ser vista como uma falha individual e pessoal do trabalhador, tornando-se responsabilidade do patrão. Os acidentes com o trabalhador durante a jornada, passaram a ser responsabilidade do patrão. “O homem então ganhou finalmente a equivalência às máquinas, por mais absurda que essa afirmação possa parecer à ética”. (Sposati, 2009, p. 16)

Contudo, é importante destacar que a proteção social e suas formas de implementação estão em debate há pelo menos dois séculos. Para exemplificar, vale citar que o sistema previdenciário alemão foi implantado entre 1883 e 1889 e que na Grã-Bretanha a legislação fabril data de 1864 e entre 1905 e 1911 foi adotado um sistema de seguro nacional progressivo. (Pereira, 2001, p.31)

Di Giovanni (1998, p.10, *apud*, Backx, 2011) propõe a seguinte forma de conceber a proteção social nas chamadas sociedades complexas:

Assim chamo de *sistemas de proteção social* as formas – às vezes mais, às vezes menos - institucionalizadas que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros. Tais sistemas decorrem de certas vicissitudes da vida natural ou social. (...). Incluo neste conceito, também tanto as formas seletivas de distribuição e redistribuição de bens materiais (como a comida e o dinheiro), quanto bens culturais (como os saberes), que permitirão a sobrevivência e a integração, sob várias formas, na vida social. Incluo, ainda, os princípios reguladores e as normas que, com intuito de proteção, fazem parte da vida das coletividades.

Para esse autor as sociedades sempre disponibilizaram recursos e esforços em suas atividades de proteção social, variando em forma e modos de alocação, conforme critérios históricos e culturais de cada grupo social. Sem dúvida a alocação de recursos através do Estado resulta de “relações macropolíticas” (travadas entre diferentes grupos no plano do poder público), onde os embates se dão sobre o montante, a forma e o destino dos recursos sociais. Deste modo, “a proteção social se institucionaliza através

de políticas de caráter social”, sem necessariamente refletirem “um consenso final entre as forças e agentes sociais envolvidos” (DI GIOVANNI, 1998, p.11, *apud* Backx, 2011).

Segundo Sposati (2009):

Uma política de proteção social contém o conjunto de direitos civilizatórios de uma sociedade e/ou o elenco das manifestações e das decisões de solidariedade de uma sociedade para com todos os seus membros. É uma política estabelecida para preservação, segurança e respeito à dignidade de todos os cidadãos. (Sposati, 2009, p. 17)

Analisar os sistemas de proteção social, pressupõe ter por referência a identificação dos projetos econômico e político em disputa em cada sociedade e da capacidade de organização e pressão dos diferentes segmentos, evidenciando-se como uma chave para compreensão do quanto estes sistemas estão melhor e mais bem estruturados para garantir maior ou menor proteção.

De acordo com Pastorini e Galizia (2007), é possível demonstrar que, até finais dos anos 1980, ainda que se verifiquem diferenças, os sistemas de proteção social sul-americanos expressam variações de um “padrão” muito similar, próprio dos modelos “conservadores estratificados”, fundados em organizações políticas corporativas e práticas clientelistas de proteção social (Draibe; 1995, 1996). Apesar de estarem distantes de alcançar igualdade na cobertura e equidade dos benefícios, como a proteção nos países europeus, “as políticas permanentes de saúde e aposentadoria brasileiras podem ser consideradas estruturas específicas de proteção social”. (Pastorini e Galizia, 2007, p.78)

O sistema de proteção social brasileiro, em uma combinação de formas institucionais públicas e privadas (tanto em financiamento como em prestadores de serviços) pode ser definido como “misto” ou “híbrido”, caracterizando-se pela convivência, de certa forma “equilibrada”, de estruturas público-universais, como é o caso da saúde, e estruturas particulares, contributivas, com provedores públicos e privados, e regimes de aposentadorias e pensões de repartição simples e obrigatórios, mas excludentes dos trabalhadores não formalmente empregados. Simultaneamente a um forte conteúdo assistencial e traços compensatórios para os setores mais empobrecidos, não incluídos como beneficiários dos programas de previdência social. (Pastorini e Galizia, 2007, p.82)

Ainda na década de 1980, diferentes movimentos organizados na sociedade fizeram parte das pressões para a reforma Constitucional de 1988, que orientava o sistema de proteção social para a integração das três áreas que o compõem (previdência, saúde e assistência). Definindo-o como direito social amplo, reconfigurava seus princípios e formas administrativas e ampliava suas bases de financiamento e gestão. Dessa forma, buscou-se incluir, como destinatários da seguridade social, aqueles setores historicamente excluídos da proteção social. (Pastorini e Galizia, 2007, p.83)

Depois das conquistas da Constituição de 1988 em direção à universalidade, as reformas nos anos 1990 “consagram os projetos em que predominam as propostas de conservação de sistemas mistos”. As ações e programas que se apoiam na ideia da parceria entre o Estado e a sociedade civil contribuem para que o primeiro delegue

parte de suas responsabilidades para a segunda e o mercado, facilitando ao mesmo tempo, ao setor privado, o acesso aos recursos públicos, utilizando a subsidiariedade (financeira e jurídica) como principal mecanismo. (Pastorini e Galizia, 2007, p.84)

Ou, como destaca Pereira (2001),

“(...) as soluções referentes à pobreza e à chamada exclusão social têm sido cada vez mais procuradas na sociedade e baseadas no recurso estratégico da solidariedade informal e voluntária, envolvendo a família, a vizinhança, os grupos de amigos. (...) delineando-se um esquema *pluralista* de bem-estar” (Pereira, 2001, p.39)

Em disputa, parecem estar presentes dois tipos de pluralismo: o primeiro, onde o estado se desobriga de seus deveres e responsabilidades, transferindo-os para a sociedade, o segundo, onde o Estado embora trabalhe articulado a iniciativas privadas, não perde o horizonte dos direitos. (Pereira, 2001, p.40).

Esse processo se dá na contramão, por exemplo, da aprovação da política de assistência social como política pública que passou a integrar o tripé da Seguridade Social, visando romper com a lógica do favor, das ações descontínuas e sobrepostas e da cultura do clientelismo, que historicamente se fizeram presentes nas ações de cunho caritativo e filantrópico. Assim, o Estado, que ao longo de nossa história republicana, não se fez presente através de políticas públicas, na proteção de segmentos mais pauperizados da sociedade, respalda-se no modelo econômico em curso, para manter-se “mínimo para o social”.

A política de assistência social aprovada em 2004, trouxe com ela o desenho do Sistema Único de Assistência Social – SUAS⁶.

O SUAS se constitui em um sistema integrado, descentralizado e participativo, compreendendo os serviços socioassistenciais de órgãos públicos e entidades não governamentais, tendo a família como foco da atenção e o território como base da organização. Divide-se em proteção básica (que atua no fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, através dos CRAS – Centros de Referência da Assistência Social) e proteção social especial de média e alta complexidade (que atua face às situações mais graves de violação de direitos), através dos CREAS – Centros de Referência Especializado de Assistência Social.

As políticas sociais como políticas públicas podem ser compreendidas de diferentes formas. Considera-se aqui, com base em Pereira (2008), a existência de duas principais interpretações sobre seu significado. A primeira, que aponta o Estado como seu produtor exclusivo e a segunda que, privilegia a relação dialeticamente contraditória entre Estado e sociedade.

⁶ A Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, aprovada em 1993, pode ser consultada em: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/cadernos/lei-organica-de-assistencia-social-loas-anotada-2009/lei-organica-de-assistencia-social-2013-loas-anotada> e para maior detalhamento sobre o Sistema Único de Assistência Social- SUAS consultar: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/suas>

Nesta direção, segundo Pereira (2008) é possível afirmar que:

“política pública não é sinônimo de política estatal, (...) tendo como características: constituir um marco de orientação para a ação pública, sob a responsabilidade de uma autoridade também pública sob o controle da sociedade; concretizar direitos sociais conquistados pela sociedade e incorporados nas leis; guiar-se pelo princípio do interesse público e da soberania popular e visar a satisfação das necessidades sociais e não da rentabilidade econômica privada”.(p.96)

Assim, em um campo onde se expressam interesses contraditórios, atravessado por relações de poder, as políticas sociais, resultado das correlações de forças presentes em diferentes conjunturas histórico-político-sociais, expressam os direitos sociais, fruto de conquistas da sociedade, tendo aplicabilidade por meio de políticas públicas, as quais, operacionalizam-se por meio de programas, projetos e serviços (Pereira,2008, p.95).

Neste sentido, ainda concordando com Pereira (2001), a defesa de um sistema de proteção social garantidor de direitos, passa, necessariamente, por “reconhecer que os cidadãos têm direito a liberdade de escolha e ação individuais, mas de uma forma que esse direito não se sobreponha aos interesses coletivos que exigem o comprometimento do Estado” (Pereira, 2001,p.40)

Na discussão de proteção social, especialmente quando se trata de crianças e adolescentes, a família tem sido identificada como uma importante instituição social na proteção social de seus membros. Ao problematizar as diferentes expressões da questão social, que atravessam a instituição família, tais como, violência doméstica, uso abusivo de álcool e outras drogas e a situação dos jovens em conflito com a lei, a família tem sido, ao longo da história, acusada de não exercer seu papel protetivo.

A família representa no imaginário social, um espaço de socialização unicamente pelo afeto e união pelo amor, o que tem dificultado em muito, analisá-la como uma instituição social que, como as demais em nossa sociedade, está atravessada por relações de poder e dominação. (Morgado, 2012)

Neste sentido, a discussão de gênero, em interlocução com outros campos de conhecimento, tem papel preponderante na desnaturalização de funções sociais, que fixam os papéis de homens e mulheres em nossa sociedade. (Morgado, 2012)

A concepção idealizada de família acaba por gerar, percepções de desajuste e incompetência, incorporada por pessoas que vivenciam composições familiares diferentes do modelo apresentado como correto ou aquelas “incapazes” de manter os seus filhos/as “na linha”. Incompetência esta reforçada por um discurso de desqualificação das famílias empobrecidas, legitimado intervenções de controle.

A análise de nossa trajetória histórica de intervenção junto às famílias pobres, permite identificar um processo de culpabilização destas famílias pelos seus próprios “problemas”, deixando de lado a problematização sobre as condições objetivas existentes, que ofereçam o suporte necessário para o enfrentamento das dificuldades

por elas vivenciadas. Na primeira metade do século XX era comum, que as visitadoras sociais fossem as casas/cortiços em que viviam as classes trabalhadoras e a despeito de identificarem as condições extremamente precárias de infraestrutura em que viviam, relatavam enfaticamente sua “condição de amoralidade”, por pais e filhos partilharem um único cômodo. Hoje em dia, as visitas domiciliares são, muitas vezes, utilizadas para fiscalizar como as famílias beneficiárias, por exemplo do bolsa família, tem utilizado seus recursos. Em nome do bom uso do dinheiro recebido, geladeiras são vasculhadas.

Ressalta Mito, que as famílias são vistas como “incapazes de se capacitarem para cumprir as obrigações familiares”. (Mito, 2013, p.8).

Apresenta-se, assim, como um enorme desafio, a mudança do paradigma da incapacidade da família, para o da percepção e da estruturação de suportes necessários, ao desenvolvimento de capacidades, para exercerem sua função protetiva⁷.
.2

Neste sentido, importante aspecto associado a este paradigma, trazido ao debate contemporâneo, pela discussão da matricialidade sociofamiliar, refere-se a relação entre família e assistência social.

Duas grandes tendências se fazem presentes: a primeira, que entende a relação família e assistência social como ajuda pública, e a segunda que entende esta relação como um direito de cidadania.

Compreender a relação família e assistência social como ajuda pública, significa “ancorar-se na ideia de que a família é a principal instância de proteção”, a assistência social só é necessária, quando a “família fracassa na provisão de bem-estar de seus membros”. Para Mito, “ter essa compreensão sobre a divisão de responsabilidades da proteção social, significa conceber esta relação mediada pela ideia de falência”.(Mito, 2013, p.5)

A família, segundo a autora, é geralmente,

“medida pela sua incapacidade em buscar, gerir e otimizar recursos, que implica em grande medida a sua relação com a esfera do trabalho. Incapacidade também em desenvolver adequadas estratégias de sobrevivência e convivência, em alterar comportamentos e estilos de vida, além de não se articularem em redes de solidariedade. Nesse contexto se estabelece a premissa que a assistência social deve ocorrer sob a forma de compensação e ter caráter temporário”.(Mito, 2013, p.6)

Compreender a relação da família e assistência social no campo dos direitos sociais significa identificar o Estado como a “principal instância de provisão de bem-estar” e socializar antecipadamente “os custos enfrentados pela família, sem esperar que sua capacidade se esgote” (Mito, 2013, p.7)

⁷ O debate sobre as possibilidades da família exercer sua função protetiva pode ser aprofundado em, dentre outros, Goldani (2002) disponível em: http://www.rebep.org.br/index.php/revista/article/view/329/pdf_309 e Campos e Teixeira (2010) em <http://www.scielo.br/pdf/rk/v13n1/03.pdf>

O Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária⁸, aprovado em 2006, é um importante instrumento de respaldo para a intervenção profissional, tendo como eixo estruturante a ênfase na manutenção dos vínculos familiares e comunitários, através da estruturação de políticas e programas de suporte às famílias, em uma perspectiva interdisciplinar e intersetorial. (MDS, 2006)

Crianças e Adolescentes e Proteção Social

Pelo exposto, mesmo passados 25 anos da definição legal de crianças e adolescentes como “sujeitos de direitos”, evidencia-se o quanto o reconhecimento e garantia de direitos deste segmento continua sendo um desafio. Especialmente quando analisamos os jovens em conflito com a lei.

Os direitos sociais, ao longo de nossa história republicana, apresentados e implementados como favor às classes econômicas menos favorecidas, seguem a mesma lógica quando dirigidos à crianças e adolescentes empobrecidos.

O levantamento nacional de crianças e adolescentes em unidades de acolhimento no Brasil, concluído em 2011⁹, tendo por base 2.624 serviços desta natureza, localizados em 1.157 municípios, nas 27 unidades da federação, com 36.929 crianças e adolescentes acolhidos, identificou que “o acolhimento em função da carência de recursos materiais do responsável situa-se em quarto lugar, nas unidades não governamentais e em sexto nas unidades governamentais”. (Assis e Farias, 2013, p.185) Contudo, ao analisarmos os motivos que tiveram maior incidência, tais como: entrega voluntária pela família de origem, abandono dos responsáveis, ausência de responsáveis por doença, ausência por prisão, por orfandade e por responsáveis dependentes químicos/alcoolistas, permite problematizarmos o quanto estes motivos são de fato, outras dimensões da “carência de recursos”.

O levantamento revela assim, o grave descumprimento do artigo 23 do ECA:

“A falta ou a carência de recursos materiais NÃO constitui motivo suficiente para a perda ou a suspensão do poder familiar. Parágrafo único. Não existindo outro motivo que por si só autorize a decretação da medida, a criança ou o adolescente será mantido em sua família de origem, a qual deverá obrigatoriamente ser incluída em programas oficiais de auxílio.”
(grifo nosso)

Os programas e serviços destinados a este segmento etário mostram-se ainda, atravessados pela herança histórica da ausência do estado na estruturação de políticas públicas. As ações filantrópicas e de caridade fazem-se presentes neste campo de atuação em contraste com a atuação de serviços públicos. Para exemplificar, o

⁸ O Plano pode ser acessado em: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/livros/plano-nacional-de-convivencia-familiar-e-comunitaria-2013-pncfc/plano-nacional-de-convivencia-familiar-e-comunitaria-2013-pncfc>

⁹ Para maior detalhamento sobre o levantamento consultar:

<http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/eventos/assistencia-social/encontro-nacional-de-monitoramento-do-suas-2011/arquivos/mesa-6/Levantamento%20Nacional%20das%20Crianças%20e%20Adolescentes%20em%20Serviços%20de%20Acolhimento.pdf>

levantamento nacional acima citado, identificou dentre as unidades de acolhimento no país, a existência de 41,9% como governamentais e 58,1% não governamentais. Com diferenças regionais, a região sudeste tem 69,6% de seus serviços realizados por instituições privadas e a região norte tem 72,2% de unidades governamentais. As demais regiões apresentam aproximadamente a metade dos serviços de cada natureza. (Assis e Farias, 2013, p.90).

Nas situações de conflito com a lei, importante diretriz para a garantia de direitos através de sistemas públicos, que priorizem as medidas em meio aberto em detrimento das de privação de liberdade, refere-se a aprovação do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE.

Nas palavras de Sposato (2007)

“O SINASE ratificou o ECA quanto à prioridade na aplicação das medidas socioeducativas em meio aberto em detrimento daquelas restritivas de liberdade (semiliberdade e internação), que devem ser aplicadas em caráter de excepcionalidade. O SINASE, desta forma, “priorizou a municipalização dos programas de meio aberto, mediante a articulação de políticas intersetoriais em nível local, e a constituição de redes de apoio nas comunidades e, por outro lado, a regionalização dos programas de privação de liberdade a fim de garantir o direito à convivência familiar e comunitária dos adolescentes internos, bem como as especificidades culturais” (Sposato, 2007, p.7)

A interseção com a política de assistência social através particularmente do serviço especializado do Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS, responsável por prover a atenção socioassistencial e o acompanhamento de adolescentes e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto (liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade), reafirma a perspectiva da municipalização do atendimento e da intersetorialidade¹⁰.

Contudo a política repressiva em curso, em detrimento de uma política de segurança pública, que não esteja assentada principalmente na reclusão e punição, atinge em particular os jovens negros e pobres.

Dados do Ministério da Justiça revelam que nos últimos 20 anos a população carcerária cresceu em 403,5%. O Brasil ocupa hoje o quarto lugar no mundo, com um contingente de aproximadamente 574 mil presos, destes os jovens, ou seja, os presos com idade entre 18 e 29 anos, representam 54,8%, enquanto os negros são 60,8% do total.

A recente aprovação pela comissão de justiça da câmara da redução da maioria penal e sua aprovação em primeiro turno no plenário da câmara, bem como a aprovação no Senado da ampliação do tempo de internação para 10 anos (!), indicam claramente a presença, com significativa representação política, de uma perspectiva punitiva em detrimento de diretrizes de proteção e da aplicação de medidas sócio

¹⁰ Para melhor detalhamento consultar: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/cadernos/orientacoes-tecnicas-centro-de-referencia-especializado-de-assistencia-social-creas-1/orientacoes-tecnicas-centro-de-referencia-especializado-de-assistencia-social-creas>

educativas. Isto, a despeito dos dados existentes¹¹ sobre os percentuais e tipos de atos infracionais com o envolvimento de jovens. Dados recentes mostram ainda que, entre 2012 e 2013, houve um aumento de 12,3% de jovens cumprindo medida de internação ou semiliberdade, sendo hoje 23.066.

O encarceramento como resposta aos índices de criminalidade, ou como denominou - Wacquant (1999, p. 79) - “a gestão penal da precariedade”, atende a interesses políticos e econômicos de diferentes grupos (grupos por exemplo, interessados na privatização das unidades prisionais) dando vazio ao traço autoritário ainda não superado em nossa sociedade, contribuindo ainda para legitimar grupos que têm atuado através dos linchamentos, denominados “justiçamentos”.

Nesse sentido, o quanto nossa sociedade investirá mais na dimensão de proteção, estruturando, por exemplo, mecanismos de mediação¹², do que na de punição continua sendo um campo de disputa com inúmeras tensões e fragilidades. Fragilidades que tem atingido drasticamente as possibilidades de assegurar direitos definidos constitucionalmente, especialmente aos jovens em conflito com a lei.

Referências Bibliográficas:

1. ASSIS, S.G. e FARIAS, L.O.P. Levantamento nacional das crianças e adolescentes em serviço de acolhimento. São Paulo: HUCITEC, 2013.
2. BACKX, S. Mínimos Sociais no contexto da Proteção Social Brasileira. In: Política de Assistência Social no Brasil: desafios para o assistente social. 2ª edição. COMAER, Rio de Janeiro: 2011.
3. DI GIOVANNI, Geraldo. Sistemas de proteção social: uma introdução conceitual. In: OLIVEIRA, Marco Antonio (org.). Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil. Campinas: Unicamp-IE, 1998.
4. DONZELOT, J. A polícia das famílias. 3ª edição. Rio de Janeiro, Graal.2001.
5. GARCIA, J. A. B.; PEREIRA, P. Somos Todos Infratores. O Social em Questão. Ano XVIII – nº 31. Rio de Janeiro: Puc-Rio, 2014.
6. MIOTO, R. Família e Assistência Social: subsídios para o trabalho dos assistentes sociais. in: DUARTE, M.J. e ALENCAR, M. T. (orgs). Famílias & Famílias: práticas sociais e conversações contemporâneas. 3ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.
7. MORGADO, R. Mulheres/Mães e o abuso sexual incestuoso. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2012.
8. NERY, M.A. A CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA É DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E UMA REALIDADE A SER REPENSADA PELA ESCOLA Cad. Cedes, Campinas, vol. 30, n. 81, p. 189-207, mai.-ago. 2010 Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v30n81/a05v3081.pdf>, acesso em 15 de maio de 2015
9. PASTORINI e GALIZIA. A REDEFINIÇÃO DO PADRÃO DE PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRO. Disponível em:

¹¹ Consultar o Relatório do Conselho Nacional de Justiça, divulgado em 2012 em:

http://www.cnj.jus.br/images/programas/justica-ao-jovem/panorama_nacional_justica_ao_jovem.pdf

¹² A exemplo de experiências internacionais, está em curso no País, ainda que de forma embrionária, a implementação da justiça restaurativa, que tem como objeto a implementação de práticas restaurativas no âmbito do sistema socioeducativo. A discussão sobre seu significado será apresentada em outra aula deste curso.

- http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/14336_Cached.pdf#page=72, acesso em 20 de maio de 2015
10. PEREIRA, P. Estado, Regulação Social e Controle Democrático. In: BRAVO, M.I.S e PEREIRA, P. **Política Social e Democracia**. Ed. Cortez, São Paulo: 2001.
 11. PEREIRA, P. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. in: BOSCHETTI, I, *et al* orgs. Política Social no Capitalismo Tardio: tendências contemporâneas. Ed. Cortez, São Paulo: 2008
 12. SPOSATI, A. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Brasília. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009.
http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/publicacao_eletronica/muse/cursoscapacitasuas/assets/modelo_brasileiro_de_protecao_social_nao_contributiva_aldaiza_sposati.pdf, acesso em 10 de maio de 2015
 13. SPOSATO, Karyna Batista (Org). Guia de Orientações para a Municipalização de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto - Passo a Passo da Municipalização. UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância, novembro 2007.
 14. Gonçalves, H e GARCIA, J Juventude e sistema de direitos no Brasil
http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?pid=S141498932007000300013&script=sci_arttext, acesso em 25 de maio de 2015.
 15. WACQUANT, L. As prisões da miséria. Tradução: André Telles. [S.l.]. Sabotagem, 1999.
 16. _____. Punir os Pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos. 3ª edição. Ed Revan, Rio de Janeiro: 2007.

De menor a criança: trajetória de conquista de direitos

A Constituição de 1988, particularmente em seu art. 227¹³, e o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, promulgado em 1990, redefinem as responsabilidades da família, da sociedade e do Estado, visando a garantia da proteção integral. Crianças e adolescentes passam a ser legalmente considerados sujeitos de direitos, em condição peculiar de desenvolvimento.

A mudança do termo, de menor para crianças e adolescentes, supera a dimensão de uma mudança gramatical de terminologia. O termo menor, oriundo do campo jurídico, sempre foi utilizado de forma estigmatizante: menor carente, menor abandonado, menor infrator, menor delinquente, dentre outros, associados a doutrina de situação irregular. Contudo, passados 25 anos de promulgação do ECA, verifica-se que ainda hoje algumas antigas práticas sociais são reeditadas, mesmo quando utilizam a nova terminologia.

O ECA constitui-se em um marco jurídico-político de fundamental importância para respaldar a prática profissional no campo da infância e juventude¹⁴.

A imagem do *menor* começa a ser constituída no final do século XIX, no contexto da construção republicana no Brasil e da necessidade de formar uma classe trabalhadora nacional. Nos jornais, revistas jurídicas e nas conferências acadêmicas, *menor* vai aparecendo e se constituindo enquanto categoria que define crianças e adolescentes pobres das cidades que, por não se encontrarem sob a autoridade dos pais, são consideradas *abandonadas*. Ou seja, a imagem do *menor* surge associada à materialidade e ao abandono moral (Londoño, 1994).

A urgência em intervir, educando ou corrigindo os *menores*, passa a ser fundamental, e a virada do século é marcada pela intervenção do poder público na elaboração e execução de ações voltadas para o atendimento, realizado quase que exclusivamente pela iniciativa privada até aquele momento.

No que se refere à questão da infância, juristas e higienistas foram personagens fundamentais no enfraquecimento da visão não intervencionista do Estado. Sobretudo no período compreendido entre 1920 e 1926, médicos e advogados foram os principais responsáveis tanto pela criação de instituições quanto pela articulação de reformas nesta área.

Nitidamente sob a liderança do setor jurídico e sob a influência de um importante movimento internacional que visava a humanização da justiça e do sistema penitenciário, origina-se a criação de uma legislação especial para a infância - o Código

¹³ Artigo 227: "É dever da família, sociedade e do Estado, assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e a convivência familiar, além de colocá-los a salvo de toda a forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão"

¹⁴ As reflexões apresentadas neste texto têm por base principal o artigo escrito por: Torres, Souza Filho e Morgado (2006).

de Menores (12/10/1927) -, também conhecido como Código Mello Mattos, em referência ao seu autor e primeiro Juiz de Menores do Brasil¹⁵.

Incorporando tanto a visão higienista de proteção do meio e do indivíduo quanto a visão jurídica repressiva e moralista, este Código considerava a família responsável pelo desvio de conduta de seus filhos, classificava os menores quanto à sua inserção no trabalho e na conduta anti-social através de graus de periculosidade, além de explicitar institucionalmente as diferentes formas de conceber a criança através da legalização das Varas de Família para crianças e adolescentes, e do Juizado de Menores para as crianças pobres. É a partir deste primeiro Código que a palavra menor se consolida como classificatória da infância pobre e, contraditoriamente, é também a partir dele que começam a ser formuladas estratégias relativas à intervenção junto a esse menor.

O Código de Menores se baseava na chamada “Doutrina da Situação Irregular”, a qual considerava os menores como objeto de medidas judiciais quando encontrados em situação irregular, ou seja, privados de condições essenciais à sua subsistência, saúde e instrução obrigatória, vítimas de maus tratos, em perigo moral, com desvio de conduta e autores de ato infracional. Em outras palavras, os menores eram levados para os tribunais independentemente de sua situação estar vinculada a uma questão social ou a uma questão judicial de conflito com a lei.

Conclui-se, portanto, que o Brasil República outorga à esfera judiciária o papel de protagonista da formulação e busca de soluções para o problema da infância tornando-a, efetivamente, objeto de sua alçada jurídica. A categoria *menor* consolida-se no vocabulário legal e a infância é mais uma vez segmentada: infância geral, infância pobre e infância minorizada (Londoño, 1991). Justiça e assistência, uma associação cujas bases foram montadas na passagem do século, firmam-se enquanto proposta, e cria-se o primeiro conjunto de estabelecimentos oficiais destinados ao que se denominava por proteção aos desamparados e delinquentes.

Portanto, a assistência oficial desse período segue a tradição das iniciativas caritativas constituindo-se, basicamente, na mera montagem de um sistema de atendimento de caráter correccional, reformista e repressivo materializado através dos Institutos, Internatos, Reformatórios, Escolas premunitórias e correccionais.

Esse dado é significativo, pois explicita a forma de intervenção estatal frente à questão social, antes da "expansão do capital e da pauperização da força de trabalho". O trabalho de assistência, em geral, e o atendimento destinado ao *menor*, especificamente, eram desenvolvidos pelas instituições de caridade, tanto religiosas quanto leigas.

Somente a partir dos anos 1930 é que a assistência passa a ser paulatinamente absorvida pelo Estado.

¹⁵ Importante consultar a vasta literatura produzida sobre a “História Social da Infância”. Ariès (1986) e Rizzini (1995, 1997) são referências fundamentais.

Após a chamada “revolução” de 1930, Getúlio Vargas assume o poder e começa a desenvolver uma política voltada para a industrialização (modernização) do país centrada no protagonismo estatal.

O Estado interventor varguista, com o firme propósito de consolidar a ordem capitalista no Brasil, também se preocupará com a questão social. Desta forma, "progressivamente, o Estado brasileiro passa a reconhecer a questão social como uma questão política a ser resolvida sob sua direção" (Sposati *et al*, 1985).

A partir de então, a intervenção social passa a se constituir como um instrumento privilegiado do Estado para prover serviços, visando à ampliação “regulada” da cidadania para garantir a implementação do projeto de “modernização conservadora”, no marco da ordem capitalista. Aos setores excluídos desta intervenção, o Estado, articulado à rede filantrópica/caritativa, dispunha do aparelho assistencial para atender, através do controle social, as tensões sociais e viabilizar seu projeto.

Durante o período compreendido entre a era Vargas (1930-1945) e a ditadura militar (1964-1984), a política de proteção à infância, atrelada à assistência, vai ser conduzida, em linhas gerais, seguindo essas orientações. Ora pendendo para diretrizes/ações assistencialistas e paternalistas, ora pendendo para orientações repressivas e discriminatórias.

O Serviço de Assistência ao Menor (SAM), criado em 1941, e a Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor (FUNABEM), criada em 1964, após o golpe militar, com o objetivo de substituir o SAM, são os exemplos emblemáticos da visão e da prática de atendimento às crianças e aos adolescentes que predominaram (guardada pequenas diferenças não substantivas) durante o período compreendido entre a era Vargas e a ditadura militar recente, amparados pelo Código de Menores.

Esse legado específico na área da criança/adolescente, inserido no contexto mais amplo de ebulição da sociedade civil em torno da luta por direitos e contra o regime militar, no período pós-1974, foi o que deu contorno ao surgimento do movimento de luta pelos direitos da criança e do adolescente.

O ECA e a Doutrina de Proteção Integral

Os primeiros sinais de maior organização em defesa dos direitos de crianças e adolescentes surgiram no final dos anos 1970 e início dos anos 1980. Esse período foi marcado por uma ampla proliferação de projetos alternativos de atendimento às crianças e aos adolescentes, desenvolvidos por organizações não-governamentais, Igrejas progressistas e Universidades. Esses projetos faziam uma “crítica em ato” à política oficial de atendimento, desenvolvendo ações pautadas no respeito aos meninos/as, valorização de suas potencialidades, atendimento em meio aberto e concebendo as crianças e adolescentes como sujeitos do processo histórico e pedagógico. Além disso, promoviam denúncias públicas sobre o péssimo atendimento realizado nas instituições oficiais e sobre a violência (estrutural e direta) sofrida pelas crianças/adolescentes das camadas subalternas da sociedade. Essas denúncias, via de regra, contavam com apoio da imprensa, o que publicizava, sobremaneira, a questão. Esse momento foi também marcado por produções acadêmicas (Fischer, 1979 e

Violante, 1981) que mostravam a falência do sistema de atendimento e o efeito perverso que o internato produzia nas crianças e adolescentes internos.

Este é o embrião do movimento que se formou ao longo dos anos 1980 em defesa dos direitos das crianças e adolescentes, principalmente do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMRR), criado em 1985.

Como a maioria dos movimentos sociais surgidos nesta época, o movimento de luta pelos direitos da criança também atuava confrontando o Estado e, simultaneamente, pressionava-o visando à sua democratização.

Os movimentos sociais organizados foram protagonistas de uma ampla mobilização popular, visando a participação no processo de elaboração da nova Constituição Federal, através das emendas populares.

No caso específico dos direitos da criança e do adolescente, não foi diferente. Como vimos, no início dos anos 1980, setores da sociedade civil que desenvolviam programas alternativos de atendimento a meninos/as de rua, periferias e favelas foram construindo uma identidade comum baseada nos princípios e propostas que defendiam para área da infância o que contribuiu para o surgimento de um amplo movimento de luta pelos direitos da criança, contrário às práticas oficiais de atendimento.

Nesse mesmo período, setores das próprias instituições oficiais começavam a questionar o modelo de atendimento, engrossando as fileiras dos que pregavam mudanças.

Esses fatores, aliados à possibilidade de alterar o paradigma correicional-repressivo e assistencialista-paternalista, baseado na doutrina da “situação irregular”, fizeram com que o MNMRR, grupos comunitários, Igrejas, Universidades, organizações não governamentais concentrassem esforços a nível nacional para levantar as assinaturas necessárias para a aprovação das Emendas Populares referentes aos direitos das crianças/adolescentes.

Mostrava-se importante, naquele momento, garantir, constitucionalmente, elementos para definição do paradigma da Proteção Integral como norteador de uma nova forma de conceber a política de atendimento à infância/adolescência. Era fundamental que as crianças e os adolescentes deixassem de ser vistos como “menores em situação irregular” - e, portanto, objeto de medidas judiciais - e passassem, pelo menos no plano legal, a ser considerados sujeitos de direitos, portanto cidadãos. As forças sociais que defendiam essa proposição estavam concentradas a nível nacional. Foi essa articulação que propiciou a aprovação do Artigo 227 na Constituição Federal de 1988.

Após a promulgação da Constituição, as organizações da sociedade civil, que participaram do processo constituinte influenciando a área da criança e do adolescente, se articularam com setores progressistas da Magistratura, do Ministério Público e do Poder Executivo, defensores da doutrina de Proteção Integral, para elaborar e articular a aprovação da Lei Complementar aos Artigos 227 e 228 da CF-88, que viria a ser chamada de Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (Lei 8.069/90).

O ECA, enquanto orientação política e institucional, no campo específico da criança/adolescente, enquadra-se no paradigma de construção de um Estado de Bem-Estar provedor da universalização de direitos sociais. Neste sentido, a lei se configura como um verdadeiro instrumento político-cultural e institucional de contribuição para transformar a configuração predominante do Estado brasileiro.

Tendo como referência a concepção de Estado de Bem-Estar, apresentada por Falcão (1991), consideramos o ECA no marco dessa configuração devido aos seguintes motivos:

1 - A doutrina político-filosófica do ECA é a da Proteção Integral. Esta doutrina preconiza a garantia dos direitos fundamentais (vida, saúde, educação, liberdade, lazer, cultura, dentre outros) a todas as crianças, sem qualquer discriminação. O livro I do Estatuto dispõe sobre todos os direitos das crianças e adolescentes, bem como da prevenção a violação dos mesmos. Ou seja, o paradigma orientador da política são os direitos sociais, os quais são detalhados nos primeiros 85 artigos da lei. Desta forma, convergem as orientações do ECA com o do Estado de Bem-Estar.

2 - A garantia dos direitos fundamentais deve ser efetivada, segundo a lei, através de um conjunto de ações governamentais e não governamentais, da União, dos Estados e dos Municípios, tendo como prioridade: a) políticas sociais básicas; b) políticas e programas de assistência social, em caráter supletivo, para aqueles que deles necessitem; c) serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão. (Artigos 86 e 87)

Neste sentido, a lei exige que os direitos sociais sejam a expressão social do Estado e que, através dele, seja feita a gestão das políticas sociais. Descarta, desse modo, o trato compensatório do atendimento à infância.

3 - A luta social que se travou para a conquista do artigo 227 da CF-88 e da Lei 8.069/90 foi reconhecida pelo movimento popular como uma vitória da qual ele foi um protagonista essencial, pois foi através de suas ações de mobilização que se deu a possibilidade da lei ser conhecida por diversas organizações da base e, por conseguinte, viabilizou a aglutinação de forças para a pressão junto ao Congresso e a Presidência da República, para a sua aprovação. Ou seja, houve uma identificação dos movimentos com o formato normativo-legal proposto para atender suas demandas.

4 - A municipalização do atendimento, através da descentralização político-administrativa, prevista no artigo 88 da Lei 8.069/90, mostra-se como um potencial, aliado aos dois outros aspectos (história da luta e participação popular), de efetivação desta proposta. Em consequência, apresenta-se como uma possibilidade de alterar a lógica da gestão social, fazendo com que a localidade assuma a centralidade das decisões políticas, econômicas e sociais que a afetam diretamente.

Neste sentido, acreditamos que, do ponto de vista conceitual, o Estatuto representa um grande avanço, não só para a área da infância, como também para a contribuição na

continuidade da luta pela construção de um Estado provedor da universalização dos direitos sociais.

Do ponto de vista institucional, o ECA estabelece a criação dos conselhos dos direitos, conselhos tutelares, justiça da infância e juventude, promotorias e defensorias públicas e o fórum de defesa dos direitos da criança como as principais instâncias e mecanismos para implementar uma política de proteção integral, baseada na universalização de direitos, ampliação da cidadania e democratização da sociedade.

Sinteticamente, podemos dizer que logo após a homologação do ECA, os movimentos em defesa dos direitos da criança e do adolescente se voltaram para a formulação do aparato legal necessário para instituir os conselhos dos direitos. Simultaneamente, a justiça da infância e juventude e as defensorias e promotorias públicas iniciaram o reordenamento institucional para atender as novas exigências trazidas pelo ECA.

O Sistema de Garantia de Direitos

Conforme dispõe a Resolução nº 113 de 19 de abril de 2006¹⁶, do CONANDA, o Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente – SGD, constitui-se na articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente, nos níveis Federal, Estadual, Distrital e Municipal.

Em seu parágrafo primeiro estabelece que: “ esse Sistema articular-se-á com todos os sistemas nacionais de operacionalização de políticas públicas, especialmente nas áreas da saúde, educação, assistência social, trabalho, segurança pública, planejamento, orçamentária, relações exteriores e promoção da igualdade e valorização da diversidade”. Integram o SGD: Conselhos Tutelares, Conselhos de Direitos, Poder Judiciário, Ministério Público, Polícias Civil e Militar, Secretarias de Saúde, Educação e Assistência Social e os Programas de atendimento públicos e privados (Conanda, 2006).

Três eixos estratégicos estruturam o SGD: defesa, promoção e controle da efetivação. Os objetivos do eixo de defesa são: a garantia ao acesso à justiça e o recurso às instâncias públicas e mecanismos jurídicos de proteção legal. O eixo da promoção visa garantir o atendimento, promoção e proteção aos direitos, em caráter transversal e intersetorial, através de políticas públicas. O controle das ações de promoção e de defesa dos direitos, constituem-se nos objetivos do terceiro eixo estratégico

Já consignada nesta resolução, a perspectiva de garantia de direitos apresenta-se associada a dos direitos humanos. A efetivação dos direitos humanos de crianças e adolescentes é assim, simultaneamente, princípio e objetivo do SGD.

Faz-se imprescindível analisarmos com cuidado a efetivação dos mecanismos jurídicos e sociais previstos no ECA:

¹⁶ A resolução pode ser consultada na íntegra pelo link:

http://www.crpsp.org.br/portal/comunicacao/diversos/mini_cd/pdfs/Res_113_CONANDA.pdf

Conselhos dos Direitos

Os conselhos dos direitos são espaços públicos formalmente constituídos formados por representantes da sociedade civil organizada e por representantes do poder executivo, paritariamente, tendo como atribuição a deliberação da política destinada à infância e juventude. Existe nos níveis federal, estadual e municipal.

Os conselhos se estruturam como mecanismos de democracia participativa (Souza Filho, 1999). Porém, para efetivá-los desta forma, a tradição corporativista e clientelista presente na cultura política brasileira, tem que ser enfrentada. São exemplos desta tradição os conselhos formados sob controle e tutela do poder executivo, subordinando as “corporações” ao Estado, e as ações/negociações de apoio político efetivadas através de destinação de recursos públicos para entidades da sociedade civil, numa nítida perspectiva de “compra de votos” por parte do poder público. Atuar fiscalizando e denunciando tais atitudes continua na agenda.

Outro aspecto relevante que necessita ser enfrentado diz respeito ao poder burocrático que se expressa por parte dos técnicos responsáveis em dar suporte à dinâmica dos conselhos, mas que ao mesmo tempo ainda resistem em facilitar o trânsito e as informações burocráticas necessárias ao bom funcionamento dos mesmos, principalmente em relação à operacionalização dos fundos públicos. Romper a distância entre dimensão política e burocrática mantém-se como um desafio.

No espaço do conselho também se expressa a luta pelo conteúdo da política pública a ser definida, determinados princípios ligados à doutrina da situação irregular ainda se fazem presentes. Este enfrentamento tem de ser realizado, as estratégias de ocupação de espaço político e a luta por poder são questões que devem ser consideradas.

O espaço dos conselhos revela-se frequentemente atravessado por uma “descolagem das representações dos que representam”, governamentais e não-governamentais. Os posicionamentos e propostas não são, via de regra, resultado de deliberações coletivas. Em muitos casos os representantes são indicados e escolhidos obedecendo a critérios que não o “conhecimento, o compromisso e o poder efetivo de decisão acerca da temática em questão” ((Duriguetto e Souza Filho, 2012, p.225)

Contudo, é possível afirmar que os conselhos “constituem espaços que podem potencializar práticas democráticas de ampliação, controle e fiscalização popular das políticas sociais, bem como a ampliação de direitos” (Duriguetto e Souza Filho, 2012, p.222)

Conselhos Tutelares

São órgãos não jurisdicionais, autônomos, compostos por representantes da comunidade, com o objetivo de zelar pelos direitos das crianças e adolescentes. Existem apenas no nível municipal.

Os conselhos tutelares padecem de uma profunda contradição: são órgãos autônomos, porém mantidos pelo poder executivo municipal. Ao mesmo tempo, são responsáveis por zelar pelos direitos das crianças, o que, na maioria das vezes, significa cobrar do poder executivo municipal a ampliação da rede de serviços destinados à infância e

juventude. A tensão política está criada estruturalmente pela própria natureza do conselho. As lideranças políticas do poder executivo municipal e sua burocracia não se conformam em “sustentar” um órgão que permanentemente os pressiona. Por outro lado, a disputa por uma vaga no conselho tutelar tem desencadeado práticas políticas clientelistas. Na medida em que os conselheiros tutelares não necessariamente conhecem o tema da política de proteção à criança, vários conselhos ainda têm implementado ações muito mais orientadas pelos princípios higienistas, moralizantes e autoritários que pautados pela ótica do ECA. Neste sentido, é fundamental o investimento continuado em capacitações regulares dirigidas aos conselheiros, bem como as equipes técnicas a eles vinculadas.

Justiça da Infância e Juventude

É o órgão do poder judiciário responsável para tratar das questões relativas aos interesses individuais, difusos ou coletivos afetos à criança e ao adolescente, assim como responsável por conhecer representações promovidas pelo Ministério Público para apuração do ato infracional atribuído ao adolescente.

O poder judiciário incorporou, especialmente nos últimos dez anos os princípios ordenadores do SGD. Contudo, a perda de centralidade legal para a tomada de decisões sobre a questão da criança e do adolescente ainda não foi absorvida por todos os juízes. Ainda persistem situações em que juízes da infância e juventude extrapolam seu poder e atuam como poder executivo (executando políticas de atendimento) ou como conselho de direitos (definindo políticas públicas). A tradição da doutrina da situação irregular ainda leva juízes a não se submeterem a padrões de conduta que consideram a cidadania das crianças e de suas famílias.

Ministério Público

O ECA “atribuiu ao Ministério Público um relevante papel, passando às suas mãos boa parte dos poderes que o último Código de Menores entregara aos Juízes”. Suas funções podem ser resumidas em duas competências principais: titular das ações públicas, ou seja, das ações que tratam da prevalência do interesse da sociedade sobre o individual. Desta forma, é o Ministério Público que dá início ao “procedimento de apuração de ato infracional praticado por adolescente”; e Fiscal da Lei, “competindo-lhe acionar a Justiça sempre que algum direito fundamental da criança ou do adolescente for violado”. (Teixeira, 2015)

Defensoria Pública

É o órgão público que assegura o direito à ampla defesa, gratuitamente. O ECA prevê nos artigos 206 e 207 que toda criança e adolescente terá que ser acompanhado por advogado de sua escolha na “solução da lide”, e na falta deste por Defensor público, respeitado o segredo de justiça. (Teixeira, 2015)

Fórum de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente

O Fórum é responsável por articular os atores da sociedade civil para participar do processo de definição e acompanhamento da política pública destinada à infância e adolescência.

Consideramos que os fóruns de entidades da sociedade civil são fundamentais para fortalecer e consolidar a legitimidade dos conselhos de direitos. No entanto, torna-se de suma importância que sua configuração viabilize a aglutinação de diversas forças sociais, constituindo um espaço aberto para discussão das diferentes perspectivas presentes na área da criança, com o objetivo de conquistar inequivocamente a hegemonia pró Estatuto da Criança e Adolescente. Para efetivar essa configuração, a estrutura do Fórum não pode ser rígida, deve privilegiar aglutinação das entidades, e suas ações devem estar voltadas, prioritariamente, para questões concretas relativas à política de atendimento, tanto do ponto de vista da formulação quanto da implementação.

Centros de Defesa

Na década de 1980, foram criados vários centros de defesa no Brasil, que se articulavam como Rede Nacional de Centros de Defesa no âmbito do Fórum Nacional de Defesa de Direitos da Criança e do Adolescente (Fórum Nacional DCA), só em 1994 ocorreu a institucionalização da Associação Nacional dos Centros de Defesa de Direitos da Criança e do Adolescente (ANCED – Seção DNI Brasil).

Sobre a natureza de intervenção dos centros de defesa assim se posiciona Garcia (1999):

Eles pretendem ser, pela própria natureza da sua intervenção, um espaço público de intervenção que utiliza um instrumental jurídico junto a outros instrumentais sócio-políticos, como a mobilização social, a formação, a proposição de políticas públicas, a comunicação social, a direção político-cultural. Isto os diferencia de um escritório de advocacia que vai utilizar o instrumental jurídico sem uma pretensão de intervenção social ou política, embora toda intervenção jurídica carregue consigo em certa medida uma postura político-ideológica.

Para finalizar, cabe ressaltar que os instrumentos jurídicos e sociais previstos no ECA para garantir a implantação de uma política de proteção integral, necessitam tanto de esforços para a consolidação de cada um, especificamente, quanto ações voltadas para o fortalecimento da articulação entre eles.

Como podemos perceber, não é suficiente instalar os mecanismos jurídicos e sociais previstos na ECA para implementarmos uma política pautada na universalização dos direitos, ampliação da cidadania e fortalecimento da democracia. É necessário e fundamental que não se reproduzam nestes mecanismos a gramática do clientelismo, burocratismo e corporativismo, assim como não é possível manter “em nome da proteção à infância” ações públicas de orientação higienista, moralizadora, assistencialista e repressiva seja via poder executivo, seja via poder judiciário, seja através da intervenção cotidiana dos profissionais. Portanto, no caso da implementação

do ECA, forma e conteúdo caminham juntos para uma efetiva proteção integral à criança e ao adolescente.

Referências Bibliográficas

1. ARIÈS, P. História Social da Criança e da Família. 2ªed. Rio de Janeiro: Guanabara. 1986.
2. DURIGUETTO, M e SOUZA FILHO, R. Conselhos de direitos e democratização. In:Souza Filho et al (orgs.) Conselhos de Direitos: desafios teóricos e práticos das experiências de democratização no campo da criança e do adolescente. Juiz de Fora: Ed UFJF, 2012.
3. FALCÃO, M.C. A Seguridade na Travessia do Estado Assistencial Brasileiro. In: SPOSATI, A. et al. Os Direitos (dos desassistidos) Sociais. São Paulo: Cortez, 1991
4. GARCIA, Margarita Bosch. O papel dos Centros de Defesa, in: Sistema de Garantia de Direitos – Um caminho para proteção integral. Centro Dom Hélder Câmara de Estudos e Ação Social – CENDHEC. Recife, 1999.
5. LONDOÑO, F.T. A origem do Conceito Menor. In: PRIORI, Mary del. (org.) História da Criança no Brasil. São Paulo: Ed. Contexto, Coleção Caminhos da História, 3a. edição, 1995.
6. JUNIOR, A. P. Os impasses da Cidadania. Infância e Adolescência no Brasil. Rio de Janeiro: IBASE, 1992.
7. RIZZINI, I. e PILOTTI, F. 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, Ed. Universitária Santa Úrsula, Amais Livraria e Editora, 1995.
8. RIZZINI, I. Século Perdido: raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil. Rio de Janeiro: AMAIS,1997.
9. TEIXEIRA, E. CRIANÇA E ADOLESCENTE E O SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS. <http://www.mpce.mp.br/esmp/publicacoes/ed12010/artigos/4CRIANDIREITOS.pdf> acesso em 25 de maio de 2015.
10. TORRES, C. SOUZA FILHO, R. MORGADO, R. Política da Infância e Juventude: o estatuto da criança e do adolescente e o Serviço Social. in: REZENDE, I. e CAVALCANTI, L. Serviço Social e políticas sociais. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ,2006.