

## **4. Questão social, políticas sociais e a atuação do Conselho Tutelar**

O Conselho Tutelar atende famílias inseridas no contexto contemporâneo da questão social, onde há profundas conseqüências sociais, políticas e econômicas provenientes do processo de globalização e da implantação do ideário neoliberal a nível nacional e internacional. As respostas do Estado a essas questões se vêm restritas a liberdade de mercado que influencia a efetivação das políticas sociais. O terceiro- setor é um exemplo, que na perspectiva democrática, pode romper com a concepção de direitos no sentido de substituir as políticas públicas e repassá-las ao controle do mercado.

Nesse contexto, há um desafio para a concretização do papel do Conselho Tutelar de garantir os direitos infanto- juvenis na sociedade brasileira, pois esse órgão, para cumprir suas atribuições, aplica medidas protetivas através de encaminhamentos para uma rede de serviços instituída por políticas governamentais e não governamentais cuja implementação se mostra fragilizada e focalizada.

### **4.1. Questão social no contexto contemporâneo**

A questão social será apresentada utilizando como referencial teórico, principalmente, os pensamentos de Sarah Escorel (1999), Pierre Rosavalon (1995), Robert Castel (2005a), Boaventura de Souza Santos (1999) e Zygmunt Bauman (1989).

Segundo Escorel (1999), no cenário social configura-se o que Pierre Rosavallon (1995) e Robert Castel (2005a) denominaram de nova questão social<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Há críticas a expressão “nova questão social”, Bering (2003) utiliza o termo “novas expressões da questão social”, já que afirma que a questão social é tão velha quanto o capital, cujas contradições são repostas em expressões renovadas. Demo (2003) afirma que o termo utilizado por Castel e Rosavalon não parece adequado já que se trata do mesmo contexto capitalista, ainda que em fase ulterior, não se podendo imaginar uma “nova pobreza”, não só porque é intrínseca ao

– exclusão social, desqualificação social, desvinculação (desafiliação) social – cujo núcleo principal da problemática foi identificado na crise do assalariamento como mecanismo de inserção social, ou seja, na reestruturação do processo produtivo e na dinâmica de acumulação capitalista. Essa reestruturação gerou a diminuição de empregos, inviabilizando a via de constituição de solidariedades e de inserção social. Rosavalon (1995) utiliza a noção de exclusão social relacionada principalmente ao mercado de trabalho, mas aponta também a pobreza e as pessoas “sem teto” como fenômenos da exclusão. A autora advoga que as concepções tradicionais de solidariedade de direitos sociais, inserção e emprego são inoperantes para tratar do problema da exclusão, sendo necessária uma nova concepção de direito social, o “direito a inserção”, que, para além do direito à subsistência e do “sistema de exclusão indenizada”, articule ajuda econômica e participação social.

Segundo Castel (2005a), a inserção ocupacional assalariada garantia à proteção aos indivíduos contra os riscos sociais e promovia a integração à unidade principal de referência e “pertencimento” da cidadania. O autor define que a nova questão social parece ser um processo de fragilização e ruptura dos vínculos sociais, sendo o mundo do trabalho a constituição de uma zona de exclusão, onde a precariedade econômica torna a fragilidade relacional, o isolamento. Na França, Castel identifica a nuclearização dos laços familiares e de vizinhança, conseqüências da urbanização e do “individualismo de massas” como fatores de vulnerabilidade expressos em domicílios uni-habitados e famílias parentais.

Nesse sentido, Escorel (1999) afirma que no debate francês a nova questão social que fincou a categoria de exclusão social está constituída das transformações na esfera produtiva e, principalmente, no processo de acumulação capitalista. De tal forma que o que unifica as manifestações da nova pobreza sob a categoria de exclusão social é que se remete aos “sem trabalhos”, dos supérfluos no mundo da produção e sem perspectivas de (re) inserção ocupacional. A autora acrescenta que a exclusão social como processo de desvinculação revela “falhas”

---

regime capitalista, mas, sobretudo porque está inserida na dinâmica capitalista do caráter abstrato da mercadoria, na fase da mais- valia relativa.

na integração social em que na sociedade francesa equivale a um momento de “vulnerabilidade de massa pós-proteção social” (Castel, 2005b), a uma crise de solidariedade (vínculos de tipo orgânico) e do Estado de Bem Estar Social (Rosavalon, 1996).

Santos (1999) no livro *Pela mão de Alice – o social e o político na pós-modernidade* mostra suas cinco perplexidades sobre o contexto contemporâneo mundial. A primeira perplexidade se refere aos problemas de natureza econômica: inflação, desemprego, taxas de juros, déficit orçamental, crise financeira do Estado Providência, dívida externa. A segunda perplexidade mostra as práticas transnacionais, a rede planetária de informação como conseqüência a perda da autonomia e da capacidade de regulação social do Estado nacional e que, contudo, esse mesmo Estado ocupa as páginas dos jornais e noticiários que tanto influencia a vida do cidadão para regulamentar ou para desregulamentar. A terceira se mostra no regresso do indivíduo, a análise da vida privada, o consumismo e o narcisismo que marcaram os últimos dez anos (1989-1999) e a aparente contradição de que o indivíduo parece hoje menos individual do que nunca e a sua liberdade de escolha nunca foi tão determinada pela escolha dos outros. A quarta perplexidade refere-se ao consenso a respeito de um dos grandes paradigmas sócio-políticos da modernidade: a democracia, e em contradição, o não questionamento dessa democracia, sob a forma de conformismo, do absenteísmo e da apatia política. A quinta e última perplexidade mostra a intensificação da interdependência transnacional e das interações globais, fazendo com que as relações sociais pareçam cada vez mais desterritorizadas ao mesmo tempo em que se assiste o desabrochar de novas identidades regionais e locais alicerçadas numa revalorização do direito às raízes.

A “sexta perplexidade”, parafraseando Boaventura dos Santos, se refere ao contexto das práticas democráticas, dos direitos sociais garantidos pela Constituição Federal brasileira de 1988, mas que contraditoriamente no cotidiano se insere em uma perspectiva de redução de direitos, de focalização de políticas sociais, de precarização do trabalho, do aumento do desemprego.

No sentido de analisar a questão social no contexto brasileiro, Nascimento (1993, apud Escorel, 1999) disse que o processo de integração sempre foi incipiente no Brasil, entretanto, há uma mudança objetiva e subjetiva da “questão social” e que a clivagem econômica, política e social foi constituída na década de 1980 pela transição do regime político e pelos ciclos econômicos recessivos que aumentaram a visibilidade da “questão social”. A crise do emprego se transformou em crise social já que as perspectivas de emprego não conferem com nenhuma estabilidade, de salário e de condições de trabalho. O autor acrescenta que na década de 1990, surgiram sinais evidentes de uma piora das condições de vida e a exclusão social tornou-se visível e contundente da população de rua e da violência urbana. Assim, Nascimento (1993) afirma que a nova questão social está caracterizada pelo crescimento dessa violência e pela mudança do perfil de pobreza, havendo um deslocamento espacial (rural- urbano), um deslocamento social à medida que a pobreza invade setores do mundo do trabalho até então em mobilidade ascendente e mudanças também nas representações sociais: “os pobres”, os “novos” excluídos que passam a ser vistos como economicamente supérfluos e politicamente incômodos.

Minayo (1994) mostra que, além da violência urbana, o ‘reino da necessidade’ determina um possível social limitado também entre outras violências (estrutural, doméstica, institucional) constituindo um “aviltamento social de seres humanos” em que a privação material (pobreza), uma das dimensões que configuram a exclusão social, propicia o desenvolvimento das potencialidades da condição humana através de relações sociais de violência. O limite da exclusão social se mostra nas condições de vida de meninos e meninas em situação de rua:

(...) as crianças nas ruas são a expressão paradigmática da violência da sociedade brasileira, são testemunhas vivas e historicamente irreduzíveis de um desenvolvimento nacional concentrador e excludente, e do aumento da pobreza em termos absolutos na década de 80 (Minayo, 1993).

Segundo Demo (2003), a exclusão social mais drástica não é só ausência de bens essenciais, mas, sobretudo, não conseguir alcançar-se à condição de sujeito capaz de comandar seu destino, negando- se não só o acesso material, mas

principalmente a autonomia emancipatória. Esse autor utiliza a expressão *pobreza política* para colocar em xeque o entendimento usual de pobreza como carência material, afirmando que o que faz alguém pobre é sobretudo a injusta distribuição. A pobreza política se aplica a todas as classes sociais à medida que revela o teor de inconsciência política que é resultado do cultivo da ignorância na qual a manipulação e a alienação assolam mais os marginalizados que a miséria material e que a pobreza surge “*quando os bens escassos se tornam bens privilegiados, em sentido material e imaterial, seu cerne é destituição do teor político, ou seja, imposta, injusta, historicamente produzida e mantida*” (Demo, 1993:37).

Bauman (1989) traz a reflexão de que as notícias reduzem o problema da pobreza e a privação apenas à questão da fome e que a equação “pobreza = fome” esconde muitos aspectos complexos da pobreza como: horríveis condições de vida e de moradia, doença, analfabetismo, agressão, enfraquecimento dos laços sociais que não podem ser curadas através de “biscoitos superprotéicos” e “leite em pó”. O autor acrescenta que as riquezas são globais e a miséria é local e não há ligação causal entre elas no mundo da “glocalização” onde há um processo de concentração de capitais, das finanças e de todos os recursos de escolha e ação efetiva como a *concentração da liberdade* em que os mercados financeiros globais impõem suas leis e normas, promovendo uma extensão totalitária de sua lógica a todos os aspectos da vida.

Nas palavras de John Kavanagh (apud Bauman, 1989:79) do Instituto de Pesquisa Política de Washington,

Infelizmente, a tecnologia não causa impacto nas vidas dos pobres no mundo. De fato, a globalização é um paradoxo: é muito benéfica para muito poucos, mas deixa de fora ou margiliza dois terços da população mundial (John Kavanagh apud Bauman, 1989:79).

Segundo Escorel (1999), os fenômenos de exclusão estruturam-se sobre o pilar do ‘reino das necessidades’, mas também revelam uma lógica de exclusão que se manifesta em outras dimensões como a cidadania, por exemplo. As trajetórias no âmbito da cidadania são de precariedade no acesso de direitos formalmente constituídos e de incapacidade de se fazer representar na esfera

pública (Teles, 1990). Há exclusão da atividade política porque há a privação de recursos de poder e pela descrença que a política contenha potencialidades de ação em prol de um mundo comum de igualdade. Desde a transição democrática até a década de 1990 ocorreu no Brasil um processo de ampliação de direitos, mas também, uma cidadanização seletiva em que as pessoas submetidas às carências materiais extremas encontram enormes obstáculos para se apresentarem na cena política como sujeitos portadores de interesses e direitos legítimos (Escorel, 1999). O padrão brasileiro de cidadania (Carvalho, 1995; Draibe, 1989; Sposati, 1988; Freury, 1994) indica formas diferenciadas de acesso e usufruto aos direitos civis e sociais, conformando uma fragmentação das formas de cidadania as quais incluem a não cidadania, a cidadania invertida (Teixeira, 1991), a cidadania regulada (Santos, 1987) e a cidadania regulada ou plena (Marshall, 1967). A cidadania se constitui através do principal direito que é o “de ter direito a ter direitos” (Arendt, 1989).

Além disso, a esfera pública não se universalizou e a família se manteve como principal suporte das relações sociais ao mesmo tempo em que na dimensão sociofamiliar verifica-se uma fragilidade e precariedade das relações familiares onde as transformações da esfera produtiva e financeira podem prejudicar a proteção de seus membros (Escorel, 1999). Esta dificuldade de proteção dos membros das famílias devido ao contexto em que “sobrevivem” refletem no trabalho do Conselho Tutelar que busca em conjunto com a família a garantia dos direitos das crianças/ adolescentes. Nesse sentido, é importante destacar de que famílias estamos nos referindo para melhor compreensão dos desafios e limites da atuação do CT.

## CONSELHOS PARA FAMÍLIAS: MAS QUE FAMÍLIAS ?

Há novas configurações familiares diferentes da família tradicional (pai - mãe - filhos) que Medina (1991) denomina de modelo de transição onde a união é influenciada pela mobilidade geográfica e social em que não há uma estabilidade constante do modo de vida. O autor acrescenta que a procriação não é o mais

importante e sim a manutenção do vínculo afetivo e a busca pela igualdade na relação.

Segundo Bauman (2005), com a ausência das garantias oferecidas pela tradição, o compromisso passa a ser fundamentalmente unilateral, e conseqüentemente precário. O matrimônio tradicional é fruto da convenção da natureza prática, e não como uma decisão totalmente autônoma e que é, ou foi, o símbolo de 'modernidade sólida'. Aquela tensão entre natureza prática e romance não é resolvida em 'a modernidade líquida', simplesmente há muitas pessoas que hesitam sobre aquela novidade "da vida sem obrigação" - de relações 'sem cadeias atadas' e procuram sempre estar se relacionando. A liberdade de laços afetivos na convenção social é uma falta de garantias e um aumento do risco implicado em relações "instáveis". Bauman (2003) afirma que as chances da família sobreviver a qualquer um de seus membros se reduz a cada ano e a expectativa de vida do corpo mortal individual parece uma eternidade por comparação. Bauman (2001) utiliza a expressão 'derretimento dos sólidos' para caracterizar esses novos padrões de comportamento na *modernidade líquida*, onde a liberdade e a insegurança afetam as instituições sociais e que também se refletem na vida das crianças e adolescentes:

Pergunte-se o que é realmente uma família hoje em dia? O que significa? É claro que há crianças, meus filhos, nossos filhos. Mas, mesmo a paternidade e a maternidade, o núcleo da vida familiar, está começando a se desintegrar no divórcio... Avós e avôs são incluídos e excluídos sem meios de participar nas decisões de seus filhos e filhas. Do ponto de vista dos netos, o significado das avós e dos avôs tem que ser determinado por decisões e escolhas individuais (Bauman, 2001: 13). Uma criança média tem diversos pares de avós e diversos "lares" entre os quais escolher - "por temporada", como as casas de praias. Nenhum deles se parece com um "verdadeiro" e "único lar" (Bauman, 2003:47).

Em contraposição a visão de Bauman (2001), é importante trazer outras observações como a de Sarti (2008) que afirma que os vínculos e as obrigações com a rede familiar não se desfaz com o casamento e as dificuldades para realização dos papéis familiares, diante de empregos incertos e uniões instáveis, promovem arranjos que envolvem redes de parentesco a fim de viabilizar existência da família.

Mas, por outro lado, a família é uma instituição que teima em se manifestar à consciência coletiva como “cidadã acima de qualquer suspeita” (Azevedo, 1985). Paradoxalmente, a família é também um espaço perigoso para crianças. Não raro, justifica-se a intervenção agressiva dos pais visando corrigir o comportamento e eliminar condutas consideradas indesejáveis. Crê-se que a imposição de limites às crianças deve necessariamente ser acompanhada de reprimendas, aplicadas “moderadamente”, que incluem agressões físicas, restrições à liberdade de locomoção, imposição de obrigações ou tarefas humilhantes ou rotinas rigorosas que comprometem o desenvolvimento físico e psíquico de crianças e adolescentes (Guerra, 1985).

Muitos pais utilizam a violência doméstica para “educar” os filhos, pois acreditam que esta seja a melhor forma de impor limites, não considerando que agredir uma criança/adolescente seja uma forma de violência. Quando não conseguem impor mais os limites aos seus filhos, procuram o Conselho Tutelar em busca de “conselhos” de como educá-los ou tentar inseri-los no “colégio interno”. Nesses casos, as crianças e adolescentes expõem a fragilidade do vínculo familiar, a falta do afeto, do carinho, do diálogo por parte do pais. Já os genitores justificam a falta de tempo de cuidar dos filhos porque trabalham e chegam em casa cansados e estressados para dar atenção aos infantes e realizar as tarefas domésticas ao mesmo tempo. Como exposto nas palavras de Losacco (2008),

É relevante assinalar que, hoje, o tempo destinado à convivência familiar é mais escasso, seja pela maior jornada de trabalho em razão das necessidades econômicas, seja por solicitações de atividades externas exercidas individualmente ou com grupos extrafamiliares. Esse processo favorece, frequentemente, o enfraquecimento da coesão familiar (Losacco, 2008).

Therborn (2008) informa que a instituição da família mudou em todo o mundo no século passado, principalmente, no que tange a erosão do patriarcado e a instalação do controle da natalidade. O autor afirma que comparado ao mundo de 1900, os direitos legais de mulheres e crianças se ampliaram; a educação se expandiu e aumentou a autonomia da mulher devido a sua inserção no mercado de trabalho, mas que permanecem diferentes regras e práticas de casamento e de sexualidade de acordo com a cultura da localidade.

Nos atendimentos do Conselho Tutelar se faz necessário compreender a dinâmica familiar e o contexto social em que estão inseridos as crianças e adolescentes a fim de garantir seus direitos. É importante ressaltar que o desemprego, o aumento da informalidade, a insegurança no trabalho e outras expressões da questão social fazem parte do cotidiano dessas famílias e precisam ser compreendidas no âmbito do Conselho Tutelar a fim de qualificar os atendimentos.

Nesse contexto, a família busca no Conselho Tutelar a intermediação do acesso aos direitos e as alternativas no que tange aos limites materiais ou a superação da dinâmica conflituosa das relações familiares. Esse órgão trabalha, muitas vezes, com situações-limites como espancamentos, dependência química, estupros, violência doméstica, entre outras. A intervenção no espaço doméstico dos conflitos, presentes nas relações intergeracionais, pode ser vista por dois aspectos: a do espaço privado, que seria a apropriação da privacidade dos sujeitos que vivem situações de conflito e a do espaço público quando esses sujeitos buscam um saber- poder institucionalizado para resolução desses conflitos. Esse desocultamento do privado pode fornecer subsídios importantes para que os sujeitos possam descobrir caminhos de acesso às soluções de suas próprias vidas e construir alternativas de liberdade e ação no espaço público.

Trabalhar com famílias requer a abertura para a escuta, a fim de identificar os pontos de vulnerabilidade, mas também a existência de recursos disponíveis. A família constrói sua própria história em que expressa a explicação da realidade vivida, com base nos elementos objetivos e subjetivos da cultura em que vive (Sarti, 2008). Perguntar pela afetividade que une a família é mais importante que analisar a estrutura familiar (Sawaia, 2008). Os casos de violação de direitos devem ser compreendidos através de diversos pontos de vista: do poder público, dos infantes, dos pais, da instituição, dos preceitos legais.

Segundo Alencar (2006), há uma fragilidade da família para cumprir seu papel no âmbito da reprodução social e que o Estado não deve simplesmente devolver para a família a responsabilidade dessa reprodução, sobrecarregando-a com papéis que são responsabilidade do poder público. Apesar disso, de acordo

com Moreno (2004), a família hoje é provedora de prestação de serviços sociais, em alguns casos, complementando e em outros é a verdadeira instituição de bem estar e de satisfação das necessidades vitais dos cidadãos. Nesse sentido, onde estão as políticas sociais que deveriam contribuir para a proteção social?

#### 4.2.

#### **Políticas sociais e terceiro-setor no Brasil**

As políticas sociais no Brasil, enquanto direitos preconizados pela Constituição Federal de 1988 e dever do Estado, se mostram ameaçadas pela focalização, pela privatização e pelo repasse para o controle do mercado (terceiro setor). Segundo Sposati (2001), se entende por política social a possibilidade de orientar a ação social do governo e da sociedade pela primazia dos princípios dos direitos sociais e da cidadania. Supõe ainda, a introdução dos princípios democráticos da gestão possibilitando que o usuário avalie e interfira na qualidade da ação. Mas, segundo a autora, faz parte da retórica no processo histórico brasileiro de que a assistência social se ocupe da pobreza ou dos mais pobres, transformando-a num campo de ajudas compensatórias e não numa política de proteção social. A questão da inovação é um princípio da assistência, é necessário romper com a idéia que a assistência é um campo precário. O social está diretamente associado à pobreza e à miséria, relacionando-se com a carência e a caridade. Esse cenário repercute na própria noção de políticas sociais restritas, por entender que *“estas visam aos objetivos de atuar sobre as carências e não entendê-las como processo de emancipação humana e construção de uma sociedade justa de direito”* (Wiese, 2008).

No contexto do ideário neoliberal, a tendência é privatizar os programas de previdência e saúde e focalizar os programas assistenciais por meio do discurso da cultura da crise (Mota, 1995). Segundo Bering (2003), a privatização das políticas sociais gera uma *dualidade discriminatória* entre os que podem e os que não podem pagar pelos serviços no mesmo tempo que propicia a lucratividade para o capital; e a focalização das ações promove o estímulo a fundos sociais de emergência e a mobilização da solidariedade individual e voluntária, bem como

das organizações filantrópicas e as organizações não governamentais prestadoras de serviço, o chamado terceiro setor, tratando-se do que Yazbek (1993) denomina de refilantropização da assistência social.

Sendo o Estado e o mercado entidades histórico-estruturais, não é viável imaginar espaços separados como se imagina o assim chamado terceiro setor que se caracteriza de agente do bem-estar sem fins lucrativos, substituindo a política pública (Montano, 2001). O terceiro setor se configura como um retrocesso histórico no sentido que não se estabelece como uma rede complementar conforme preconiza a Constituição Federal de 1988. Nessa mesma linha de raciocínio, Demo (2003) diz que o “terceiro setor” privatiza espaços públicos, ao mesmo tempo em que entrega o desafio emancipatório nas mãos do mercado e em vez de qualificar o Estado, busca substituí-lo, de forma privatizante que deixa populações marginalizadas ainda mais a deriva, e que este padrão “emergente de intervenção social” é tipicamente neoliberal e não tem qualquer condição de confrontar-se com a pobreza. Nesse sentido, Bering (2003) afirma que nem as organizações privadas e nem os municípios, em sua maioria, tem escala para prestar serviços na magnitude dos necessários ao país, por isso é necessário políticas nacionalmente articuladas e abrangentes e o controle social democrático dessas políticas.

Embora a assistência seja direito de sobrevivência, quando voltada sobre si mesma torna-se assistencialista, pois além de não resolver a carência material, cultiva a pobreza política à medida que prende o pobre a esquemas de marginalização. O neoliberalismo contribui para essa pobreza no sentido que distribui migalhas, mas não admite redistribuir as benesses e contribuir para a emancipação. A pobreza é o *massacre da dignidade humana*, por isso a política social não pode reduzir-se à distribuição de benefícios residuais, ou seja, a políticas compensatórias que tendem, em particular no capitalismo periférico, a aumentar o problema à medida que conserva o pobre à margem do acesso a seus direitos e propicia: um sistema manipulativo de comunicação e informação, aprendizagem mínima nas escolas públicas, clientelismo, manipulação eleitoreira. Nesse sentido, o contrário da pobreza política é a “qualidade política” no sentido da constituição cidadã do sujeito (Demo, 2003).

Santos (2002) propõe “reinventar a emancipação social”, sugerindo a política social para além da assistência e contrária a assistencialismos através da auto-sustentação (produzir para viver) e autogestão (democratizar a democracia). O autor acrescenta que em reação a globalização neoliberal, que propicia o declínio das políticas públicas, desenha-se aos poucos a globalização alternativa, contra-hegemônica, composta de redes e alianças transfronteiriças entre organizações locais ou nacionais comprometidas na luta contra a exclusão social, precarização do trabalho, desemprego e destruição do meio ambiente.

Segundo Demo (2003), o Estado continua o centro da política social, mas sua qualidade não advém de si mesmo, mas do controle democrático que a sociedade for capaz de organizar e exercer. O autor acrescenta que a política social não pode ser monopólio do Estado, a menos que se reduza à distribuição de resíduos compensatórios e se tenha a concepção de pobreza enquanto carência material. A política social baseada na emancipação supõe que a sociedade controle democraticamente o Estado, o objetivo de manter o controle na esfera pública não estatal é qualificar o serviço público. A qualidade dos serviços prestados deve ser exigida. Nessa perspectiva, Sposati (2001) sugere uma nova cultura ética e propõe a criação de um Código de Qualidade nos Serviços Públicos, responsabilizando órgãos governamentais e organizações sem fins lucrativos pela garantia de tais padrões. A autora acrescenta que, por exemplo, na área infanto-juvenil se avançou em relação ao Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) do ponto de vista mais forte, da criminalização, mas não, da qualidade dos serviços de atendimento, que tem a ver com a política de assistência social.

A política social precisa ser estratégica, para compor todos os componentes sociais, políticos, econômicos, culturais, tendo em vista à emancipação da população e como instrumentos básicos a devida inserção no mercado de trabalho e a constituição da qualidade política capaz do controle democrático efetivo e para além dos assistenciais. A política social precisa ser praticada como projeto social global, com envolvimento do Estado, governos, mercados e toda a sociedade e que não há mais espaço para discussão sobre a necessidade da intervenção estatal. A discussão deve voltar-se para a relevância democrática de seu controle de baixo

para cima em prol de políticas qualitativas, sobretudo redistributivas, emancipatórias e também preventivas (Demo, 2003).

Dagnino (2004) afirma que o processo de construção democrática enfrenta hoje no Brasil um dilema cujas raízes estão na existência de uma confluência perversa entre dois processos distintos. De um lado, em processo de alargamento da democracia, que se expressa na criação de espaços públicos e na crescente participação da sociedade nos processos de discussão e de controle relacionados com as questões das políticas sociais garantidas constitucionalmente. De outro lado, há a emergência de um Estado mínimo para implementação do ajuste neoliberal, onde o Estado se isenta progressivamente de seu papel de garantidor de direitos, através do encolhimento de suas responsabilidades e sua transferência para sociedade civil. Nesse contexto, torna-se um desafio para os Conselhos Tutelares proporem políticas sociais na área infanto-juvenil.

#### O CONSELHO TUTELAR COMO PROPOSITOR DE POLÍTICAS SOCIAIS NA ÁREA DA INFÂNCIA E JUVENTUDE

As políticas sociais podem ser definidas como um tipo de política pública ou programas de ação, tais como a política econômica, cultural, educacional, de ciência e tecnologia, dentre outras. São regidas e amparadas por lei, fruto de um esforço coletivo e resultado de um confronto de diversos interesses, que intencionam atender as necessidades sociais. As demandas que emergem da sociedade deveriam, em tese, orientar as políticas públicas, resultando em respostas do Estado e expressando o compromisso público de atuação numa determinada área, a curto, médio e longo prazo. Portanto, pode-se apreender a política pública como derivada de uma ação coletiva que objetiva a concretização de direitos sociais garantidos por lei. Por meio das políticas públicas distribuem-se ou redistribuem-se os bens e serviços sociais, em resposta às demandas da sociedade. O direito que as fundamenta é um direito coletivo e não individual (Pereira, 2000).

Segundo o art. 136, é atribuição do Conselho Tutelar: “IX – *assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente;*”.

No sentido de fortalecer a importância do Conselho Tutelar enquanto órgão propositivo de políticas sociais na área da infância e juventude, o art. 3º da Lei do Município do Rio de Janeiro N.º 3.282 de 10 de Outubro de 2001, dispõe que são finalidades específicas do Conselho Tutelar :

III — subsidiar o CMDCA no estabelecimento das necessidades e das demandas locais a respeito das políticas sociais básicas do Município, identificando a ausência ou oferta irregular dos serviços públicos fundamentais ao bem-estar da criança e do adolescente;

IV — colaborar com o CMDCA na elaboração do Plano Municipal de Atendimento à Criança e ao Adolescente, com a indicação das políticas sociais básicas e de proteção especial.

Diante do exposto, a legislação incentiva à proposição de políticas públicas pelo Conselho Tutelar, mas, propor não significa que as políticas serão efetivadas, principalmente, no contexto social vigente de ideal neoliberal. É importante ressaltar mais uma vez que o Conselho Tutelar não está isolado, mas sim inserido no Sistema de Garantia de Direitos, conforme já visto, em que há instituições responsáveis pela promoção, defesa e controle da efetivação dos direitos humanos. Portanto, não pode haver uma distorção das atribuições do Conselho Tutelar, esse órgão é para garantir direitos e por isso é necessário uma *rede de atendimento* não só no âmbito da execução, mas da prevenção e do fortalecimento da convivência familiar e comunitária para lhe dar suporte. O objetivo é reverter a realidade para uma cultura constitucional de direitos que preconizam programas de atendimento a crianças e adolescentes instituídos também pela Política Nacional de Assistência Social.

### 4.3.

#### **Política Nacional de Assistência Social: a Proteção Básica e Especial**

A Política Nacional de Assistência Social – PNAS, aprovada pela Resolução nº145, de 15 de outubro de 2004 visa incorporar as demandas presentes na sociedade no que se refere à responsabilidade política na busca pela efetivação da assistência social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado. Ressaltando que essa política refere-se à importância da “matricialidade sociofamiliar” e argumenta que a rede socioassistencial deve estar voltada para atender às necessidades da família, seus membros e indivíduos e é organizada por tipo de Proteção - Básica e Especial, conforme a natureza da proteção social e por níveis de complexidade do atendimento.

Na perspectiva de promover maior efetividade das ações dessa Política, aumentando sua cobertura, que configurou-se o Sistema Único da Assistência Social – SUAS. No SUAS, os serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social são reorganizados por níveis de proteção, em Proteção Social Básica e Proteção Social Especial, tendo por base o território, de acordo com sua complexidade, respeitada a diversidade regional e local. A Proteção Social Básica tem como objetivos:

... prevenir *situações de risco* através do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em *situação de vulnerabilidade social* decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos - relacionais e de pertencimento social (discriminações étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras) (PNAS, 2004:31).

Já a Proteção Social Especial deve ofertar atenções na ocorrência de *situações de risco pessoal e social* por ocorrência de negligência, abandono, ameaças, maus tratos, violência física/psicológica/sexual, discriminações sociais e restrições à plena vida com autonomia e exercício de capacidades, prestando atendimento prioritário a crianças, adolescentes vítimas de abuso e exploração sexual; vítimas de violência doméstica (violência física, psicológica, sexual, negligência); e suas famílias. O Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS, como integrante do Sistema Único de Assistência

Social, deve se constituir como pólo de referência, coordenador e articulador da Proteção Social Especial de Média Complexidade, sendo responsável pela oferta de orientação e apoio especializados e continuados de assistência social a indivíduos e famílias com seus direitos violados, mas sem rompimento de vínculos.

Considerando a Proteção Social Básica e Especial, se constitui como público usuário da Política Nacional de Assistência Social:

... cidadãos e grupos que se encontram em situações de *vulnerabilidade e riscos*, tais como: 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 (PNAS, 2004:31).

A PNAS indica a fragilidade dos vínculos familiares e entre indivíduos como formas de vulnerabilidades e riscos, no entanto, estabelece brevemente a influência do mundo do trabalho nessa questão e não indica uma vinculação direta entre o aumento do desemprego e a ampliação da vulnerabilidade. Considerando que, de acordo com Castel (2005a), a condição de assalariado está vinculada a maior parte das proteções contra os riscos sociais, surge a pergunta: a Política Nacional de Assistência Social não deveria expor mais informações sobre a situação do trabalho no Brasil ou esclarecer os conceitos de “vulnerabilidade” e “risco” ?

#### ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE OS TERMOS “VULNERABILIDADE” E “SITUAÇÃO DE RISCO”

Para tentar encaminhar a questão formulada algumas reflexões se fazem necessárias. O contexto contemporâneo da questão social, onde há profundas conseqüências políticas e econômicas provenientes do processo de globalização e da implantação do ideário neoliberal a nível nacional e internacional, propicia que famílias se exponham a situações de vulnerabilidade e de risco social. No Brasil, a

Política Nacional de Assistência Social cita exemplos dessas situações, porém não explicita a fundamentação teórica para esses conceitos. O termo “vulnerabilidade” aparece 20 vezes e a palavra “risco” é destacada 21 vezes na PNAS. Sendo assim, surgem as questões: Mas o que mesmo está sendo contemplado ao enunciar-se uma situação de vulnerabilidade social? O que define uma família em condição de vulnerabilidade? Quais as implicações de se nomearem sujeitos vulneráveis? Como avaliar o risco? Será que a situação de risco se refere a todos os direitos violados ou apenas ao risco pessoal em casos de perigo à vida e à integridade física? Por “risco” deve-se apenas entender o risco de perigo concreto ou também à possibilidade de perigo? Portanto, que “situação de risco” e “vulnerabilidade” são essas?

## VULNERABILIDADE E RISCO SOCIAL NO CONTEXTO CONTEMPORÂNEO

No cenário social configura-se o que Robert Castel (2005a), repetindo, denominou de nova questão social– exclusão social, desqualificação social, desafiliação<sup>2</sup> social – considerando que uma das principais proteções contra os riscos sociais está vinculada a condição de assalariado:

Não nos esqueçamos de que a *condição de assalariado*, que hoje ocupa a grande maioria dos ativos e que *está vinculada a maior parte das proteções contra os riscos sociais*, foi, durante muito tempo, uma das situações mais incertas e, também, uma das mais indignas e miseráveis (Castel, 2005a: 21).

Robert Castel mostra em seu livro *As Metamorfoses da Questão Social* que a vulnerabilidade social está ligada à precariedade do trabalho e à fragilidade dos suportes de proximidade. O autor indica que a dilatação da zona de vulnerabilidade é proporcional ao aumento do desemprego e que a condição de assalariado está vinculada à proteção aos riscos sociais. É desenvolvida a idéia de que o desemprego é somente o fenômeno mais visível de uma mudança profunda

---

<sup>2</sup> A desfiliação, tal como a entendo, é, num primeiro sentido, uma ruptura em relação às redes de integração primária; um primeiro desatrelamento com respeito às regulações dadas a partir do encaixe da família, na linhagem, no sistema de interdependências fundadas sobre o pertencimento comunitário. Há risco de desfiliação quando o conjunto de relações de proximidade de um indivíduo mantém a partir de sua inscrição territorial, que é também sua inscrição familiar e social, é insuficiente para reproduzir sua existência e para assegurar sua proteção (Castel, 2005:51).

na conjuntura do emprego, que envolve, sobretudo a precarização do trabalho. Essa precarização é uma questão mais importante do que o aumento do desemprego, uma vez que sua observação possibilita a compreensão dos processos que estimulam a vulnerabilidade social e que produzem o desemprego e a desfiliação. A vulnerabilidade social é definida como “*uma zona intermediária, instável, que conjuga a precariedade do trabalho e a fragilidade dos suportes de proximidade*” (Castel, 2005a:24).

Para Abramovay (2002), a vulnerabilidade social é definida como situação em que os recursos e habilidades de um dado grupo social são insuficientes e inadequados para lidar com as oportunidades oferecidas pela sociedade. Essas oportunidades constituem uma forma de ascender a maiores níveis de bem-estar ou diminuir probabilidades de deterioração das condições de vida de determinados atores sociais. A vulnerabilidade social pode ser vista como o resultado negativo da relação entre a disponibilidade dos recursos materiais ou simbólicos dos atores, sejam eles indivíduos ou grupos, e o acesso à estrutura de oportunidades sociais, econômicas, culturais que provêm do Estado, do mercado e da sociedade. Esse resultado se traduz em debilidades ou desvantagens para o desempenho e mobilidade social dos atores (Vignoli, 2001; Filgueira, 2001 apud Abramovay, 2002).

Já Ayres (1999 apud Guareschi, 2007) considera que a conformação da vulnerabilidade social acaba sendo constituída em torno de conjunturas básicas: a primeira diz respeito à posse ou controle de recursos materiais ou simbólicos que permitem aos indivíduos se desenvolverem, se aperfeiçoarem ou se locomoverem na tessitura social; a segunda remete à organização das Políticas de Estado e bem-estar social, que configuram os componentes de oportunidades que provêm do Estado, do mercado e da sociedade como um todo – ligeiramente associado à capacidade de inserção no mercado de trabalho e acesso às políticas; e, por fim, a forma como os indivíduos, grupos, segmentos ou famílias organizam seus repertórios simbólicos ou materiais para responder aos desafios e adversidades provenientes das modificações dinâmicas, políticas e estruturais que ocorrem na sociedade, de forma a realizarem adequações e ocupações de determinadas posições de enunciação nos jogos de poder da organização simbólica e política.

Por vulnerabilidade, Rizzini (2006) entende que se refere aos grupos ou indivíduos que, por diversos motivos, são mais atingidos pelos efeitos das desigualdades socioeconômicas e à precariedade das políticas públicas e que “risco” tende a indicar algum perigo, demandando medidas de proteção, independente da condição social. A autora acrescenta que deve se evitar, sempre que possível, o uso da expressão “em situação de risco” porque ela é sistematicamente aplicada para designar, de forma discriminatória, apenas parcela pobre da população.

Já a equipe técnica de um Conselho Tutelar (Silva et al., 2008) entende que a criança/adolescente está em *situação de risco* na comunidade quando a mesma não pode conviver com sua família e / ou transitar pelas ruas, pois sua vida ou integridade física está ameaçada por pessoas da própria comunidade. Tal ameaça muitas vezes é em decorrência de uma prática de ato infracional pela criança ou adolescente, especialmente nos casos de furto ou de envolvimento com o tráfico de drogas. Essa definição foi fruto da experiência da equipe e do discurso dos próprios adolescentes que se diziam estar “em situação de risco na comunidade”. Nesse sentido, essa expressão aparece nos relatórios sociais para justificar o abrigo dos mesmos.

Na discussão que elabora, Castel (2005b) afirma que a concepção de risco se assenta na representação de acontecimentos previsíveis, cujas chances de acontecerem, cujos custos e prejuízos podem ser contabilizados. A exposição dos indivíduos aos riscos sociais seria o foco das coberturas e sistemas de proteção que se projetaram na tecnologia do seguro social, como fator de controle e que “existe uma relação estreita entre a explosão dos riscos, a hiperindividualização das práticas e a privatização dos seguros” (Castel, 2005b: 65), esvaziando o papel do Estado Social e o seguro garantido pelo direito, ou seja, rejeita o caráter coletivo do controle dos riscos.

Portanto, observa-se que os conceitos de vulnerabilidade e risco social vêm sendo difundidos em discursos de especialistas, de acordo com a área de estudo, e no senso comum, adquirindo relevância e objetividade a fim de constituir uma categoria de pessoas. O ponto principal de sua produção vincula-se

à situação de pobreza, que seria responsável pela condução desses sujeitos à marginalidade e ao “risco”. Além disso, a discriminação, os modos de comportamento, a situação de moradia, práticas cotidianas consideradas diferentes das ideais, saberes distintos dos conhecimentos especializados, são alguns dos elementos sobre os quais ainda se constrói os rótulos de “condição de vulnerabilidade” e/ou “situação de risco”.

Castel (2005a, 2005b) indica que o caráter do Estado Social é importante como resposta ao risco e à vulnerabilidade, operando essencialmente como *reductor de risco*, por intermédio das obrigações que ele impõe e garante pela lei. Também é importante reconhecer que a identificação das rupturas e recomposições das sociedades que têm por base as relações salariais e que representam um caminho para chegar à identificação da problemática contemporânea, cujo eixo reside no fato de que as regulações tecidas ao redor do trabalho vêm perdendo seu poder de integração. *“Os “trabalhadores pobres” evidenciam que até mesmo um trabalho, por causa da degradação crescente das condições de emprego, não está mais a altura de assegurar de uma só vez esta independência”* (Castel, 2008: 113). Propiciando assim, um sentimento de insegurança que *“não é exatamente proporcional aos perigos reais que ameaçam a população. É antes o efeito de desnível entre uma expectativa socialmente construída de proteções e as capacidades efetivas de uma determinada sociedade de colocá-las em prática”* (Castel, 2005b: 9).

Nesse sentido, Castel expõe que

Se ser protegido é estar em condições de enfrentar os principais riscos da vida, esta segurança parece hoje duplamente em falta: pelo enfraquecido das coberturas “clássicas”, mas também por um sentimento generalizado de impotência diante das novas ameaças que parecem inscritas no processo de desenvolvimento da modernidade [...] (Castel, 2005b: 60).

A nova problemática da questão social que se caracteriza, nos estudos de Castel (2008), pelo desemprego em massa, pela pauperização de certas categorias, pelo crescimento da insegurança social... contribui para o aumento da vulnerabilidade e alimenta a desfiliação. Nessa perspectiva, o autor, tendo como referência a realidade francesa, visualiza um “novo regime de proteção social”

(Castel, 2005b: 71), baseado na flexibilidade das proteções e dirigido focalmente a segmentos da população em processos de exclusão.

Por se tratar da análise da sociedade europeia, particularmente a Francesa, a obra de Castel, pode apresentar um distanciamento da realidade brasileira. No entanto a atualidade da questão social apresentada pelo autor nos remete a reflexões no que tange ao papel do Estado no tratamento da questão social, especificamente na elaboração de políticas públicas e de uma cultura política baseada na era dos direitos constitucionais. Além disso, Castel expõe conceitos que podem abranger a realidade brasileira como a questão da vulnerabilidade e da situação de risco social. A Política Nacional de Assistência Social não apresenta o referencial teórico para esses conceitos, apenas cita exemplos do que seriam indivíduos nessas situações. Assim, se faz necessário questionar a “natureza da consistência desses novos direitos” (Castel, 2005b: 76), revisando o caráter estigmatizador da Assistência para que ela se consolide como regime de segurança que permita, em uma base constitucional de direitos, dispor os recursos objetivos em prol de uma política qualitativa, redistributiva e emancipatória.

Assim como o termo “*vulnerabilidade*”, a expressão “*situação de risco*” vem sendo difundida e aceita de forma pacífica, sem que esteja definida em algumas normativas. É corrente o uso da expressão “*situação de risco*” para definir a competência dos juízes da infância e da juventude, como também para identificar as hipóteses onde se faz necessária à intervenção protetiva do Conselho Tutelar. Ressaltando que o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA não expõe o termo “*situação de risco*”, mas o mesmo tem sido utilizado quando ocorre uma das hipóteses preconizadas no art. 98<sup>3</sup> desse Estatuto, sendo que esse artigo se refere a qualquer violação de direitos infanto-juvenis na perspectiva da doutrina da proteção integral.

Diante do exposto, para que haja efetividade das políticas públicas, é necessário que se questionem constantemente os conceitos fixados a fim de evitar

---

<sup>3</sup> Art. 98. As medidas de proteção à criança e ao adolescente são aplicáveis sempre que os direitos reconhecidos nesta Lei forem ameaçados ou violados: I - por ação ou omissão da sociedade ou do Estado; II - por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável; III - em razão de sua conduta.

a estigmatização das famílias atendidas e tornar as políticas importantes ferramentas de intervenção potencializadora das crianças, adolescentes e suas famílias ditas em “condição de vulnerabilidade” ou em “situação de risco”. Essas reflexões também são importantes para os assistentes sociais que atuam nos Conselhos Tutelares e podem identificar essas demandas em sua assessoria. Mas como o Serviço Social, inserido em alguns Conselhos, está contribuindo para a garantia dos direitos de crianças e adolescentes pertencentes ou não a famílias em “situação de vulnerabilidade social”? Qual a especificidade desse profissional no trabalho em uma equipe interdisciplinar e de Conselheiros? O próximo capítulo visa refletir sobre algumas dessas questões.