



**Chris Giselle Pegas Pereira da Silva**

**Proteção social básica e prevenção dos casos de  
negligência contra crianças e adolescentes: para  
além da assistência social**

**Tese de Doutorado**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em  
Serviço Social da PUC-Rio como requisito parcial para  
obtenção do grau de Doutora em Serviço Social.

Orientador: Prof. Antonio Carlos de Oliveira

Rio de Janeiro  
abril de 2018



**Chris Giselle Pegas Pereira da Silva**

**Proteção social básica e prevenção dos casos de  
negligência contra crianças e adolescentes: para  
além da assistência social**

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social do Departamento de Serviço Social do Centro de Ciências Sociais da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

**Prof. Antonio Carlos de Oliveira**

Orientador

Departamento de Serviço Social – PUC-Rio

**Prof.<sup>a</sup> Inez Terezinha Stampa**

Departamento de Serviço Social – PUC-Rio

**Prof.<sup>a</sup> Ariane de Rego Paiva**

Departamento de Serviço Social – PUC-Rio

**Prof.<sup>a</sup> Mônica Maria Torres Alencar**

UERJ

**Prof.<sup>a</sup> Mônica de Castro Maia Senna**

UFF

**Prof.<sup>o</sup> Augusto Cesar Pinheiro da Silva**

Vice-Decano Setorial de Pós-Graduação do  
Centro de Ciências Sociais – PUC-Rio

Rio de Janeiro, 16 de abril de 2018.

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial dos trabalhos sem autorização da universidade, da autora e do orientador.

### **Chris Giselle Pegas Pereira da Silva**

Mestre em Serviço Social pela PUC-Rio (2010). Assistente Social da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, lotada na Gerência de Desenvolvimento e Educação Permanente (GDEP). Trabalhou seis anos como assistente social do Conselho Tutelar de Jacarepaguá e Barra da Tijuca e cinco anos no CRAS Presidente Itamar Franco. Possui graduação em Serviço Social pela Universidade Veiga de Almeida (2006) e em Engenharia Elétrica pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (2007) e Curso de Especialização em Atendimento a Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência Doméstica pela PUC-Rio. É professora do Curso de Especialização em Atendimento a Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência Doméstica da PUC-Rio. Apresentou e publicou trabalhos em congressos, conferências e seminários na área de Serviço Social e na área de redes neurais e inteligência artificial.

#### Ficha Catalográfica

Silva, Chris Giselle Pegas Pereira da

Proteção social básica e prevenção dos casos de negligência contra crianças e adolescentes : para além da assistência social / Chris Giselle Pegas Pereira da Silva ; orientador: Antonio Carlos de Oliveira. – 2018.

216 f. : il. color. ; 30 cm

Tese (doutorado)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Serviço Social, 2018.

Inclui bibliografia.

1. Serviço social – Teses. 2. Proteção social básica. 3. CRAS. 4. Prevenção. 5. Negligência. 6. Família. I. Oliveira, Antonio Carlos de. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Serviço Social. III. Título.

CDD: 361

Dedico este trabalho à Nossa Senhora, ao meu marido, à minha filha Alice e aos meus pais (*in memorian*), com todo amor e carinho.

## Agradecimentos

Primeiramente, agradeço à Nossa Senhora que está presente em todos os momentos da minha vida.

Agradeço, em especial, à minha mãe e assistente social, Amelia Pegas Pereira da Silva, que faleceu em julho de 2016 (durante a elaboração desta tese) e que sempre me incentivou a estudar, a me apaixonar pela profissão e que cuidou de mim com muito carinho e dedicação. Saudades eternas. Ao meu pai (*in memorian*) por tudo.

Ao meu marido, Alexandre de Vasconcelos Cardoso, por toda paciência, amor e carinho ao longo dos nossos dezoito anos de companheirismo na felicidade plena da construção da nossa família, que sempre incentivou minha carreira profissional, que me apoiou na realização do doutorado e que é um carinhoso pai.

À minha “pequeninha” mais linda do mundo, filhota Alice, que nasceu em 2014 junto com o doutorado e que me fez “escrever” uma outra “tese” com muito afeto: de ser mãe!!!

À PUC-Rio.

Ao meu orientador, professor doutor Antonio Carlos de Oliveira, por toda paciência, calma e incentivo para a realização deste trabalho e pelas excelentes orientações!!!

Agradeço às professoras Inez Stampa, Monica Senna, Ariane e Mônica Alencar pela atenção e por aceitarem participar da banca.

Agradeço aos meus sogros, Dona Socorro e Sr. Cardoso (*in memorian*), pelos felizes momentos de convivência.

Agradeço à diretora Fabia e às minhas amigas e assistentes sociais do CRAS Presidente Itamar Franco, Mirian e Helaine, e à psicóloga Karla pela atenção e contribuição, porque sem todas elas, não seria possível a elaboração desta tese.

Agradeço à toda a equipe da Gerência de Desenvolvimento e Educação Permanente por autorizar a pesquisa e por me acolher com carinho para trabalharmos juntas nesse novo desafio profissional.

A todos os professores por terem contribuindo para minha evolução profissional e pessoal.

Às amigas do Curso de Doutorado da PUC-Rio que me apoiaram sempre.

À Joana pela competência com que exerce a secretaria do departamento e dedica dedicação aos alunos.

## Resumo

Silva, Chris Giselle Pegas Pereira da; Oliveira, Antonio Carlos de (orientador). **Proteção social básica e prevenção dos casos de negligência contra crianças e adolescentes: para além da assistência social.** Rio de Janeiro, 2018. 216 p. Tese de Doutorado. Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

A presente pesquisa visa analisar a prevenção da negligência contra crianças e adolescentes a partir da inserção das famílias no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), enquanto órgão executor da proteção social básica de acordo com a Política Nacional de Assistência Social. Sugere, assim, uma discussão sobre a proteção social básica e a prevenção, tanto no âmbito da família quanto no da responsabilidade do Estado, como forma de minimizar as ocorrências comumente designadas de negligência. Para viabilizar a análise das situações vivenciadas pelas famílias, procedeu-se um estudo qualitativo, utilizando a técnica de análise de documentos referentes às mães que estavam em descumprimento de condicionalidades, tendo seus benefícios do Programa Bolsa Família suspensos, devido a uma suposta “negligência” à saúde e à educação de seus filhos e foram acompanhadas por um CRAS do Município do Rio de Janeiro. Também foram utilizadas estatísticas pertinentes ao tema para projetar a discussão no âmbito nacional. As conclusões apontam para a necessidade de compreensão da totalidade das expressões da questão social que permeiam as situações da suposta negligência familiar. Além disso, sinalizam a responsabilidade do Estado através de ações intersetoriais, envolvendo políticas para além da assistência social que visem ao cuidado com os pais para garantia efetiva dos direitos de crianças e adolescentes.

## Palavras-chave

Proteção Social Básica; CRAS; Prevenção; negligência; família

## Abstract

Silva, Chris Giselle Pegas Pereira da; Oliveira, Antonio Carlos de (Advisor). **Basic social protection and prevention of cases of negligence against children and adolescents: in addition to social assistance.** Rio de Janeiro, 2018. 216 p. Tese de Doutorado- Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

The present study aims to analyze the prevention of neglect of children and adolescents from the insertion of families in the Reference Center for Social Assistance (CRAS) as an executor of basic social protection in accordance with the National Social Assistance Policy. It thus suggests a discussion on basic social protection and prevention, both within the family and State responsibility, as a way of minimizing the commonly designated occurrences of neglect. In order to make it possible to analyze the situations experienced by the families, a qualitative study was carried out using the document analysis technique for mothers who were in breach of conditionalities, and their benefits from the Bolsa Família Program were suspended because of a supposed "negligence" health and education of their children and were accompanied by a CRAS from the Municipality of Rio de Janeiro. Statistics relevant to the topic were also used to project the discussion at the national level. The conclusions point to the need to understand all the expressions of the social question that permeate the situations of supposed family neglect. In addition, they signal the State's responsibility through intersectoral actions involving policies other than social assistance aimed at caring for parents to guarantee the effective rights of children and adolescents.

## Keywords

Basic Social Protection; CRAS; prevention; negligence; family



## Sumário

1.Introdução	17
2. Crianças e adolescentes da proteção à prevenção: o caminho inverso da garantia de direitos	26
2.1.Do Código de Menores de 1927 ao Estatuto da Criança e do Adolescente: a prevenção no fim do túnel	27
2.1.1. Final do século XIX e início do século XX: negligência, crianças desamparadas e a delinquência juvenil	28
2.1.2. Código de Menores de 1927 e seus valores	30
2.1.3. Críticas ao Código de Menores de 1927: a história continua...	36
2.2. Sistema de Garantia de Direitos: articulando a proteção e a prevenção	44
2.3. Resultado da análise de uma experiência em um Conselho Tutelar: a importância da prevenção à negligência	49
2.4. Onde está a Proteção “Prevenção” Social Básica?	56
2.4.1. Especificidades do CRAS na relação Estado e Sociedade Civil	60
3. Políticas de proteção social: as particularidades do processo histórico brasileiro	67
3.1. Particularidades da formação social do Brasil e os desafios para a participação social nas políticas de proteção social	72
3.2. O Brasil da ditadura ao governo Dilma: reflexos para a proteção social na contemporaneidade	77
3.2.1.Particularidades do trabalho no Brasil e a “não” proteção social	92
3.3. Políticas sociais e a precarização da proteção social	97

4. Assistência Social e cuidado com as famílias: a “Prevenção” Social Básica em questão	109
4.1. Proteção social básica e o trabalho de prevenção com as famílias	110
4.2. Matricialidade Sociofamiliar: de que família estamos falando?	117
4.2.1. Família, <i>habitus</i> e cuidado	120
4.3. Trabalho social com famílias	124
4.3.1. Trabalho com famílias na área da assistência social	130
5. Proteção Social Básica: CRAS e a prevenção	137
5.1. Proteção social Básica no Brasil e no Rio de Janeiro: CRAS sob a ótica da vigilância socioassistencial	137
5.2. Desafios para a prevenção: um estudo sobre o CRAS Presidente Itamar Franco	144
5.2.1 O trabalho de prevenção a partir do olhar sobre o descumprimento de condicionalidade do Programa Bolsa Família	152
6. Considerações finais	193
7. Referências bibliográficas	201
8. Anexos	213

## Lista de siglas e abreviaturas

ANC	- Assembleia Nacional Constituinte
BPC	- Benefício de Prestação Continuada
CADÚnico	- Cadastro Único
CAPSI	- Centro de Atenção Psicossocial Infanto-Juvenil
CASDh	- Coordenadoria de Assistência Social e Direitos Humanos
CBAS	- Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais
CDS	- Coordenadoria de Desenvolvimento Social
CF	- Constituição Federal
CIT	- Comissão Intergestores Tripartite
CNAS	- Conselho Nacional de Assistência Social
CNEG	- Campanha Nacional de Educandários Gratuitos
CONANDA	- Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CRAS	- Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	- Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CT	- Conselho Tutelar
Decon	- Departamento de Condicionalidades
DIEESE	- Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
DNCr	- Departamento Nacional da Criança
ECA	- Estatuto da Criança e do Adolescente
ENPESS	- Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social
FUNABEM	- Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	- Índice de Desenvolvimento Humano
Inep	- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPEA	- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPUB	- Instituto de Psiquiatria
LBA	- Legião Brasileira de Assistência
LOAS	- Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	- Ministério do Desenvolvimento Social
NIS	- Número de Identificação Social

NOB-RH/SUAS	- Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social
ONGs	-Organizações Não-Governamentais
ONU	- Organização das Nações Unidas
PAEFI	- Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PAIF	- Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PBF	- Programa Bolsa Família
PDRE-Mare	- Plano Diretor da Reforma do Estado do Ministério da Administração e da Reforma do Estado
PIS	- Programa de Integração Social
PNAA	- Programa Nacional de Acesso à Alimentação
PNAD	- Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAS	- Política Nacional de Assistência Social
PNBEM	- Política Nacional do Bem-Estar do Menor
PRONATEC	- Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PSE	- Programa Saúde na Escola
PUC-Rio	- Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro
PUC-RS	- Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
PUC-SP	- Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
SAM	- Serviço de Assistência ao Menor
SCFV	- Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SEGOV	- Secretaria de Estado de Governo
SEMEARC	- Secretaria Municipal de Envelhecimento Ativo, Resiliência e Cuidado
SESC	- Serviço Social do Comércio
SGD	- Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes
SIBEC	- Sistema de Benefícios ao Cidadão
SICON	- Sistema de Condicionalidades do Programa Bolsa Família
SIPIA	- Sistema de Informação para a Infância e Adolescência
SMASDh	- Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos
SMDS	- Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social
SME	- Secretaria Municipal de Educação
SMS	- Secretaria Municipal de Saúde
SUAS	- Sistema Único de Assistência Social

SUS	- Sistema Único de Saúde
TSF	- Trabalho social com famílias
UE	- União Europeia
UERJ	- Universidade do Estado do Rio de Janeiro
UFRJ	- Universidade Federal do Rio de Janeiro
UNESCO	- Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UPP	- Unidade de Polícia Pacificadora
SESI	- Serviço Social da Indústria
VDCA	- Violência doméstica contra crianças e adolescentes

## Lista de figuras

Figura 1 - Violações de direitos – disque 100	51
Figura 2 - Ciclo da violência contra crianças e adolescentes	54
Figura 3 - Zona Norte e Zona Sul do Município do Rio de Janeiro	144
Figura 4 - Tripé da prevenção da negligência contra crianças e adolescentes	190

## Lista de gráficos

Gráfico 1 - Principais demandas atendidas por uma das assistentes sociais do Conselho Tutelar de Jacarepaguá e Barra da Tijuca durante o ano de 2007	50
Gráfico 2 - Síntese de Violência Doméstica Notificada	50
Gráfico 3 - Possíveis consequências da violência doméstica	53
Gráfico 4 - Taxa de desemprego no Brasil (2012-2017)	96
Gráfico 5 - Atendimentos individualizados realizados pelos 47 CRAS	142
Gráfico 6 – Atendimentos realizados pelos profissionais dos CRAS	142
Gráfico 7 – Famílias acompanhadas pelo PAIF	143
Gráfico 8 - População dos bairros do Grajaú e Andaraí	145
Gráfico 9 - Atendimentos realizados por profissionais de nível superior	147
Gráfico 10 - Sanção do descumprimento	161
Gráfico 11 - Descumprimento de condicionalidade	162
Gráfico 12 - Principais motivos das faltas escolares	163
Gráfico 13 - Outras demandas apresentadas	168
Gráfico 14 - Renda familiar	176

Gráfico 15 - Composição familiar	177
Gráfico 16 - Descumprimento de condicionalidade	180
Gráfico 17 - Motivo do descumprimento de condicionalidade	182
Gráfico 18 - Inserção no mercado de trabalho	183
Gráfico 19 - Composição familiar	184
Gráfico 20 - Tipo de trabalho exercido pelas mães	189

## **Lista de quadros**

Quadro 1 - Proporção de tipos de violações que foram notificadas pelo Disque 100 em 2015	51
Quadro 2 - Quantidade de CRAS no Brasil	137
Quadro 3 - Atendimentos individualizados nos CRAS, no Brasil, no ano de 2016	138
Quadro 4 - Quantidade de CRAS que ofertam diretamente o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), por público, no Brasil	139
Quadro 5- Ações do CRAS Presidente Itamar Franco	147
Quadro 6 - Benefícios do Programa Bolsa Família	155
Quadro 7 - Sanções do Benefício do Programa Bolsa Família	154
Quadro 8- Meses de repercussão das sanções do benefício do PBF	155
Quadro 9– Evasão escolar e IDH	181

*Não é a consciência do homem que lhe determina o ser, mas, ao contrário, o seu ser social que lhe determina a consciência.*

Karl Marx



# 1

## Introdução

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) foi aprovada pela resolução nº145, de 15 de outubro de 2004, do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), e se propõe a materializar as diretrizes preconizadas pela Lei Orgânica de Assistência Social (1993) e os princípios inseridos na Constituição Federal de 1988 que destacam a assistência social como uma política social e um direito de cidadania.

A PNAS indica a Assistência Social como Proteção Básica não contributiva que se apresenta em dois níveis: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial. Os serviços da Proteção Social Básica devem ser oferecidos pelos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) que atuam “com famílias e indivíduos em seu contexto comunitário, visando à orientação e ao convívio sociofamiliar e comunitário. Nesse sentido, é responsável pela oferta do Programa de Atenção Integral às Famílias – PAIF” (Brasil, 2004, p. 35). O PAIF é realizado através do trabalho social e a equipe é composta por assistentes sociais e outros profissionais. Com a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, esse programa passa a ser denominado “Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF” e tem a finalidade “de fortalecer a função protetiva das famílias, **prevenir** a ruptura de vínculos, promover seu acesso e usufruto de direitos e contribuir com a melhoria de sua qualidade de vida” (Brasil, 2009, p. 10, grifo nosso).

O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família é um dos principais serviços desenvolvidos pelo CRAS e preconizados na Política Nacional de Assistência Social e visa contribuir com o fortalecimento e a materialização da assistência enquanto política social, a fim de minimizar as consequências da questão social sobre a vida cotidiana das famílias.

A Política Nacional de Assistência Social e a Tipificação dos Serviços Socioassistenciais não conceituam a prevenção, apesar de considerá-la como uma das atribuições do CRAS. A importância da prevenção é citada no Caderno de Orientações Técnicas sobre o PAIF, volume 1, que indica que prevenir as situações de negligência e violência doméstica pode evitar a ruptura de vínculos:

A prevenção de situações de negligência e violência no âmbito familiar também é fundamental para a precaução de ruptura de vínculos. A vivência de relações familiares em que há ocorrência de negligência e violência põe em risco a integridade física, psicológica ou moral, bem como mina a autonomia dos membros da família, provocando esgarçamento dos seus vínculos (Brasil, 2012, p.50).

Na prevenção dos casos de violência doméstica contra crianças e adolescentes (VDCA), como a negligência, por exemplo, o “seu objetivo é impedir surgimento e estabelecimento de padrões de vida, sociais, econômicos e culturais que contribuem para o risco em relação à VDCA” (Guerra, 2008, p.10). Em seus estudos sobre prevenção, a autora mostra que os modelos de concepções de prevenção variam de acordo com sua natureza (questão de saúde, de bem-estar, de capacitação), seja em termos de cenário (escolar, familiar, social-comunitário, cultural), seja relacionado à justificação (custo-benefício) e que a terminologia relativa ao objeto de prevenção se refere principalmente à violência, maltrato, abuso e agressão e não cita a negligência.

O termo negligência refere-se à falta de cuidados com as crianças e adolescentes quando os pais ou responsáveis têm condições para tal, mas não contribuem com o desenvolvimento físico e mental de seus filhos. Nas palavras de Fernandes e Oliveira (2007):

A Negligência ocorre quando os pais ou responsáveis deixam de prover – **em dispor de condições para tal** – os meios, recursos e cuidados necessários ao pleno e sadio desenvolvimento físico e mental de criança ou adolescente sob sua guarda e/ou responsabilidade. O abandono pode ser considerado uma forma extrema de negligência (Fernandes & Oliveira, 2007, p. 138).

Segundo Guerra (2001), a questão da negligência é polêmica, já que é difícil avaliar o limite entre falha e omissão dos pais nos cuidados com os filhos, quando a família se encontra submetida a pobreza, miséria e exclusão social. Minayo (2001) concorda também que a negligência está relacionada à omissão dos pais ou responsáveis em prover principalmente as necessidades físicas e emocionais e indica também que a negligência pode ser resultado de situações para além do controle da família e que pode ser responsabilidade do Estado, como por exemplo, a falta de disponibilidade de serviços públicos de saúde, educação, habitação, segurança e de minimização da pobreza.

Netto (2013) afirma que a pobreza é uma questão multidimensional, não sendo exclusivamente uma questão de natureza econômica, mas também

possui dimensões culturais, de sociabilidade e dimensões relacionadas ao lazer, à saúde e à estrutura familiar. Isso significa que o crescimento econômico não reduz imediatamente a pobreza, se esse crescimento não estiver interligado com “políticas significativas de emprego, de redistribuição de renda e de políticas universalizantes para direitos como habitação, transporte” (p.98).

Bauman (1989) também indica 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, por isso não se pode entender a pobreza como um fato isolado a fim de culpabilizar as famílias por supostos atos de negligência, abandono, violação de direitos. É necessário o conhecimento das determinações de cunho político e econômico que condicionam a vivência na pobreza por parte de sujeitos envolvidos com esses supostos atos (Fávero, 2001).

A pobreza e a miséria estão relacionadas ao processo de acumulação capitalista e à manutenção do exército industrial de reserva, que é uma característica do próprio processo de acumulação, contribuindo com o pauperismo oficial, nas palavras de Marx (1996):

Mas quanto maior esse exército de reserva em relação ao exército ativo de trabalhadores, tanto mais maciça é a superpopulação consolidada, cuja miséria está em razão inversa pelo suplício de seu trabalho. Quanto maior, finalmente, a camada larenta da classe trabalhadora e o exército industrial de reserva, tanto maior é o pauperismo oficial. Essa é a lei absoluta geral da acumulação capitalista (Marx, 1996, p.274).

Boschetti (2013), baseando-se nos estudos marxistas, afirma que o sistema de proteção social assegura a reprodução ampliada do capital:

O reconhecimento dos direitos sociais e, sobretudo, sua universalização nos sistemas de proteção social capitalista, seja em forma de bens e serviços, seja em forma de prestações sociais monetárias, possibilitaram a melhoria das condições de vida, certa redução das desigualdades sociais e certa socialização do fundo público, mas seguramente não desmercantilizam as relações sociais, que continuam regidas pelas relações capitalistas fundadas na socialização da produção e apropriação privada de seus resultados (Boschetti, 2013, p. 758).

Considerando também a perspectiva crítica, Pereira (2013) afirma que a proteção social capitalista não é apenas social, mas também política e econômica. A proteção social oferecida pelo Estado burguês é regida por leis e

pactos interclassistas, busca equacionar interesses antagônicos e teve sempre uma questão: atender necessidades sociais como de direito ou de justiça, através de poucos recursos econômicos porque, na lógica capitalista, a riqueza deve gerar mais riqueza e, portanto, os investimentos devem ser direcionados para atividades economicamente rentáveis.

Ainda com base na perspectiva crítica, segundo Sposati (2013), a princípio, a proteção social poderia se apresentar na condição de transgressora das regras da acumulação do capital, pois tem um vínculo com o período da vida humana que é incompatível com a inserção no mercado de trabalho, mas, pelo contrário, há estratégias reguladoras que podem ajustar esse tipo de proteção aos interesses da acumulação e contribuir com as desigualdades sociais.

A proteção social é influenciada pelo contexto histórico e pela política de coerção e consenso estabelecida entre Estado e Sociedade Civil. Grasmci (2010, p.21) afirma que o consenso nasce historicamente do prestígio obtido “pelo grupo dominante por causa de sua posição e de sua função no mundo da produção(...)” e que o aparelho de coerção estatal garante legalmente “a disciplina dos grupos que não consentem, nem ativa nem passivamente, mas que é constituído para toda a sociedade na previsão dos momentos de crise no comando e na direção, nos quais desaparece o consenso espontâneo” (idem, p.21).

A proteção social básica, segundo a Política Nacional de Assistência Social, é executada pelos Centros de Referência de Assistência Social e esses têm a atribuição de prevenir as situações de risco, inclusive as situações de negligência contra crianças e adolescentes através do trabalho com famílias.

Sobre o trabalho com famílias, principalmente no âmbito da assistência social, de 2005 a 2015, houve uma expressiva publicação de documentos pelo Ministério do Desenvolvimento Social (2012a, 2012b, 2013a, 2014, 2016) e também de trabalhos acadêmicos a fim de qualificar o trabalho social com famílias (TSF) (Brasil, 2016). Na literatura brasileira há várias contribuições de estudos sobre o tema, destacam-se as publicações de Mito (2004a, 2004b, 2006, 2010, 2014, 2015a, 2015b, 2015 c, 2016) e de Teixeira (2009, 2010, 2012, 2013, 2014). Segundo Mito (2015), apesar dos muitos debates sobre trabalho social com famílias, ainda há inúmeras questões que precisam ser debatidas para que o TSF seja efetivado:

O trabalho social com famílias (doravante TSF), na atualidade, especialmente no campo da política de assistência social, tem gerado inúmeros debates, tanto em relação às proposições quanto à diversidade de respostas que vêm sendo dadas no campo da gestão da política e no processo de atendimento às famílias em seus territórios, por meio do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e também do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS). Apesar dos inúmeros esforços para que esse trabalho tenha real efetividade no atendimento da população e na consolidação do sistema, inúmeras questões ainda necessitam ser explicitadas e debatidas, para que a proposição do TSF venha surtir os efeitos almejados (Miotto, 2015c, p.2).

Diante da relevância do debate sobre trabalho social com famílias, da questão multidimensional da pobreza, da perspectiva crítica da proteção social e da influência do processo histórico brasileiro que não enfatiza a importância da prevenção, surge a questão: O CRAS, enquanto órgão da proteção social básica, trabalha nos cuidados com as famílias visando a prevenção das situações de negligência de crianças e adolescentes?

Tal questão decorre primordialmente de nossa trajetória acadêmica e profissional. Desde a conclusão da graduação de Serviço Social (2006), atuamos com a garantia de direitos de crianças e adolescentes. Nos primeiros seis anos de exercício profissional, como assistente social concursada da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro e lotada no Conselho Tutelar de Jacarepaguá e Barra da Tijuca, tornou-se possível atender vários casos de negligência contra crianças e adolescentes e nos questionar como seria realizado o trabalho de prevenção e fortalecimento de vínculos com as famílias inseridas no CRAS. Se houvesse um trabalho efetivo de prevenção, não somente no âmbito da assistência social, talvez não houvesse tantos casos de violência atendidos no Conselho Tutelar.

Em virtude da complexidade das situações atendidas nesse órgão, ingressamos, em 2007, no Curso de Especialização “Atendimento a Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência Doméstica” da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) na busca por referências que contribuíssem para melhoria da qualidade dos serviços prestados às famílias em prol da garantia dos direitos infanto-juvenis. O curso propiciou alguns questionamentos sobre a violência intrafamiliar, o que resultou na monografia intitulada: “A violência doméstica contra crianças e adolescentes e a atuação do Conselho Tutelar de Jacarepaguá e Barra da Tijuca: onde estão as políticas públicas?” que estabelece uma reflexão da realidade vivenciada pelos Conselhos Tutelares, em especial o Conselho Tutelar supracitado, na busca pelo rompimento do ciclo da violência doméstica contra crianças e adolescentes.

Além disso, foi indicada a importância da Política Nacional de Assistência Social que institui os serviços de proteção básica e proteção especial, voltados para a prevenção e proteção de famílias em situações de risco.

Em 2010, concluímos o mestrado em Serviço Social na PUC-Rio, em que também pesquisamos sobre políticas sociais e assistência social na dissertação intitulada “Serviço Social nos Conselhos Tutelares: a assessoria em questão”. Em 2011, passamos a integrar o corpo docente do Curso de Especialização Atendimento a Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência Doméstica da PUC-Rio, o que ampliou nosso contato indireto com a prática dos mais variados segmentos do Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes (SGD) e com questionamentos e reflexões sobre a importância da prevenção dos casos de violação de direitos.

Diante do exposto, a presente tese elege como categorias centrais do debate: proteção social básica, família, prevenção, negligência, e visa analisar o trabalho de prevenção com as famílias no que tange à negligência contra crianças e adolescentes, a partir de sua inserção no CRAS/PAIF.

A garantia da proteção social básica às famílias depende de muitos aspectos complexos relacionados à condição de submissão política e social; ao território; às estratégias de superação da própria família; à atuação do Estado no território; à precariedade do trabalho; à focalização das políticas que não contribuem com a efetivação dos direitos sociais; e à fragilidade dos suportes de proximidade. O olhar das famílias sobre essas questões é importante para revelar novas realidades, evitar estigmas e entender a garantia de direitos na perspectiva dos usuários.

Nesse sentido, o CRAS Presidente Itamar Franco, situado na Zona Norte do Município do Rio de Janeiro, enquanto órgão de garantia de direitos da proteção básica, foi escolhido como campo de pesquisa. A escolha por esse CRAS se baseou na nossa atuação profissional como assistente social desse órgão há cinco anos, o que facilitou a busca e o aprofundamento das informações necessárias para o levantamento de dados. Como diz Thiollent (1994):

Quando as pessoas estão fazendo alguma coisa relacionada com a solução de um problema seu, há condição de estudar esse problema num nível mais profundo e realista do que no nível opinativo ou representativo no qual reproduzem apenas imagens individuais ou estereotipadas (Thiollent, 1994, p.24).

Para qualificar e exemplificar o trabalho com famílias e os desafios para a prevenção, adotamos uma abordagem qualitativa para realizar a análise documental como referencial metodológico, uma vez que essa permite ao pesquisador, não só entender fatos e acontecimentos como também compreender relações e processos históricos relativos à dinâmica familiar. A pesquisa qualitativa caracteriza-se por destacar “o universo de significados, aspirações, valores, motivos, crenças e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis” (Minayo, 1999, p.21).

O estudo foi realizado através da análise das fichas de atendimento das famílias do CRAS, de fonte documental (publicações do Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome e da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social do Rio de Janeiro) e da apresentação de estatísticas nacionais que possibilitam o aprofundamento acerca do tema.

Após a aprovação do projeto de pesquisa pela Câmara de Ética da PUC-Rio, estabelecemos contato com Gerência de Desenvolvimento e Educação Permanente da Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos, munidos da Carta de Apresentação, com a qual obtivemos autorização para realização da pesquisa no CRAS (anexo 1).

No estudo da prevenção dos casos de negligência, como fonte de produção de dados, consideramos as planilhas de descumprimento de condicionalidade da educação e da saúde do Programa Bolsa Família (PBF) como forma de identificar e qualificar as famílias que supostamente estariam sendo “negligentes” com seus filhos, identificar também quais os motivos dessa situação e os limites e desafios institucionais do CRAS para a prevenção desses casos.

Os dados foram coletados nas pastas dos usuários que estavam em descumprimento de condicionalidade, tendo como repercussão a suspensão do benefício durante o primeiro semestre de 2017, que eram as planilhas mais recentes, considerando o desenvolvimento dessa pesquisa. Além disso, foram apresentados os trabalhos sociais realizados com as famílias através do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família e do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, a fim de expor as atividades que visam a prevenção com objetivo de contribuir para os que estejam em situação de alguma restrição

do benefício do Programa Bolsa Família consigam superar as condições que os levaram ao descumprimento de condicionalidade.

A escolha pelo efeito da suspensão foi determinada para o melhor entendimento dos motivos de faltas escolares se repetirem e indicar uma possível negligência, pois ocorre depois da advertência e do bloqueio do benefício, o que traria também mais informações sobre o acompanhamento familiar.

A pesquisa ocorreu por aproximações sucessivas, de forma dinâmica, em um processo de avaliação constante de seus procedimentos e resultados na busca de assegurar atenção, ética e responsabilidade com a análise dos dados qualitativos e atender ao tempo de formação acadêmica do curso de Doutorado.

A tese está organizada em quatro capítulos.

No primeiro capítulo, apresentamos o percurso histórico da prevenção com base no Códigos de Menores e no Estatuto da Criança e do Adolescente, além de expor sobre o Sistema de Garantia de Direitos. Para enfatizar a importância da prevenção, mostramos estatísticas nacionais e o resultado da análise de uma experiência em um Conselho Tutelar que indica as consequências da não prevenção. Além de expor as especificidades do CRAS, enquanto órgão da Proteção Social Básica, na relação entre Estado e Sociedade Civil e os rebatimentos para o trabalho de prevenção.

No capítulo segundo, abordamos as políticas de proteção social e a influência das particularidades da formação social do Brasil e os desafios para a participação social nas políticas de proteção social. Apontaremos também os reflexos das particularidades do trabalho no Brasil para a proteção social e a precarização das políticas sociais.

Já no terceiro capítulo, mostramos a proteção social básica e o trabalho de prevenção a partir das diferentes configurações familiares, do *habitus* e da perspectiva do cuidado para, então, indicar o debate de autores brasileiros sobre o trabalho social com família, particularmente, na área da assistência social.

Por fim, no quarto capítulo, apresentamos a Proteção Social Básica no Brasil e no Rio de Janeiro sob ótica da vigilância socioassistencial dos CRAS, os desafios para a prevenção tendo como campo de estudo o CRAS Presidente Itamar Franco, situado na Zona Norte do Município do Rio de Janeiro. Além de expor o trabalho de prevenção às situações de negligência a crianças e adolescentes, no que tange a saúde e educação, a partir do olhar sobre o



descumprimento de condicionalidade do Programa Bolsa Família.

Nesse sentido, esperamos que esta pesquisa seja de grande validade, pois é um tema relevante em nível nacional. O CRAS é instituído por uma política pública, tem uma perspectiva importante na prevenção das múltiplas manifestações do fenômeno da violência e sua ação é voltada para garantia dos direitos dos cidadãos brasileiros. E, embora o trabalho desenvolvido no âmbito da política de assistência social não se destine a dar conta da totalidade de expressões sociais no cotidiano das famílias atendidas, pode exercer um lugar de contribuição relevante, se articulado com outras políticas setoriais

## 2

### **Crianças e adolescentes da proteção à prevenção: o caminho inverso da garantia de direitos**

O trabalho de prevenção com famílias contra negligência, muitas vezes, só é considerado importante quando a situação já está crítica, quando já ocorreu a violência e é caso para acompanhamento pelo Conselho Tutelar (CT). O fluxo de atendimento das situações de violência contra crianças e adolescentes, mesmo que precário, é estabelecido, há um sistema de garantia de direitos cujas funções dos órgãos da proteção especial são determinadas pela legislação. Depois que a criança ou o adolescente precisa de proteção e é atendido no Conselho Tutelar, há acesso à educação, saúde, cursos, através da requisição de serviços por parte desse órgão estabelecido pelo artigo 136 do Estatuto da Criança e do Adolescente. Por isso, parece um caminho inverso de garantia de direitos, pois precisa que a criança e o adolescente sofram violações de direitos para tê-los garantidos. E a prevenção como proteção social básica? Tem fluxo de atendimento intersetorial? O trabalho de prevenção do CRAS é reconhecido? Ou o CRAS é só um órgão de atendimento aos usuários beneficiários do Programa Bolsa Família? A assistência social é só para pobre? Durante os 6 anos trabalhados como assistente social em um Conselho Tutelar no Rio de Janeiro, observamos que muitos casos de negligência de crianças e adolescentes poderiam ser evitados através da prevenção por uma ação intersetorial dos órgãos da proteção social básica, visando o fortalecimento de vínculos entre pais e filhos.

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) – Lei Federal nº 8069 estabelece a concepção da criança e do adolescente como sujeitos de direitos. No sentido de minimizar os possíveis desdobramentos e a reincidência das situações de violência doméstica de modo integral, são importantes a criação e o fortalecimento de uma rede de serviços, composta por equipes multidisciplinares, instituída através de políticas públicas, com o objetivo de prevenção.

A ação integrada da rede de serviços à família vítima de violência faz com que, como diz Sodré (2001), o sujeito passe a ser compreendido e a se sentir como fazendo parte de uma cadeia cada vez maior de relações e

informações que permitam transformações, não só no espaço pessoal e familiar, mas também no contexto social. Ressaltando também que o trabalho com famílias em situação de violência pressupõe o valor multidisciplinariedade, conjugando, prioritariamente, ações de diferentes disciplinas (Serviço Social, Psicologia, Direito, etc.) em prol de uma visão mais completa da situação apresentada. A cooperação atrelada a uma finalidade comum configura um trabalho integrado no qual se conta com a disponibilidade dos profissionais em se articularem.

Nesse sentido, há uma interface importante entre o trabalho do Centro de Referência de Assistência Social e do Conselho Tutelar na busca pela garantia de direitos de crianças e adolescentes, mas para melhor compreensão dessa interface e da importância da prevenção das situações de negligência contra crianças e adolescentes, torna-se necessário realizar um breve histórico da legislação de proteção das crianças e adolescentes e entender o CRAS nas relações Estado X Sociedade Civil, na perspectiva de Estado ampliado da visão de Gramsci. A seguir, resgataremos a literatura sobre o Código de Menores de 1927 e o Estatuto da Criança e do Adolescente, para posteriormente destacar a importância da prevenção através da proteção social básica.

## 2.1

### **Do Código de Menores de 1927 ao Estatuto da Criança e do Adolescente: a prevenção no fim do túnel**

O início do século XX se caracterizou pela busca da modernização através do processo de expansão do mercado, início da industrialização e urbanização. A emergência de um operariado industrial atraiu, para os centros urbanos parcelas consideráveis da população em busca de melhores empregos e condições de vida.

A introdução das ideias higienistas de saneamento básico e dos hábitos influenciaram as políticas voltadas para assistência à infância. As teorias científicas da época indicavam que comportamentos diferentes dos aceitáveis moralmente eram resultados da influência do meio social e de características hereditárias, por isso se fazia necessário a “proteção” das crianças. A criminalidade aumentava e a simples repressão do Código Penal de 1890 precisava ser revista. Nesse contexto, juristas, filantropos, médicos entre outros

lutavam para que as questões referentes ao “menor<sup>1</sup>” se tornassem objetos específicos de uma normatização. Nesse sentido, em 1927, foi criado o Código de Menores, conhecido como Código Mello Matos.

### 2.1.1

#### **Final do século XIX e início do século XX: negligência, crianças desamparadas e delinquência juvenil em questão**

As crianças desamparadas, no final do século XIX, eram a preocupação de vários filantropos, médicos e juristas, fundamentando-se no alto índice de mortalidade infantil, na falência da Roda dos Expostos<sup>2</sup> e na presença de infantes nas ruas. Nesse sentido, Pereira (1994) sinaliza o quadro das principais cidades brasileiras ao final do século XIX:

... da noite para o dia (surgia), uma perigosa malta de pessoas marginalizadas que ameaçavam a ordem vigente, seja como massa ativa nos constantes motins urbanos, seja no exemplo negativo de um extrato que não vivia do trabalho ‘honesto’. No interior dessa malta, destacava-se, pela primeira vez, o grupo de crianças e adolescentes. No período anterior, eram pouco visíveis, pois as crianças tinham como destino as Casas dos Expostos e os adolescentes trabalhavam como escravos (Pereira, 1994).

A criança precisava ser protegida em instituições educativas que a prevenisse de se tornar delinquente, pois a infância representava o futuro da nação, como expõe Moncorvo Filho (1926), tendo como referência o discurso de Lopes Trovão no Senado Federal em 1896:

Temos uma pátria a reconstruir, uma nação a firmar, um povo a fazer... e para empreender essa tarefa, que elemento mais dúctil e moldável a trabalhar do que a infância?!... (Moncorvo Filho, 1926).

A falta de proteção ao “menor” se apresentava no aumento da taxa de mortalidade infantil devido às precárias condições de higiene, à pobreza, à falta de informação das famílias e ao aumento da população em consequência da imigração estrangeira e da migração de pessoas oriundas de outros estados do país para a capital. Houve um aumento da população correspondente a 279% no

<sup>1</sup> Termo utilizado pelo Código de Menores de 1927 para designar crianças e adolescentes em situação de abandono ou delinquência.

<sup>2</sup> A roda dos expostos ficava na parede das instituições de caridade, tinha um formato de tambor giratório e era utilizada para “colocar” bebês de modo que quem os recebia não identificava que deixava a criança.

período de 1872 a 1899 e se elevou o índice de crianças que morriam ao nascer para 7,7% entre os anos de 1895 e 1899 (Pinto et al., 2001). A Roda dos Expostos era considerada responsável pelos elevados índices de mortalidade infantil, devido à amamentação por amas de leite, residentes, muitas vezes, em lugares insalubres, que contribuíam para disseminação de doenças, e pela ausência de afeto que culminava em maus tratos. Já em época anterior, em um estudo sobre a Santa Casa da Misericórdia da Bahia, no período de 1550 a 1755, Russel-Wood (1981) apontou que naquele tempo a alta taxa de mortalidade de crianças se devia à negligência das amas, aos maus tratos e à desnutrição.

Na mesma perspectiva, o Código Penal de 1890 delegava à polícia a função de conter a criminalidade e, além disso, de controlar e coibir a desordem e a vadiagem. A criança estava inserida nesse mesmo contexto e era percebida como um problema social. Muitos menores encontravam-se sem amparo familiar, o que os impelia a condutas impróprias: a mendicância, a vadiagem, a prostituição, a delinquência e ao crime (Moura, 1999). Pelas disposições desse Código, a partir de nove anos a criança estava sujeita ao processo criminal e era tratada como adulto, sendo que entre 9 e 14 anos, o “menor” que tivesse cometido algum delito “*sem discernimento*” não seria responsabilizado criminalmente.

**A história brasileira no século XIX mostra que não havia preocupação com a intervenção educativa como forma de prevenção**, de um lado, a delinquência juvenil era tratada com repressão e do outro a negligência resultava em altas taxas de mortalidade infantil. Naquela época, o caminho já era inverso, não havia um trabalho com as famílias, por parte do Estado, no sentido da prevenção, e a legislação era punitiva e criminalizava a criança a partir dos nove anos.

Já no século XX, para resolver o problema da infância abandonada e da delinquência juvenil, Franco Vaz (1905) indica a educação e a assistência como forma de prevenção:

Ninguém duvida mais, em parte alguma, de que está na educação e no interesse vivo e vigilante pela infância toda a força de qualquer nação, de qualquer povo, o elemento principal do seu triunfo, a condição segura, insophismavel e formal do seu ressurgimento (Franco Vaz, 1905).

Os juristas, os médicos e filantropos foram responsáveis pela luta de novas formas de assistência à infância, passando a exigir do Estado ações que

viesses a moralizar os hábitos da população através da educação e assistência. Assim, em 1927, como já dito, foi criado, então, o Código de Menores, que seria uma lei de assistência e proteção aos menores, elaborada pelo Juiz José Cândido de Albuquerque Mello Mattos.

### 2.1.2

#### **Código de menores de 1927 e seus valores**

*O Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil, usando da autorização constante do artigo 1 do Decreto nº 5.038 de 1 de dezembro de 1926, resolve consolidar as leis de assistência e proteção a menores, as quaes ficam constituído o Código de Menores, no teor seguinte. Decreto nº 17.943 A, de 12 de outubro de 1927 – Consolidação das Leis da Assistência e Proteção a Menores.*

O decreto supracitado foi instituído nos termos da autorização legislativa pelo Presidente da República, Sr. Washington Luiz Pereira de Souza, referendado pelo Ministro da Justiça e Negócios Interiores, Sr. Vianna do Castello, e consolidado pelo Juiz Mello Matos.

Mello Matos se refere ao Código de Menores como “nova obra nacional de assistência e proteção aos menores de 18 annos abandonados, viciosos ou delinquentes” (Prefácio do livro As Leis de Menores no Brasil, do autor Lemos Brito, publicado em 1929). Esse Código foi baseado na nova legislação da Europa e da América e teve a contribuição de juristas, pedagogos, parlamentares e higienistas brasileiros.

Após a promulgação do Código, houve discussões sobre sua inconstitucionalidade. Um dos principais argumentos dos adversários contra aplicação do Código é de o mesmo resultar de uma delegação de poderes do Congresso ao Executivo e conter disposições novas que alteram os Códigos Civil e Penal da República. O Sr. Ministro Pedro Santos, apesar de não ter negado a constitucionalidade do Código, afirmou que “*não sendo oriundo do Legislativo o Código de Menores não é lei. Não é também consolidação porque o executivo não é consolidador*” (Britto, 1929). Já o Supremo Tribunal Federal, intérprete da Constituição, se manifestou pela constitucionalidade do Código, assim como, o Sr. Ministro Heitor de Souza (idem, 1929).

Segundo Aldrovando Correa, que publicou o livro Os Commentarios ao Código de Menores, em 1928, o Código de Menores tem por objetivo resolver o problema complexo “da assistência e proteção aos menores”. Esse autor destaca o capítulo 11 do Código que “das creanças das primeiras idades – inicia as disposições referentes á creança de menos de dous annos e, até a idade de

18 annos cerca o menor das mais justas garantias”. Sob o olhar de Correa (1928), o Código de Menores é uma grande conquista social:

Toda obra humana tem suas falhas, é sabido, todavia, o nosso povo hoje possui essa grande conquista social que é o Código de Menores, magnífica prova de proteção à pessoa física na primeira fase da existência (Correa, 1928, p.74).

Outro admirador do Código, Britto (1928), expõe que:

O Código de Menores é excepcional. Pondo um remate as velhas aspirações humanitárias, concatenando e aperfeiçoando leis e regulamentos esparsos, defendendo a infância de modo enérgico e sem excusados atropelos à vida doméstica, ele nos coloca em pé de igualdade com países mais avançados no assumpto (Britto, 1928, p.14).

Considerando o contexto histórico, o Código avançou no que se refere à proteção e a assistência do “menor”. Britto (1928) conceitua a assistência pública como a intervenção do Estado em benefício “da parte da comunhão social carecedora” de socorro ou amparo. Quando se trata dos menores, a assistência se refere à saúde, à vida e à educação, sendo que as instituições particulares a exercem por filantropia e os governos pela solidariedade e “garantia da própria comunhão”. Britto (1928) indica que a assistência pública é uma necessidade, mas os excessos dessa assistência podem ser perniciosos. Esse autor se baseia na obra *O papel moral da beneficência*, do pensador inglês Herbert Spencer, para afirmar que a filantropia deve ser medida criteriosa, a fim de evitar que a ilusão de benefícios imediatos propicie prejuízos à sociedade. No que tange à distinção entre assistência e proteção, a assistência expressa a proteção militante, da execução de serviços organizados ou prestados, e a proteção refere-se ao conjunto de leis e de medidas destinadas “a amparar e resguardar os menores de possíveis desvios ou sofrimentos físicos ou morais” (Britto, 1928, p.18).

O Ministro do Tribunal de Alçada, Sr. Aldo de Assis Dias, em seu livro *O Menor em face da justiça* (1968), expressa a preocupação da assistência ao “menor” propiciada pelo Estado e publica uma carta que escreveu para o Juiz Mello Mattos expondo que a ação oficial do Estado é insuficiente para atender as necessidades assistenciais a infância e adolescência abandonadas ou delinquentes, sendo a ação privada indispensável para suprir as deficiências do Estado. Além disso, o Ministro indica que a situação financeira do Estado não permite a concessão de grandes verbas para esse fim e deve limitar-se à fundação e manutenção das obras de assistência mais importantes sendo, as

demais, responsabilidade da iniciativa privada. Observa-se que já naquela época, havia a discussão sobre de quem era a responsabilidade da proteção, se seria do setor público ou privado.

Além da questão da assistência ao menor, o Código tratava sobre a imputabilidade penal. O artigo 86 vetava a prisão comum para o menor e a responsabilidade criminal era para os maiores de quatorze anos que mereciam um "processo especial" (art. 69). O "menor delinquente" com idade inferior a quatorze anos não podia ser "submetido a processo penal de espécie alguma" (art. 68).

Outro fator relevante era a extinção do sistema de "Roda dos Expostos" pelo Código de Menores que determinava: "A admissão dos expostos à assistência se fará por consignação directa, excluído o systema das rodas" (art.15). Dessa forma, o Código estabelecia a proteção legal dos menores abandonados que passaram à tutela do Estado (Faleiros, 1995).

No que tange ao trabalho infantil, o Código Mello Mattos proibia o trabalho aos menores de doze anos (art. 101) e aos que tivessem menos de quatorze sem terem concluído o primário. Essa proibição propiciou a resistência por parte dos industriais que utilizavam a força do trabalho do "menor" e consideravam que o trabalho era uma forma de proteção à marginalidade, persistindo assim na exploração dos "menores". No dia 29 de dezembro de 1928, o juiz Mello Mattos concedeu um prazo de três meses para que os estabelecimentos fabris se adaptassem à nova legislação. Os empresários tentaram prorrogar esse prazo e logo o assunto passou a ser publicado nos principais jornais da cidade, mas Mello Mattos considerou que as justificativas eram absurdas:

Ao sacrificar a saúde e o direito dos operários menores para proporcionar maiores lucros pecuniários aos seus patrões, e permitir aos pais tirarem dos filhos rendimentos, como se esses fossem propriedade sui generis, que aqueles tivessem o direito de explorar até à custa dos seus perecimentos (Lima, 2005).

Assim, o Juiz Mello Mattos manteve sua decisão e ordenou uma rigorosa fiscalização nas fábricas, com imposição de multas àquelas que contrariassem a Lei. Em 1943, o capítulo do Código de Menores que se refere ao trabalho é incorporado à Consolidação das Leis do Trabalho.

Ao considerar a exploração do trabalho infantil, Marx (1973) citou o depoimento de duas crianças (Willian Wood, de nove anos, e J. Murray, de 12 anos) sobre suas extensas jornadas de trabalho no século XIX:



Todo dia, trabalho até às 9 horas da noite. É o que tenho feito, por exemplo, nas sete ou oito últimas semanas [...]. Chego às 6 horas, às vezes mesmo às 4 horas da manhã. Trabalhei a noite passada até às 8 horas da manhã. Não me deitei. Comigo, oito ou nove garotos passaram a última noite trabalhando (Marx, 1973, p.100).

As crianças e mulheres eram mais “dóceis e maleáveis” e também custavam menos ao capitalista. Um operário adulto tinha um custo entre 18 e 45 xelins por semana enquanto três meninos de 13 anos de idade custavam apenas entre seis e oito xelins por volta de 1860. O trabalho de mulheres e crianças era tão lucrativo que o capitalista preferia usá-lo ao invés das máquinas para evitar aumentar o preço da produção (Cunha, 2013).

Diante dos lucros capitalistas da época com a exploração do trabalho infantil, Marx (1985) considerava que a proibição desse trabalho era incompatível com a existência da grande indústria e essa proibição seria revolucionária:

Uma proibição geral do trabalho das crianças é incompatível com a existência da grande indústria e é, portanto, um desejo pio vazio. A aplicação dessa [proibição] – se possível – seria reacionária, uma vez que, com uma regulamentação rigorosa do tempo de trabalho segundo os diversos níveis de idade e outras medidas de precaução para a proteção das crianças, a ligação precoce do trabalho produtivo com a instrução é um dos mais poderosos meios de transformação da sociedade hodierna (Marx, 1985, p. 29).

Além da polêmica relacionada ao trabalho dos “menores”, o Código também intervinha na educação propiciada pelos pais e indicava a possibilidade de destituição do pátrio poder em casos de crueldade, negligência, abuso de poder e exploração (art. 31). Conforme relata Furlotti (1999),

O Código de Menores de 1927, que causou tanto protesto dos industriais por suas medidas de regulamentação do trabalho infantil, procurava estabelecer medidas para garantir o bem-estar físico e moral das crianças. Crueldade, negligência, abuso de poder, exploração, pela primeira vez, constavam como motivos plenamente justificáveis para o Estado destituir alguém do pátrio poder (Furlotti, 1999).

Outra questão que se mostrava polêmica no Código era a proibição do ingresso indiscriminado de menores de 18 anos às apresentações de teatro de revista, propiciando reflexos no contexto sociofamiliar em que os pais consideravam uma *intromissão exagerada ao exercício do pátrio poder* (Siqueira, 1993). Ao ser provocado por essa questão, o Colendo Superior Tribunal Federal se mostrou favorável à validade do decreto. É importante ressaltar que naquela época, a sociedade patriarcal estava em evidência, sendo o pai o responsável pelas decisões com relação a sua família, sem a intervenção do Estado. A partir

de 1928, a polêmica se estendeu aos cinemas.

O entendimento da época era que o Código de Menores se referia apenas as crianças abandonadas e delinquentes, enquanto que os filhos de família eram regidos pelo Código Civil. Tendo como referência esse entendimento, o advogado Prado Kelly impetrou *habeas corpus* em favor de pais que queriam frequentar teatros e cinemas das cidades com seus filhos. Os debates eram constantes na imprensa e nos mais variados segmentos da sociedade. Alguns defendiam o Juiz Mello Mattos e outros o criticavam. Em um caso idêntico, julgado no dia 11 de junho de 1928 pelo Tribunal da Relação de Minas Gerais, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a constitucionalidade do Código a todos os menores independentemente de sua condição familiar<sup>3</sup>.

Com relação à prevenção, não há um capítulo ou artigos específicos sobre prevenção no Código de Menores de 1927. A prevenção aparece como uma forma a ser divulgada através de propagandas para evitar os males sociais que pudessem resultar no abandono, na perversão e no crime entre os menores. O capítulo V desse Código estabelece a criação do “Conselho de Assistência e Protecção aos menores”, que tem por um dos objetivos

Art.222 - fazer propaganda na Capital Federal e nos Estados, com o fim de, não só **prevenir** os males sociaes e tendentes a produzir o abandono, a perversão e o crime entre os menores, ou compromette sua saude e vida, mas tambem de indicar os meios que neutralizem os effeitos desses males. (Código de Menores, 1927)

Já no capítulo VI, relativo às “medidas applicaveis aos menores abandonados”, estabelece uma multa para os pais e mães que favorecerem ou excitarem e não prevenirem o “menor” a cometer algum ato infracional ou a ficar em situação de abandono. Segundo o artigo 60,

Art. 60. O pae, a mãe, o tutor ou encarregado da guarda do menor julgado abandonado ou delinquente, que sciente e directamente houver excitado, favorecido ou produzido o estado em que se acha o menor, ou de qualquer modo houver concorrido para a perversão desse ou para o tornar alcoolico ou deixando de **prevenir** podendo faze-lo os motivos que determinaram tal estado, incorrerá as multa de 100\$ a 1:000\$, além das mais penas que forem applicaveis. (Código de Menores, 1927)

Ao analisar o Código de Menores de 1927, observa-se que a

<sup>3</sup>

Informações obtidas no arquivo do Museu do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro.

culpabilização dos pais com relação ao comportamento dos seus filhos é histórica, sem que houvesse, desde aquela época, uma preocupação do Estado com a criação de políticas de prevenção relacionada ao trabalho com famílias.

Após a implantação do Código de Menores, iniciou-se uma fase com maior interferência estatal no tratamento aos menores abandonados e delinquentes, segundo o artigo 54: “*Os menores confiados a particulares, a institutos ou associações, ficam sob a vigilância do Estado, representado pela autoridade competente*”. Entre 1940 e 1943, durante o governo de Getúlio Vargas, com a perspectiva da proteção às crianças pobres e suas famílias, foram criados: o Departamento Nacional da Criança (DNCr), o Serviço de Assistência ao Menor (SAM), a Legião Brasileira de Assistência (LBA), o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), o Serviço Social do Comércio (SESC) e a Campanha Nacional de Educandários Gratuitos (CNEG).

No período de 1943 a 1964, o Código de Menores foi utilizado principalmente nos casos de delinquência, foi o período do apogeu dos internatos (Alvim, 1994). Na ditadura militar (1964-1985), através da Constituição de 1964, com a lei 4513-64, criou-se a Política Nacional do Bem-Estar do Menor (PNBEM), na qual foi instituída a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM), que incorporou o patrimônio e as atribuições do extinto Serviço de Assistência ao Menor.

No final da década de 1970, com a Reforma do Código Mello Mattos, há a reavaliação do atendimento aos “menores”, propondo um atendimento ao “menor” considerado em *situação irregular*. Nessa perspectiva, é promulgado o Código de Menores de 1979, que, segundo Couto (1998), continuava classificando a questão do abandono ou da delinquência como uma situação de classe social, voltado para crianças pobres.

A questão da prevenção no Código de Menores de 1979 aparece uma vez, na seção “Da Colocação em Lar Substituto”, e está relacionada a evitar a ocorrência de situação irregular do menor, segundo o artigo 21, podendo ser delegado o pátrio poder aos pais ou responsáveis para cumprir esse objetivo “*Admitir-se-á delegação do pátrio poder, desejada pelos pais ou responsável, para **prevenir** a ocorrência de situação irregular do menor*” (Código de menores de 1979, art.21).

Esse código dispõe sobre a assistência, proteção e vigilância a menores até dezoito anos que estejam em situação irregular, ou seja, que estejam privados de condições de subsistência, saúde e educação por falta ou omissão

dos pais ou pela impossibilidade dos pais em provê-las. Mais uma vez no processo histórico brasileiro, os pais são culpabilizados por não prover meios de sustento, saúde e educação e o Estado se omite de fornecer condições necessárias para garantir esses direitos. Além disso, o Código de Menores de 1979 também considera situação irregular a vítima de maus tratos ou castigos imoderados impostos pelos pais ou responsável; em perigo moral, devido a encontrar-se em ambiente e exercendo atividade contrária aos bons costumes; com desvio de conduta, em virtude de grave inadaptação familiar ou comunitária ou autor de infração penal. Na visão crítica de Rizzini (2004), a criação da categoria “menor em situação irregular” reforçava a incapacidade das famílias pobres de cuidar dos filhos e as expunha à intervenção do Estado:

A legislação menorista confirmava e reforçava a concepção da incapacidade das famílias pobres em educar os filhos. O novo Código de Menores, instaurado em 1979, criou a categoria de ‘menor em situação irregular’, que, não muito diferente da concepção vigente no antigo Código de 1927, expunha as famílias populares à intervenção do Estado, por sua condição de pobreza. (Rizzini, 2004, p.41)

Com relação à prevenção, em parágrafo único, o Código de 1979 estabelece que as medidas de caráter preventivo se aplicam a todo menor de dezoito anos, independentemente de sua situação, mas não abordam quais são essas medidas e nem as políticas que deveriam ser adotadas.

### 2.1.3

#### **Críticas ao código de menores de 1927: a história continua...**

Décadas após a promulgação do Código de Menores de 1927, a utilização do termo “menor” traz algumas reflexões. Conforme Cavallieri (1978), a palavra MENOR contém uma conotação jurídica inegável em que no rol social existem meninos, crianças, garotos e quando se fala em “menor” se refere ao menor abandonado, menor delinquente, menor vítima, em que um tom pejorativo está popularmente e socialmente ligado a esse termo.

Nessa perspectiva, a literatura brasileira contemporânea, que aborda o tema referente à história da assistência a crianças e adolescentes, traz contribuições para o debate sobre o Código de Menores<sup>4</sup>. Segundo Couto (1998), no Código Mello Mattos, as crianças pobres passaram a ser

<sup>4</sup> Mais informações ver: Rizzini (1993), Rizzini (1997), Del Priore (1991), Pillotis e Rizzini (1995), Cunha (2000), Bazílio (1998) entre outros.

denominadas “menores” e eram subdivididas em três categorias<sup>5</sup>: os abandonados, para os que não tinham pais; moralmente abandonados, para os que eram oriundos de famílias que não tinham condições financeiras e ou morais; e delinquentes, para os que praticavam atos “criminosos” ou contravenções. A infância pobre não tinha acesso à cidadania assegurada por seu berço, para tornar-se um cidadão, era preciso fazer com que a criança ficasse contida no seio de uma família capaz de seguir os parâmetros da moralidade estabelecida. Caso a família se mostrasse “incapaz de educar e vigiar seus filhos poderia ser cassado seu direito à paternidade” (Rizzini, 1997).

Em 1990, após várias discussões e críticas feitas aos Códigos de Menores de 1927 e de 1979, foi promulgado o Estatuto da Criança e do Adolescente – Lei Federal nº 8069/90 que visa romper com a visão “menorista” e preconiza que o atendimento deve ser voltado para toda criança ou adolescente independente de sua condição financeira, ética e social, caracterizando esses seres humanos como sujeitos de direitos. Além disso, o Código de Menores estabeleceu seus valores durante décadas no Brasil e para mudar os sistemas culturais se faz necessário também a participação da sociedade, segundo Rizzini (1993):

A ousada tentativa da nova legislação em superar a secular dicotomia entre as concepções de menor e de criança só se fará sentir nas iniciativas dirigidas à infância com a cobrança e fiscalização da sociedade, empenhada em eliminar a prática perversa de impingir a essa criança um tratamento de “menor”. (Rizzini, 1993, p. 98).

Tendo como base o referencial legislativo, resumidamente, Andrade (2000) afirma que o ECA rompe definitivamente com a doutrina da situação irregular, até então admitida pelas Leis nº 4513, de 1964, e nº 6697, de 1979 (Código de Menores), que ficaram revogadas. Estabelece, como diretriz básica e única, a doutrina de proteção integral como princípio ordenador das políticas públicas para infância e adolescência. Assim, eram deixados para trás os

---

5 Considerando o artigo 26 do Código de Menores de 1927: “(...) Consideram-se abandonados os menores de 18 anos: I- Que não tenha habitação certa nem meios de subsistência, por serem seus pais falecidos, desaparecidos ou desconhecidos ou por não terem tutor ou pessoa cuja guarda vivam.

II- Que vivem em companhia de pai, mãe, tutor ou pessoas que se entreguem a habitualmente a prática de atos contrários à moral e aos bons costumes.

III- Que se encontrem em estado habitual de vadiagem, mendicância ou libertinagem.

IV- Que frequentem lugares de jogo ou de moralidade duvidosa ou andem na companhia de gente viciosa ou de má vida.

V- Que devido à crueldade, abuso de autoridade, negligência ou exploração dos pais, tutor ou encarregado de sua guarda sejam: a) vítimas de maus tratos-físicos e habituais ou castigos imoderados; b) privados habitualmente dos alimentos ou dos cuidados indispensáveis à saúde. c) excitados habitualmente para gaturice, mendigação ou libertinagem”.

momentos nos quais o direito de crianças e adolescentes era marcado pela execução de normas e diretrizes repressivas e discriminatórias (1927-1979) e o período que se caracterizou por uma política nacional baseada pela proteção e amparo paternalistas (1979-1989). Durante a década de 1980, a sociedade começou a dar força e a criar movimentos civis organizados que incentivaram a luta a favor dos direitos da criança e do adolescente. Em 1986, diversas Organizações Não-Governamentais (ONGs), pessoas ligadas à FUNABEM, Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) se uniram para formar a Frente Nacional de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, que fortaleceu o debate e impulsionou a criação de um Estatuto concretizado em 1990.

Mendes (2006) destaca que a conquista histórica dos direitos das crianças e dos adolescentes na década de 1980 é confluência de um fator externo e outro interno à área infanto-juvenil. O fator externo envolve a conjuntura dessa década, influenciada pela redemocratização do país e pela mobilização da sociedade civil. Esse autor acrescenta que:

Essa mobilização polarizou a discussão na Assembleia Nacional Constituinte (1986-1988) nas suas diferentes comissões, fazendo explicitar o confronto de papéis antagônicos para a sociedade e o Estado brasileiro. Nos segmentos comprometidos com a democracia e a cidadania se inseriram, naquele momento, profissionais competentes em suas áreas, os movimentos sociais de esquerda e os parlamentares progressistas. Ou seja, sem a mobilização desses segmentos, a Constituição Federal de 1988 seria outra e certamente o título da “Ordem Social”, diferente (Mendes, 2006, p.244).

No que se refere ao fator interno, Mendes (2006) destaca dois aspectos. Primeiro, foi a crise do modelo adotado pela FUNABEM, da qual denúncias de violência institucional emergiam, e a falta de integração e articulação entre as instâncias de atendimento apontava a dificuldade de administração de uma política centralizada em sua formulação e descentralizada em sua execução. Porém, nesse mesmo contexto, surgiram em seu corpo técnico pessoas com uma visão crítica e propostas de mudanças institucionais. O segundo aspecto refere-se ao papel das Organizações Não-Governamentais, à época, na luta pelos direitos da criança e do adolescente.

Assim, articulou-se, no bojo do processo de redemocratização da sociedade, um movimento especificamente voltado para a infância e juventude. Suas mobilizações resultaram na incorporação da ideia de cidadania infanto-

juvenil na Constituição de 1988 e, finalmente, na elaboração do Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990 (Mendes, 2006).

De um modo geral, o Estatuto derrubou as concepções anteriores para adentrar ao momento histórico no qual se funda a concepção da criança e do adolescente como sujeitos de direitos, isso é, cidadãos passíveis de proteção integral com absoluta prioridade no que se refere à efetivação dos direitos à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária. A garantia de prioridade compreende, entre outras questões, a preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas, conforme o artigo 4º da Lei Federal nº 8069 – ECA.

A proteção da criança e do adolescente é um fator importante na legislação, sendo aplicada a todas as crianças e jovens sem discriminação de qualquer tipo. A ideia de punição e afastamento social, que afetava crianças e adolescentes em situação irregular, foi substituída pela garantia da ampla defesa, limitando as ações do poder judiciário em relação aos menores de 18 anos. Além disso, apesar do Estatuto da Criança e do Adolescente ter sido promulgado em 1993, esse vem sendo alterado através de leis para adequá-lo às necessidades do contexto histórico e social.

Após sua elaboração, o ECA sofreu uma mudança significativa em seu texto, instituída pela lei nº. 10.764, de 12 de novembro de 2003. Pontos como exploração sexual infantil na rede mundial de computadores e a maior proteção da criança e do adolescente quando abordados pelos meios de comunicação foram incluídos ou modificados, a fim de modernizar o Estatuto de acordo com as questões atuais. Um dos pontos importantes incluído no Estatuto foi a caracterização da pedofilia na internet como crime. Na nova redação fica estabelecido que quem "apresentar, produzir, vender, fornecer, divulgar ou publicar, por qualquer meio de comunicação, inclusive rede mundial de computadores ou internet, fotografias ou imagens com pornografia ou cenas de sexo explícito envolvendo criança ou adolescente" terá pena de dois a seis anos de prisão (artigo 241 - ECA). Em 2017, a seção V-A, incluída pela Lei 13441 no ECA, garante a infiltração de agentes de polícia na internet para a investigação de crimes contra a dignidade sexual de criança e de adolescente.

A reforma de 2003 também ampliou o parágrafo do artigo 143, que proibia a divulgação, em qualquer veículo de imprensa, de fotografia, referência de

nome, apelido, filiação, parentesco e residência de crianças e adolescentes que cometessem ato infracional. Agora, a proteção de identidade e de imagem se estendeu, ficando proibido publicar, além das informações acima, as iniciais do nome e sobrenome de possíveis infratores com menos de 18 anos.

Com relação à prevenção, no Estatuto da Criança e do Adolescente, há um capítulo que estabelece, segundo o artigo 70, que “É dever de todos prevenir a ocorrência de ameaça ou violação dos direitos da criança e do adolescente”. Em 2014, 21 anos após a promulgação do ECA, a Lei 13010 inclui no capítulo da prevenção que:

Art. 70-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão atuar **de forma articulada na elaboração de políticas públicas** e na execução de ações destinadas a coibir o uso de castigo físico ou de tratamento cruel ou degradante e difundir formas não violentas de educação de crianças e de adolescentes, tendo como principais ações:

I - a **promoção de campanhas educativas permanentes** para a divulgação do direito da criança e do adolescente de serem educados e cuidados sem o uso de castigo físico ou de tratamento cruel ou degradante e dos instrumentos de proteção aos direitos humanos;

II - a **integração com os órgãos** do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, com o Conselho Tutelar, com os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente e com as entidades não governamentais que atuam na promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente;

III - a **formação continuada e a capacitação dos profissionais** de saúde, educação e assistência social e dos demais agentes que atuam na promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente para o desenvolvimento das competências necessárias à prevenção, à identificação de evidências, ao diagnóstico e ao enfrentamento de todas as formas de violência contra a criança e o adolescente; (Incluído pela Lei nº 13.010, de 2014)

IV - o **apoio e o incentivo às práticas de resolução pacífica** de conflitos que envolvam violência contra a criança e o adolescente;

V - a inclusão, nas políticas públicas, de **ações que visem a garantir os direitos da criança e do adolescente**, desde a atenção pré-natal, e de atividades junto aos pais e responsáveis com o objetivo de promover a informação, a reflexão, o debate e a orientação sobre alternativas ao uso de castigo físico ou de tratamento cruel ou degradante no processo educativo;

VI - a promoção de **espaços intersetoriais** locais para a articulação de ações e a elaboração de planos de atuação conjunta focados nas famílias em situação de violência, com participação de profissionais de saúde, de assistência social e de educação e de órgãos de promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente.

Parágrafo único. As famílias com crianças e adolescentes com deficiência terão prioridade de atendimento nas ações e políticas públicas de prevenção e proteção. (Brasil, 2014, grifo nosso)

A prevenção da violência contra crianças e adolescentes, segundo Azevedo e Guerra (1998), pode ser classificada de três formas:

- Prevenção primária: todas as estratégias dirigidas ao conjunto da população num esforço para reduzir a incidência ou o índice de ocorrência de novos casos. 2)
- Prevenção secundária: envolve a identificação precoce da assim chamada



'população de risco'. 3) Prevenção terciária: dirigida aos indivíduos que já são agressores ou vítimas no sentido de reduzir as consequências adversas do fenômeno ou de evitar que o indivíduo sofra o processo de incapacidade permanente (Azevedo & Guerra, 1998, p.9-10).

Quando não ocorre a prevenção, a criança e o adolescente que tiverem seus direitos violados podem acionar o Conselho Tutelar que é um órgão responsável por garantir os direitos infanto-juvenis. Cabe a ele, como conhecedor e defensor do ECA, as decisões sobre a melhor forma de garantir e fiscalizar a situação das crianças e adolescentes.

As atribuições do Conselho Tutelar são definidas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, mas o desconhecimento dessas atribuições propicia uma realidade diferente do que está disposto na lei, devido a alguns fatores citados pela literatura e presenciados na prática, conforme veremos a seguir, após a exposição das atribuições do Conselho Tutelar que, segundo o art. 136 do ECA, são:

- I - atender as crianças e adolescentes nas hipóteses previstas nos arts. 98 e 105, aplicando as medidas previstas no art. 101, I a VII;
  - II - atender e aconselhar os pais ou responsável, aplicando as medidas previstas no art. 129, I a VII;
  - III - promover a execução de suas decisões, podendo para tanto:
    - a) requisitar serviços públicos nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança;
    - b) representar junto à autoridade judiciária nos casos de descumprimento injustificado de suas deliberações.
  - IV - encaminhar ao Ministério Público notícia de fato que constitua infração administrativa ou penal contra os direitos da criança ou adolescente;
  - V - encaminhar à autoridade judiciária os casos de sua competência;
  - VI - providenciar a medida estabelecida pela autoridade judiciária, dentre as previstas no art. 101, de I a VI, para o adolescente autor de ato infracional;
  - VII - expedir notificações;
  - VIII - requisitar certidões de nascimento e de óbito de criança ou adolescente quando necessário;
  - IX - assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente;
  - X - representar, em nome da pessoa e da família, contra a violação dos direitos previstos no art. 220, § 3º, inciso II, da Constituição Federal;
  - XI - representar ao Ministério Público para efeito das ações de perda ou suspensão do poder familiar, após esgotadas as possibilidades de manutenção da criança ou do adolescente junto à família natural. (Redação dada pela Lei nº 12.010, de 2009)
  - XII - promover e incentivar, na comunidade e nos grupos profissionais, ações de divulgação e treinamento para o reconhecimento de sintomas de maus-tratos em crianças e adolescentes. (Incluído pela Lei nº 13.046, de 2014)
- Parágrafo único. Se, no exercício de suas atribuições, o Conselho Tutelar entender necessário o afastamento do convívio familiar, comunicará incontinenti o fato ao Ministério Público, prestando-lhe informações sobre os motivos de tal entendimento e as providências tomadas para a orientação, o apoio e a promoção social da família. (Incluído pela Lei nº 12.010, de 2009).

A principal atribuição do Conselho Tutelar é atender as crianças e adolescentes cujos direitos estejam ameaçados ou violados por ação ou omissão do Estado ou da sociedade; por falta, abuso ou omissão dos pais ou responsáveis; ou em razão da própria conduta das crianças e adolescentes (art.98 do ECA), tomando imediatamente as providências cabíveis para a cessação dessa ameaça e a restituição do direito. Para tanto, os Conselhos Tutelares aplicam **medidas de proteção** já previstas em lei e que lhes cabe aplicar, além de outro conjunto de medidas, aplicáveis aos pais ou responsáveis quando esses são os agentes violadores do direito.

Alguns exemplos de medidas de proteção são: a matrícula e a frequência obrigatória à escola, a requisição de tratamento médico ou psicológico, a inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio. Medidas aplicáveis aos pais vão do encaminhamento a programas de auxílio à família, até a inclusão em programas de orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos e advertência.

As questões judiciais, como as que envolvem guarda, tutela, adoção, ato infracional cometido por adolescentes ou infrações administrativas ou penais contra os direitos das crianças estão fora das atribuições do Conselho Tutelar, cabendo-lhe encaminhá-las à Defensoria Pública, ao Ministério Público ou ao Juizado da Infância e da Juventude.

Além disso, cabe ainda ao Conselho Tutelar assessorar o poder executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente. É interessante ressaltar, nesse ponto, a importância do Conselho Tutelar no mapeamento das violações de direitos e, por conseguinte, da detecção das fortalezas e fragilidades das políticas públicas, programas e entidades de atendimento e das áreas prioritárias para investimento do Estado na formulação de políticas para a garantia de direitos. Com a finalidade de registro sistemático das violações de direitos e de completa orientação sobre rotinas e providências a serem adotadas pelos Conselheiros Tutelares para restituição dos direitos violados, o Conselho tem à sua disposição o Sistema de Informação para a Infância e Adolescência (SIPIA) que pode contribuir com a quantificação e qualificação dos atendimentos de acordo com a realidade de cada CT.

O SIPIA foi desenvolvido pela Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente e se propõe à construção de indicadores locais, estaduais e nacionais sobre a violação dos direitos das crianças e adolescentes. As estatísticas de violação de direitos por estado, agente violador

e direito violado estão disponíveis para consulta em meio virtual<sup>6</sup>, porém não há esses dados referentes ao estado do Rio de Janeiro, por exemplo, o que dificulta a visualização da realidade das violações de direitos contra crianças e adolescente no âmbito nacional.

Apesar das atribuições do Conselho Tutelar serem definidas no ECA, há inúmeras situações de equívocos nos atendimentos desse órgão. Conforme Souza (2007), é tão grande a falta de conhecimento das atribuições dos Conselhos Tutelares que, em muitas situações, a criança ou o adolescente vítima, ao invés de ser encaminhado aos programas ou serviços adequados (e por isso é necessário que exista uma rede de atendimento) é encaminhado (a) para o Conselho Tutelar. Como se esse fosse lhe prestar o devido atendimento especializado naquele momento (cuidados médicos, psicológicos, de segurança, de apoio e etc.). Tal prática em determinados casos pode agravar o trauma já existente na vítima, provocando a sua revitimização.

Seda (1995) acrescenta que

O Conselho Tutelar não é pronto-socorro. Se alguém está batendo em alguém, há a necessidade de um pronto socorro de segurança pública (e não de um conselheiro que vá de madrugada brigar com o agressor); se alguém já bateu em alguém que está ferido, o que se necessita é de um pronto socorro médico (e não de um conselheiro que vá, solidariamente, chorar o braço quebrado da vítima); se alguém está desvalido (perdido, abandonado, desprotegido), essa pessoa precisa de um pronto socorro social (abrigo). Muitos municípios criam Conselhos Tutelares para fazer esse trabalho de pronto socorro. Não é essa sua função. Sua função é intervir depois que o pronto socorro cumpre sua tarefa, ou quando o pronto socorro ameaça ou viola direitos. Em muitos casos, o conselheiro se transforma em transportador de pessoas para delegacias, prontos-socorros, abrigos ou para (!) sua própria casa (que, de residência privada, se transforma em abrigo público. É isso que as pessoas realmente querem com o Conselho Tutelar?). Cada município deve organizar as formas (os programas) para socorrer crianças e adolescentes que necessitem de proteção policial, médica e social. E criar um Conselho Tutelar, cuja incumbência é corrigir os desvios desses serviços. Por isso, **já dissemos neste relato que quando as comunidades querem muitos conselhos, na verdade o que querem é muitos programas. Depois de organizado todo o sistema e for testada sua capacidade de atendimento, aí sim, se for necessário, se criará outro Conselho Tutelar** ou quantos realmente sejam necessários (Seda, 1995, p.180, *grifo nosso*).

Nesse sentido, a rede de atendimento é de grande importância para o sistema de garantia de direitos infanto-juvenis, sendo necessárias políticas que fortaleçam a rede de atendimento instituída por ações governamentais e não governamentais. Conforme o artigo 87 do ECA, são linhas de ação da política de

<sup>6</sup>Disponível no site: [http://www.sipia.gov.br/CT/?x=o3tRXLoowY0N6XI\\*frUSaA](http://www.sipia.gov.br/CT/?x=o3tRXLoowY0N6XI*frUSaA) Acessado em: 12/05/2017

atendimento:

I - políticas sociais básicas;

**II - serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social de garantia de proteção social e de prevenção e redução de violações de direitos, seus agravamentos ou reincidências;** (Redação dada pela Lei nº 13.257, de 2016, *grifo nosso*)

III - serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão;

IV - serviço de identificação e localização de pais, responsável, crianças e adolescentes desaparecidos;

V - proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente.

VI - políticas e programas destinados a prevenir ou abreviar o período de afastamento do convívio familiar e a garantir o efetivo exercício do direito à convivência familiar de crianças e adolescentes; (Incluído pela Lei nº 12.010, de 2009)

VII - campanhas de estímulo ao acolhimento sob forma de guarda de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar e à adoção, especificamente inter-racial, de crianças maiores ou de adolescentes, com necessidades específicas de saúde ou com deficiências e de grupos de irmãos. (Incluído pela Lei nº 12.010, de 2009)

Observa-se que em 2016, o artigo 87, inciso II, foi alterado instituindo como política de atendimento “*os serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social de garantia de proteção social e de prevenção e redução de violações de direitos, seus agravamentos ou reincidências*”. Ou seja, a prevenção enquanto política de atendimento é contemplada no Estatuto da Criança e do Adolescente 23 anos depois da sua promulgação. Além disso, os órgãos de prevenção como o Centro de Referência de Assistência Social estão inseridos em um Sistema de Garantia de Direitos que contribui com a ação intersetorial para efetivação dos direitos, conforme veremos a seguir.

## 2.2

### **Sistema de Garantia de Direitos: articulação entre proteção e prevenção**

O Estatuto da Criança e do Adolescente propõe uma nova gestão dos direitos infanto-juvenis, através da explicitação de um sistema de garantia de direitos que atende ao cumprimento do artigo 86 do Estatuto da Criança e do Adolescente, “através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”.

Nessa perspectiva, a resolução 113 do Conselho Nacional dos Direitos da

Criança e do Adolescente - Conanda<sup>7</sup>, de 19 de abril de 2006, define o Sistema de Garantia de Direitos através da articulação das instituições governamentais e da sociedade civil:

Art. 1º O Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente constitui-se na articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente, nos níveis Federal, Estadual, Distrital e Municipal. § 1º Esse Sistema articular-se-á com todos os sistemas nacionais de operacionalização de políticas públicas, especialmente nas áreas da saúde, educação, assistência social, trabalho, segurança pública, planejamento, orçamentária, relações exteriores e promoção da igualdade e valorização da diversidade (Conanda, 2006).

Segundo a resolução mencionada, os órgãos públicos e as organizações da sociedade civil que integram esse Sistema, deverão exercer suas funções, em rede, de acordo com os três eixos estratégicos de ação: defesa dos direitos humanos, promoção dos direitos humanos e controle da efetivação dos direitos humanos.

O eixo da Defesa tem como objetivo específico a responsabilização do Estado, da sociedade e da família pelo não-atendimento, atendimento irregular ou violação dos direitos individuais ou coletivos das crianças e dos adolescentes.

No âmbito da defesa, há um conjunto de atores governamentais e não-governamentais. Nesse eixo, situa-se, segundo o Conanda (2006), a atuação dos seguintes órgãos públicos:

- I - judiciais, especialmente as varas da infância e da juventude e suas equipes multiprofissionais, as varas criminais especializadas, os tribunais do júri, as comissões judiciais de adoção, os tribunais de justiça, as corregedorias gerais de Justiça;
- II - público-ministeriais, especialmente as promotorias de justiça, os centros de apoio operacional, as procuradorias de justiça, as procuradorias gerais de justiça, as corregedorias gerais do Ministério Público;
- III - defensorias públicas, serviços de assessoramento jurídico e assistência judiciária;
- IV - advocacia geral da união e as procuradorias gerais dos estados
- V - polícia civil judiciária, inclusive a polícia técnica;
- VI - polícia militar;
- VII - conselhos tutelares; e
- VIII - ouvidorias.

<sup>7</sup>Criado em 1991, pela Lei nº 8.242, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) foi previsto pelo Estatuto da Criança e do Adolescente como o principal órgão do Sistema de Garantia de Direitos. Por meio da gestão compartilhada, governo e sociedade civil definem, no âmbito do Conselho, as diretrizes para a Política Nacional de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes.

Portanto, segundo o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), os Conselhos Tutelares estão inseridos no eixo da defesa dos direitos infanto-juvenis, conforme preconizado também pelo ECA.

O eixo da Promoção de Direitos tem como objetivos específicos: a deliberação e formulação de uma política de atendimento que prioriza e qualifica como direito as necessidades básicas da criança e do adolescente. Busca garantir a universalidade dos serviços públicos básicos de modo prioritário às crianças e aos adolescentes, cumprindo o preceito constitucional disposto no artigo 194 da Constituição Federal e no artigo 87 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

O artigo 194 da Constituição Federal define a Seguridade Social enquanto direito social básico, dispõe que:

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinados a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Parágrafo único - Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

- I - universalidade da cobertura e do atendimento;
- II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
- IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;
- V - equidade na forma de participação no custeio;
- VI - diversidade da base de financiamento;
- VII - caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados (Constituição Federal, 1988).

Com o intuito de garantir o acesso aos direitos e ao atendimento a necessidade básica da família foi criada, em 2004, a Política Nacional de Assistência Social - PNAS, regulamentada enquanto política pública pela Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (1993), visando garantir aos cidadãos, sejam eles contribuintes ou não, o acesso aos bens e serviços e buscando contribuir para o desenvolvimento de capacidades, promovendo e fortalecendo a autonomia do indivíduo. Para materializar o conteúdo da LOAS e da PNAS, foi implantado o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que define e organiza os elementos essenciais e imprescindíveis à execução da PNAS, possibilitando a normatização dos serviços e a definição de indicadores. A Política Nacional de Assistência Social se divide principalmente em dois tipos de proteção que contemplam o que está preconizado pelo artigo 87 do ECA: a *Proteção Social Básica* (voltada à **prevenção** de situações de riscos pessoal e social, fortalecendo a potencialidade das famílias e dos indivíduos), cujo órgão de

execução é o CRAS, e *Proteção Social Especial* (voltada à **proteção** de famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social), tendo por base o território, de acordo com sua complexidade, respeitada a diversidade regional e local.

Portanto, no âmbito da promoção/prevenção estão articulados espaços públicos institucionais responsáveis pela formulação das políticas públicas (saúde, educação, assistência social, emprego, habitação, segurança pública) que satisfaçam as necessidades básicas de crianças e adolescentes e suas famílias e pelo estabelecimento das diretrizes do planejamento, de modo a atingir a exigência de universalização dos serviços, além da participação da população na formulação e controle social dessas políticas.

No eixo do Controle, o objetivo se refere à vigilância do cumprimento dos preceitos legais constitucionais através do controle externo não-institucional da ação do Poder Público incluindo Estado-governo e sociedade civil organizada.

É esse o espaço da sociedade civil articulada em fóruns, congressos, conferências e em outras instâncias não-institucionais, isso é, Organizações Não-Governamentais (ONGs), entidades de atendimento direto, entidades de classe, sindicatos, pastorais e as diversas formas de organização social que permanentemente vão surgindo na dinâmica da democratização das relações sociais.

Os fóruns, congressos, conferências são espaços de mobilização e organização da sociedade para articulação política, do poder e do saber, espaços de debate, de divulgação de ideias, de estímulo a propostas de políticas e estratégias que façam avançar as conquistas democráticas.

Esse espaço representa um dos grandes desafios para a sociedade, pois deverá ser responsável pela retaguarda dos representantes da sociedade civil organizada nos espaços deliberativos, responsáveis pela gestão democrática das questões públicas. Outro aspecto é a importância da mobilização da sociedade para sua participação na elaboração e monitoração dos orçamentos públicos, na aplicação dos recursos financeiros dos Fundos públicos pelos Conselhos de Direitos, etc.

É importante destacar a mobilização e a produção de conhecimentos em torno da problemática de crianças e de adolescentes, assim como a responsabilidade pela capacitação permanente da sociedade para uma cultura que valorize o público infanto-juvenil do nosso País.

A articulação com a rede do Sistema de Garantia de Direitos e a prevenção são preocupações das equipes técnicas dos Conselhos Tutelares em seus artigos publicados. Paz et al. (2007) mostram a importância da prevenção

através de um trabalho interdisciplinar entre as várias esferas de governo (assistência social, saúde, educação e justiça) para a superação da violência doméstica contra crianças e adolescentes. Além disso, Mesquita (2007) sinaliza a relevância da articulação entre o Conselho Tutelar e a rede de proteção social local para promoção da criança e do adolescente a fim de vislumbrar a resolução das situações apresentadas e a evitar a reincidência das mesmas. Oliveira (2008) indica a importância entre a interlocução do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e do Sistema de Garantia de Direitos com o Conselho Tutelar de Bangu. Silva (2008) apresenta a importância das políticas públicas, em particular, da Política Nacional de Assistência Social como aliada ao Conselho Tutelar para efetivação da garantia de direitos infanto-juvenis.

Diante do exposto, no que se refere ao Sistema de Garantia de Direitos, os Conselhos Tutelares atuam no eixo da defesa de direitos infanto-juvenis a fim de garantir a efetivação do Estatuto da Criança e do Adolescente. Esse órgão pode ser um grande articulador dos eixos que compõe esse Sistema. No eixo da promoção de direitos, o CT tem como atribuição requisitar serviços públicos nas áreas de saúde, educação, assistência social, previdência, trabalho e segurança que contribuam para a promoção dos direitos e realizar articulações com o Centro de Referência de Assistência Social, que executa o trabalho com famílias em prol da prevenção dos casos de violência. No eixo de controle social o Conselho Tutelar e o CRAS podem atuar participando na elaboração e monitoração dos orçamentos públicos e participando de congressos, conferências na área infanto-juvenil indicando políticas sociais básicas e de proteção especial.

Para melhor compreender o porquê da importância da atuação do CRAS, enquanto órgão executor da política de assistência social, na prevenção dos casos de negligência, a seguir mostraremos uma análise de uma experiência em um Conselho Tutelar.

### 2.3

#### **Resultado da análise de uma experiência em um Conselho Tutelar: a importância da prevenção à negligência**

No Trabalho de Conclusão de Curso de Especialização da PUC-Rio em Atendimento a Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência Doméstica intitulado “A violência doméstica contra crianças e adolescentes e a atuação do Conselho Tutelar de Jacarepaguá e Barra da Tijuca: onde estão as políticas públicas?”, Silva (2007) propiciou alguns questionamentos sobre a violência



intrafamiliar e estabelece uma reflexão da realidade vivenciada pelos Conselhos Tutelares, em especial o Conselho Tutelar supracitado, onde realizou assessoria técnica com assistente social durante 6 anos, na busca pelo rompimento do ciclo da violência doméstica contra crianças e adolescentes. Já nesse TCC, Silva (2007) pontua a importância da Política Nacional de Assistência Social que institui os serviços de proteção básica e proteção especial, voltados para a prevenção e proteção de famílias em situações de violência.

A violência doméstica contra crianças e adolescentes foi a principal demanda atendida no Conselho Tutelar de Jacarepaguá e Barra da Tijuca em 2007 em um total de 2.444 casos; dentre esses 905 casos novos. Com o objetivo de conhecer de forma quantitativa essa demanda, foram analisados 280 atendimentos realizados por Silva (2007). Utilizaram-se as informações obtidas nos atendimentos sociais às famílias que foram registradas em fichas de atendimento da equipe técnica e inseridas nos procedimentos. Nesse estudo, de acordo com o gráfico 1 a seguir, podemos perceber que o principal tipo de violência doméstica abordada foi o abuso físico, que corresponde a 22% do total de atendimentos, seguida pela negligência, com 18%.

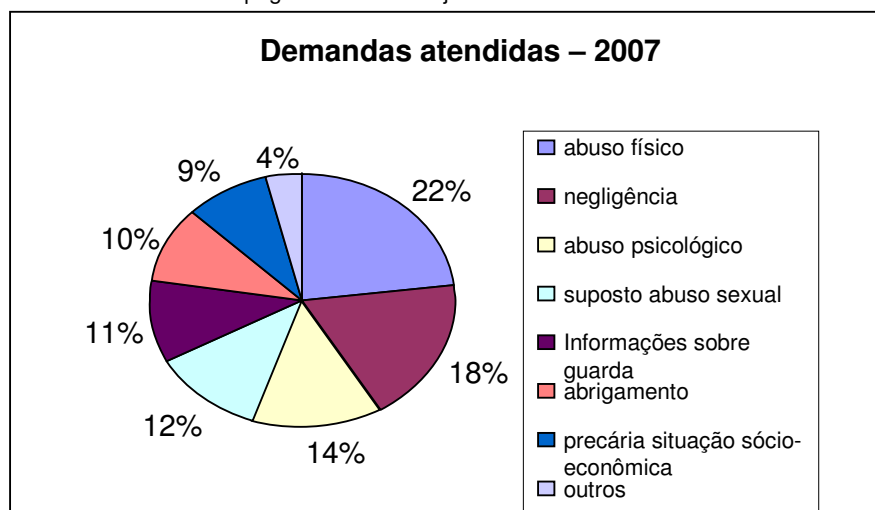
Nas entrevistas, Silva (2007) observa que a violência física é justificada como forma de impor limites às crianças e aos adolescentes e que essa violência é transgeracional, no sentido que os pais agridem os filhos porque dizem ter recebido esse tipo de educação e “sobreviveram”. Mas o contexto histórico e social entre as gerações é diferente e certamente a violência não favorece o respeito aos pais e ainda gera uma série de consequências.

Além disso, a inserção crescente da mulher<sup>8</sup> no mercado de trabalho, o número insuficiente de creches, a ausência de unidades escolares em tempo integral, os baixos salários (impossibilidade de pagar creches e atividades extracurriculares para seus filhos, deixando os infantes sozinhos em casa), a precarização do trabalho (há pais que trabalham de dois a três turnos) também contribuem para a questão da negligência.

---

<sup>8</sup>Ressaltando que tanto o pai quanto a mãe têm a responsabilidade legal com relação aos seus filhos, segundo o artigo 21 do ECA, mas atualmente um grande número de mulheres são provedoras do lar.

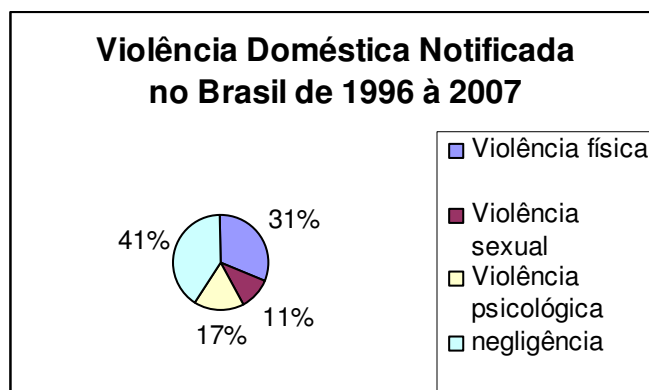
Gráfico 1 - Principais demandas atendidas por uma das assistentes sociais do Conselho Tutelar de Jacarepaguá e Barra da Tijuca durante o ano de 2007



Fonte: SILVA (2007)

Apesar da peculiaridade do abuso físico ser mais frequente do que a negligência no âmbito de abrangência do Conselho Tutelar de Jacarepaguá e Barra da Tijuca, esses dados se projetam em um contexto macro de violência. Conforme mostra o gráfico 2, na pesquisa nacional realizada sobre a violência doméstica notificada de 1996 a 2007, a negligência é a principal forma de violência doméstica (41,1%), seguida pela violência física (31,0%).

Gráfico 2 - Síntese de Violência Doméstica Notificada



Fonte: LACRI/IP/USP

Segundo o “Cenário da Infância e Adolescência no Brasil 2017”, em 2015, o Disque 100 recebeu mais de 153 mil denúncias de violações de direitos contra crianças e adolescentes em todo o país. A figura 1 e o quadro 1 mostram que a

negligência também aparece como a violência mais frequente nas denúncias de violações de direitos (72,8%), que corresponde a mais de 91 mil crianças e adolescentes, seguida pela violência psicológica (45,7%) que representa mais de 62 mil casos. Mais uma vez, os números mostram a importância da realização de um trabalho de prevenção com as famílias para evitar consequências para crianças e adolescentes.

Figura 1: Violações de direitos – disque 100



Fonte: Cenário da Infância e Adolescência no Brasil 2017, Fundação Abrinq, mostra indicadores do MEC, Ministério da Saúde, IBGE e Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) sobre a infância e adolescência no Brasil.

Quadro 1: Proporção de tipos de violações que foram notificadas pelo Disque 100 em 2015

Negligência	72,8%
Violência psicológica	45,7%
Violência física	42,4%
Violência sexual	21,3%
Outros	8,6%

Fonte: Cenário da Infância e Adolescência no Brasil 2017

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 227, estabelece que é responsabilidade da família, da sociedade e do Estado assegurar os direitos à criança, ao adolescente e ao jovem e colocá-los a salvo de qualquer negligência:

Art. 227 - É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (Constituição Federal, 1988).

Em consonância com a Constituição Federal (1988), o Estatuto da Criança e do Adolescente estabelece que nenhuma criança ou adolescente pode ser objeto de *"qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, punindo na forma da lei qualquer atentado, por ação ou omissão, aos seus direitos fundamentais"* (artigo 5º do ECA).

Segundo Guerra (2001), a questão da negligência é polêmica, já que é difícil avaliar o limite entre falha ou omissão dos pais nos cuidados com os filhos, quando a família se encontra submetida à miséria e exclusão social. Minayo (2001) também considera que a negligência é difícil de ser quantificada e qualificada quando as famílias vivem em situação de miséria.

A negligência refere-se à falta de cuidados com as crianças e adolescentes quando os pais ou responsáveis têm condições para tal, mas não contribuem com o desenvolvimento físico e mental de seus filhos. Nas palavras de Fernandes e Oliveira (2007):

A Negligência ocorre quando os pais ou responsáveis deixam de prover – **em dispendo de condições para tal** – os meios, recursos e cuidados necessários ao pleno e sadio desenvolvimento físico e mental de criança ou adolescente sob sua guarda e/ou responsabilidade. O abandono pode ser considerado uma forma extrema de negligência (Fernandes & Oliveira, 2007, p. 138).

Na mesma perspectiva, Azevedo e Guerra (1989) indicam que a negligência representa uma omissão em termos de prover as necessidades físicas e emocionais de uma criança ou adolescente. Configurando-se quando os pais (ou responsáveis) falham em termos de prover as necessidades físicas de saúde, educacionais, higiênicas de seus filhos e/ou supervisionar suas atividades de modo a prevenir riscos e quando **tal falha não é o resultado das condições de vida além do seu controle**.

Minayo (2001, p.97) define negligência também como uma omissão da família e da sociedade em prover as necessidades físicas e emocionais de uma criança:

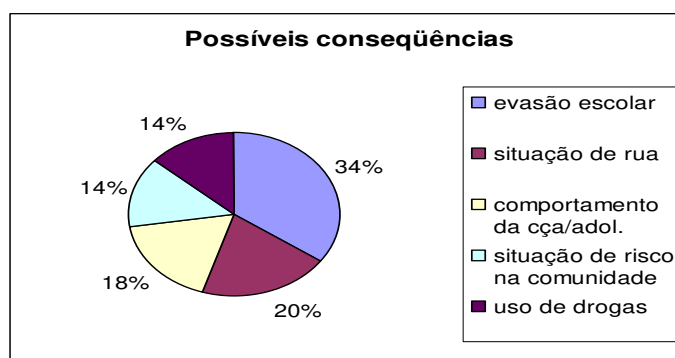
Elas (negligências) representam uma omissão em relação às obrigações da família e da sociedade de proverem as necessidades físicas e emocionais de uma criança. Expressam-se na falta de alimentos, de vestimenta, de cuidados escolares e com a saúde, quando as falhas não são o resultado de circunstâncias **fora do controle e alcance dos responsáveis pelos adolescentes e crianças** (Minayo, 2001, p.97, grifo nosso).

Diante das definições supracitadas, observa-se que os autores concordam

que a negligência está relacionada à omissão dos pais ou responsáveis em prover principalmente as necessidades físicas e emocionais. Além disso, as expressões “em dispondo de condições para tal” (Fernandes & Oliveira, 2007, p. 138); tal falha não é o resultado das condições de vida além do seu controle (Azevedo e Guerra, 1989); “fora do controle e alcance dos responsáveis pelos adolescentes e crianças” (Minayo, 2001, p.97) mostram que os autores também concordam que a negligência pode ser resultado de situações para além do controle da família e que podem ser de responsabilidade do Estado, como por exemplo, a falta de disponibilidade de serviços públicos de saúde, educação, habitação, segurança. No quarto capítulo, retomaremos o assunto quando analisaremos os motivos das faltas escolares e do acesso a saúde enquanto descumprimento de condicionalidade do Programa Bolsa Família.

É importante destacar também que a negligência e outros tipos de violências podem propiciar consequências para crianças e adolescentes. No gráfico 3, verificamos os possíveis desdobramentos das violências constatadas no Conselho Tutelar de Jacarepaguá e Barra da Tijuca, nos quais a principal consequência seria a evasão escolar com 35%, seguido pela situação de rua com 20%. Mostrando a importância de uma ação preventiva, em conjunto com as escolas e com os órgãos de proteção básica que atendem essas famílias, uma vez que a violência contra crianças e adolescentes no âmbito familiar pode propiciar a evasão escolar e motivar a situação de rua entre outras consequências.

Gráfico 3 – Possíveis consequências da violência doméstica



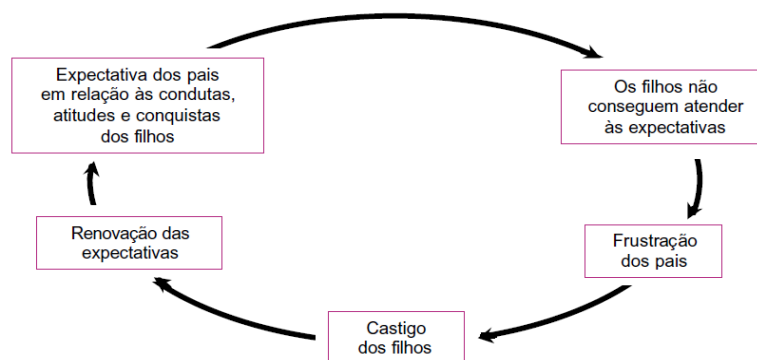
Fonte: SILVA (2007)

Cavalcante (2015), em seus estudos sobre negligência, afirma que o rendimento escolar de crianças e adolescentes é influenciado pelos cuidados paternos e que os pais que educam seus filhos através de práticas positivas, ou seja, demonstram interesse sobre a vida dos filhos, dialogam e são considerados

democráticos, têm crianças que apresentam maior rendimento escolar. Adolescentes que não são valorizados pelo seu desenvolvimento na escola e cujos pais são autoritários, negligentes e interagem com os filhos de forma negativa, mostram rendimento escolar mais baixo, tendem a evadir da escolar e muitas vezes vão para as ruas.

A violência doméstica, incluindo a negligência, pode ocasionar diversos transtornos psicológicos como aversão ao contato físico, apatia afetiva, dificuldade de dormir ou de se alimentar, medo, pânico, isolamento, depressão, comportamento agressivo, autodestrutivo, submisso, regressivo, tentativa de suicídio, irritabilidade, fugas, mentiras e também baixo nível de desempenho escolar (Brasil, 2002). O ciclo da violência (figura 2) se repete, porque os pais têm uma expectativa em relação ao comportamento e atitudes dos filhos e quando esses não atendem as expectativas, promovem castigos que podem ser físicos, psicológicos ou os tratam com indiferença através da negligência afetiva.

Figura 2 – Ciclo da violência contra crianças e adolescentes



Fonte: BRASIL (2002)

Face à indiferença de seus pais, Morais, E.P. et al. (1999) afirma que a negligência afetiva pode fazer com que os adolescentes se tornem muito dependentes de outros adultos em quem procuram afeição, colocando-os muitas vezes em situações de risco, realizando roubos, se envolvendo em atos ilícitos, usando drogas, tendo comportamentos extremos, hiperativos, depressivos e muitas vezes se automutilam como forma de despertar atenção.

Nas entrevistas apresentadas com as crianças e adolescentes, Silva (2007) afirma que há fragilidade do vínculo familiar, com ausência do afeto e da preocupação por parte dos pais. Já os genitores justificam essa ausência através

da falta de tempo de cuidar dos filhos porque trabalham e dizem que, após a jornada de trabalho, chegam em casa cansados e estressados para dar atenção aos infantes e precisam realizar as tarefas domésticas.

Segundo Dalka e Vecina (2002), o exercício de poder vivenciado no cotidiano do trabalho, em que há subordinação em relação às ordens do patrão, influencia na dinâmica familiar, na qual os genitores, às vezes, exercem o pequeno poder através da relação de dominação de forma violenta perante os filhos. Havendo, assim, uma influência do macrossistema (sociedade) entre as relações existentes no microssistema (família) em que as desigualdades entre as classes sociais influenciam o ambiente familiar, reproduzindo um tipo de desigualdade entre os membros da família.

Em alguns atendimentos, foi possível observar também que os pais desconheciam várias informações referentes a seus filhos como: série escolar, amigos, diversões preferidas e até mesmo a idade. Se os pais não conhecem os filhos e os filhos não os reconhecem como pais, que referência de educação eles terão? Esse é um grande desafio para a atualidade.

É importante salientar que diante da realidade brasileira, culpabilizar somente os pais pelas situações de negligência também é evidenciar as desigualdades, uma vez que os recursos necessários para um cuidado integral das crianças não são acessíveis a todas as famílias. Segundo Mata et al (2017), há muitas famílias que vivem em condições de pobreza e miséria, por exemplo, que de forma não intencional não levam os filhos à escola, pois não conseguiram inseri-los próximos de sua residência ou só havia vaga em local perigoso, devido à escassez de transporte por ausência ou ineficiência de políticas públicas. Outras questões contribuem para a evasão escolar como, por exemplo, os pais terem que sair cedo porque trabalham em locais distantes e a própria criança ter a responsabilidade de ir para a escola sozinha.

Além disso, no Município do Rio de Janeiro, por exemplo, há escolas que se situam em diferentes áreas de facções criminosas e um adolescente que reside em determinada comunidade não pode frequentar a unidade escolar em bairro de outra facção sob o risco de morte. Assim, mais que rotular a família como negligente, é preciso realizar uma reflexão crítica sobre as condições que essa família tem para cuidar de seus filhos e a responsabilidade do Estado em contribuir com a efetivação de políticas públicas de educação, segurança,

habitação, saúde e trabalho que fortaleçam as habilidades protetoras das famílias.

Nesse sentido, Silva (2007) sinaliza a importância da criação e do fortalecimento de serviços com o objetivo de atender às famílias vítimas de violência doméstica, tanto na elaboração do diagnóstico, que subsidiará a responsabilização do agressor, quanto no atendimento terapêutico “pós trauma”, em prol do respeito à trajetória de intervenção proposta pelo ECA e, conseqüentemente, à efetivação dos direitos da criança e do adolescente, além da relevância do trabalho de prevenção com as famílias para evitar as referidas conseqüências. É na perspectiva da prevenção que surge a pergunta: onde estão os órgãos da proteção social básica responsáveis pelo trabalho com as famílias?

## **2.4.**

### **Onde está a Proteção “Prevenção” Social Básica?**

Os cidadãos e famílias em situação de risco pessoal e social por ocorrência de negligência, abandono, ameaças, maus tratos, violações físicas e psíquicas, discriminações sociais e infringência aos direitos humanos e sociais, ou seja, particularmente no que tange a crianças e adolescentes, quando há violação dos artigos 4º e 5º do Estatuto da Criança e do Adolescente, têm assegurados os serviços de proteção especial pela Política Nacional de Assistência Social

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 se refere à importância da “matricialidade sociofamiliar”, conforme veremos no capítulo 3, 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 (Brasil, 2004).

Na perspectiva de promover maior efetividade das ações dessa Política, aumentando sua cobertura, que se configurou 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 (voltada à prevenção de situações de riscos pessoal e social, fortalecendo a potencialidade das famílias e dos indivíduos) e Proteção Social Especial (voltada à proteção de famílias e indivíduos em situação de riscos pessoal e social), tendo por base o território, de acordo com sua complexidade, respeitada a diversidade regional e local.

O Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS, como integrante do Sistema Único de Assistência Social, deve se constituir como polo 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.

O CREAS 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 a 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. Sendo assim, esse equipamento pode se tornar grande aliado do Conselho Tutelar e de outros órgãos de defesa de direitos da criança e do adolescente em prol do regate da cidadania. Já a Proteção Social Básica cujos serviços são ofertados pelo Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) 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, entre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos - relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, entre outras) (Brasil, 2004:31).

Nesse sentido, o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) é uma unidade do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) que oferece serviços socioassistenciais de caráter protetivo, preventivo e proativo a fim de fortalecer os vínculos familiares e comunitários e ampliando o acesso dos usuários aos direitos de cidadania. O CRAS é a única unidade de proteção

básica que oferece o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF que tem por objetivo o fortalecimento dos vínculos, a democratização dos direitos, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida dos usuários. O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) consiste no trabalho social com famílias em prol da promoção de suas potencialidades e identificando as necessidades e vulnerabilidades vivenciadas, como será exposto nos capítulos 3 e 4.

Os usuários do PAIF são famílias em situação decorrente da pobreza, do precário ou não acesso aos serviços públicos, da fragilização de vínculos sociais e de pertencimento ou qualquer outra situação de vulnerabilidade e risco social na área de abrangência do CRAS de referência. Dentre os objetivos do programa, destacam-se: o fortalecimento da função protetiva da família; a prevenção da ruptura dos vínculos familiares e comunitários; a promoção do acesso a benefícios, programas de transferência de renda e serviços socioassistenciais; e o apoio a famílias com indivíduos que necessitam de cuidados, por meio da promoção de espaços coletivos de escuta e troca de vivências familiares, contribuindo, assim, para o protagonismo e autonomia dos usuários e a superação das vulnerabilidades (Brasil, 2009).

No CRAS é oferecido também o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) que possui caráter preventivo e proativo, pautado na defesa e afirmação dos direitos e no desenvolvimento de capacidades e potencialidades, atendendo prioritariamente as crianças, adolescentes e idosos que tem seus direitos violados. Segundo a Resolução da Comissão Intergestores Tripartite (CIT) nº 01/2013 e a Resolução CNAS nº01/2013, considera-se público prioritário do SCFV crianças e/ou adolescentes e/ou pessoas idosas nas seguintes situações: em situação de isolamento; trabalho infantil; vivência de violência e/ou negligência; fora da escola ou com defasagem escolar superior a 2 anos; em situação de acolhimento; em cumprimento de medida socioeducativa em meio aberto; egressos de medidas socioeducativas; situação de abuso e/ou exploração sexual; com medidas de proteção do ECA; crianças e adolescentes em situação de rua; vulnerabilidade que diz respeito às pessoas com deficiência. Nesse sentido, o CRAS também trabalha com a prevenção terciária, quando já ocorreu a violação de direitos, para evitar reincidência dessas situações. Esse e o Conselho Tutelar atendem as crianças e adolescentes em seus direitos violados,

cada órgão com sua especificidade e seu papel, mas contribuindo para efetivar a garantia dos direitos.

Na perspectiva da efetivação da legislação vigente, Taveira (2007) afirma que os direitos não passam a ser concretizados apenas pela imposição de uma legislação ou de uma resolução, existindo a necessidade de o Estado assumir o compromisso de representação dos cidadãos, com as correspondentes atribuições de deliberar políticas públicas integradas e se responsabilizar também pelos meios, principalmente recursos orçamentários, para sua efetivação. É necessário que haja investimento nos programas intersetoriais de atenção integral, a fim de prevenir situações de risco e garantir, realmente, os direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes. Além disso, é necessária a mobilização da sociedade em prol do controle e fiscalização das políticas públicas.

Há muito que se avançar para a efetivação do ECA, principalmente, no que se refere à ampliação da rede de serviços e de trabalhos voltados para a prevenção da violência contra crianças e adolescentes a fim de evitar suas consequências. Além disso, é importante a divulgação do Estatuto e de seus reais objetivos, contribuindo para a disseminação da cultura constitucional.

Ainda segundo Taveira (2007), faz-se urgente uma discussão para que as políticas públicas se tornem abrangentes e universais, através de um trabalho permanente de conscientização acerca dos direitos infanto-juvenis para que o imaginário social, repleto de velhos preconceitos e comportamentos arraigados, não se cristalice, impedindo uma ação positiva de enfrentamento à violência.

Nesse sentido, há grandes desafios também para o trabalho dos Centros de Referências de Assistência Social (CRAS) na contribuição da garantia de direitos de crianças e adolescente que remetem ao entendimento de que é necessária uma maior participação da população nos processos decisórios sobre as políticas públicas e a compreensão das relações sociais e familiares a fim de visualizar as situações concretas de sobrevivência da família e sua inserção no mundo contemporâneo.

Por meio das políticas públicas, distribuem-se ou redistribuem-se os bens e serviços sociais de prevenção e proteção, em resposta às demandas da sociedade civil por parte do Estado. O Centro de Referência de Assistência Social é um órgão executor do Estado através da Política Nacional de Assistência Social e compõe a rede de prevenção das situações de violência.

Ressaltando que a prevenção é efetivada através de ações intersetoriais e a escolha por caracterizar o CRAS nessa tese se faz através da experiência profissional e da importância desse órgão executor da proteção social básica, enquanto uma política pública de prevenção do Estado. Nesse sentido, a relação Estado e Sociedade Civil influencia na atuação do CRAS, conforme veremos a seguir.

#### 2.4.1

##### **Especificidades do CRAS na relação Estado e Sociedade Civil**

Na Nova República (1988), emerge a redefinição das esferas pública e privada, das relações Estado-sociedade e o eixo analítico da problematização das políticas públicas se desloca na redefinição do papel do Estado e na legitimidade desse papel (Melo, 1998). A política pública compromete o Estado na garantia de direitos, mas compromete também a sociedade no controle democrático e na defesa da institucionalidade legal e integridade dessa política. Nesse sentido, a implementação de tal política exige e reforça a criação da esfera pública enquanto *lócus* construído social e historicamente, na interconexão entre Estado e sociedade, apresentando-se como campo de conflitos e negociações em que se entrecruzam demandas diferenciadas (Pereira, 2008).

O Centro de Referência da Assistência Social, órgão executor das políticas de proteção social básica, está inserido nas relações entre Estado e Sociedade Civil. O CRAS é instituído por uma política pública do Estado, denominada de Política Nacional de Assistência Social, conforme veremos no capítulo 3.

Gramsci considera um conceito de Estado que inclui a sociedade, diferenciando-se da concepção formulada por Marx, na qual o Estado é um instrumento de dominação da classe operária e a sociedade civil faz parte do terreno estrutural ou de “base material” (BOBBIO, 2003). A proposição de Estado ampliado fundamenta uma perspectiva de concertação entre o Estado formalmente constituído e a sociedade civil organizada.

Para Gramsci, a sociedade civil é um espaço ou “arena” conformada pelas diversas instâncias organizadas da sociedade, em que projetos societários são construídos e disputam a hegemonia. Nos *Cadernos do Cárcere* (2000, p. 225-226), o autor define a sociedade civil como “o conjunto dos organismos vulgarmente ditos ‘privados’ e corresponde à função de hegemonia que o grupo

dominante exerce em toda a sociedade”. Na conformação da sociedade civil, é importante salientar a proposição, por Gramsci, de uma “primeira” etapa mais corporativista – cuja associação está motivada pela conquista de direitos mais específicos de categorias – para, em seguida, ser ampliada para uma espécie de “síntese” de questões programáticas mais gerais, capazes de agregar e congregiar diferentes segmentos sociais em torno de um projeto pactuado.

Concebe a sociedade civil como inserida em um dos dois eixos superestruturais, mais precisamente naquele constituído por um conjunto de organismos e instituições de caráter privado que corresponde à função de hegemonia. No outro eixo, está a sociedade política, identificada com o Estado, a qual corresponde à função de domínio ou coerção.

Nessa perspectiva, o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), enquanto órgão instituído por uma política nacional de proteção social básica, se insere na esfera do Estado e tem como atribuição a democratização dos direitos sociais garantidos pela constituição federal através do discurso da legislação imposta pelo próprio Estado. Os funcionários são capacitados para representá-lo através das políticas sociais instituídas por esse como uma forma de consenso e coerção, mas contraditoriamente, também fazem parte da sociedade civil na busca de influenciar os espaços de gestão dessas políticas.

O conjunto formado pela sociedade civil e pela sociedade política constitui o que Gramsci denomina *Estado ampliado*, que exerce ao mesmo tempo a hegemonia (atributo da sociedade civil) e a coerção (atributo da sociedade política). Estado compreendido para além do governo, constituído por sociedade política (coerção e monopólio legítimo do uso da violência) e pela sociedade civil (hegemonia). Com esse conceito, Gramsci possibilita uma compreensão que aponta para além da polarização Estado X sociedade civil, propondo-os como componentes complementares e interligados da organização social, reafirmando sua pluralidade, em contraposição a uma pretensa homogeneidade.

Portanto, a sociedade política e a sociedade civil distinguem-se pelas funções que exercem na organização da vida social, na articulação e reprodução das relações de poder, tornando, assim, o Estado uma instituição contraditória, pois ao mesmo tempo em que exerce a dominação também usa de mecanismos de consenso para se legitimar perante o conjunto da sociedade, a fim de atender

à demanda e às necessidades sociais. A sociedade civil é o espaço no qual são viabilizados projetos globais e que possibilita a articulação de interesses e a organização de consensos e hegemonias e o Estado que se identifica com essa sociedade é um Estado democrático e participativo (Nogueira, 2003). A hegemonia, segundo Gramsci, é uma combinação da força e do consenso:

O exercício 'normal' da hegemonia, no terreno tornado clássico do regime parlamentar, caracteriza-se pela combinação da força e do consenso, que se equilibram de modo variado sem que a força suplante muito o consenso, mas, ao contrário, tentando fazer com que a força pareça apoiada no consenso da maioria, expresso pelos chamados órgãos da opinião pública (Gramsci, 2000, p. 95).

Gramsci era um educador que acreditava nas qualidades intelectuais da população e em sua capacidade de criar uma hegemonia de classe, considerando o desenvolvimento da consciência da classe trabalhadora como fator principal para explicar tanto o domínio, quanto a derrocada do capitalismo (Canoy, 1988). A construção dessa hegemonia das classes subalternas, para Gramsci, necessita de uma “preparação ideológica das massas”, de uma nova forma de pensar o mundo, ou seja, de uma “reforma intelectual e moral” (Montaño & Duriguetto, 2011).

No pensamento de Gramsci, o Estado a ser constituído para a emancipação humana é subordinado à sociedade e se efetiva enquanto espaço democrático. Os espaços públicos se apresentam como alternativa para o desenvolvimento de um processo de democratização do Estado e da sociedade civil, contribuindo com a ruptura da perspectiva secundária da sociedade em relação ao Estado. Nesse sentido, Nogueira (2003) afirma:

Vê-se, portanto, que a sociedade civil gramsciana não se sustenta fora do campo do Estado e muito menos em oposição dicotômica ao Estado. Ela é uma figura do Estado, e foi enfatizada por Gramsci como a grande novidade que, na passagem do século XIX para o século XX, modificava a natureza mesma do fenômeno estatal, encaminhando-a em direção à ideia do “Estado ampliado”. Ela se articula dialeticamente no Estado e com o Estado, seja esse entendido como expressão jurídica de uma comunidade politicamente organizada, como condensação política das lutas de classes ou como aparato de governo e intervenção (Nogueira, 2003, p.191).

O Estado democrático de direitos e a sociedade civil contribuem para o fortalecimento dos espaços públicos e na efetivação de políticas sociais realmente necessárias e capazes de contribuir com a garantia dos direitos de crianças e adolescentes. O CRAS é um espaço de conflito e de contradições

sociais que podem ser críticos, por meio de uma cidadania ativa, com participação da sociedade social em espaços políticos de gestão ou pode ser um espaço de acomodação e “silenciamento”, até mesmo de negação de direitos, quando se reduz ao atendimento burocrático, ao legalismo, ao caráter punitivo das famílias e reforçando a cultura da crise instituída pelo Estado para garantir o mínimo dos mínimos sociais.

Na perspectiva gramsciana, a sociedade civil é o “conteúdo ético do Estado” que possibilita a unificação de interesses, a superação de questões corporativas e a articulação de consensos e hegemonias. Sendo assim, o Estado que de fato representa a essa sociedade civil é um Estado máximo, ou seja, um Estado social democrático e participativo que se põe como “dínamo da vida coletiva e parâmetro geral dos diversos interesses sociais, balizando-os, de algum modo compondo-os e, sobretudo, liberando-os para a afirmação plena e não-predatória” (Nogueira, 2003, p.191).

Nessa perspectiva, o CRAS contribui com a efetivação de consensos e hegemonias por estar representando o Estado, mas esse não se apresenta como o Estado máximo para as políticas sociais, conforme veremos no capítulo 3, e trabalha diante da focalização das políticas públicas e da redução de direitos sociais.

Segundo Gramsci, há uma relação orgânica entre o Estado e a sociedade civil, não existindo uma oposição entre essas duas instâncias. A oposição real se realiza entre as classes sociais e pode-se inferir que o “controle social” – no sentido de garantia de influência da sociedade civil na gestão do espaço e das políticas públicas – está inserido na disputa entre essas classes pela hegemonia. A participação da sociedade civil nas decisões, no sentido de ter o poder de influenciar e mudar a concepção de mundo, possui a força de impulsionar mudanças na cultura subjacente ao processo de decisão acerca das políticas públicas, através de novas práticas democráticas dos sujeitos coletivos (Neves, 2012).

A atuação efetiva da sociedade civil é um desafio na consolidação da democracia participativa, principalmente devido às particularidades do processo histórico brasileiro, conforme veremos no capítulo 3. A implantação e diversificação de espaços públicos nos municípios incentivam essa gradativa inserção na gestão pública e a fiscalização dos gastos públicos. O aprendizado democrático, baseado na cultura participativa voltada para os aspectos da

universalidade, contribui para a renovação da sociedade civil, concorrendo para o rompimento com as práticas assistencialistas (NEVES, 2012). Nesse sentido, o CRAS tem um papel importante, incentivando seus usuários, enquanto sujeitos políticos, à construção dessa cultura participativa, que Gramsci (2000) chamou de “reforma moral e intelectual” das classes subalternas.

Quando o CRAS segue a perspectiva burocrática e de caráter punitivo das famílias, esse órgão nega o próprio poder de agir em conjunto e nega o uso da autoridade enquanto mediação, pois segundo o pensamento de Arendt (2008),

O poder só é efetivado enquanto a palavra e o ato não se divorciam, quando as palavras não são vazias e os atos não são brutais, quando as palavras não são empregadas para velar intenções, mas para revelar realidades, e os atos não são usados para violar e destruir, mas para criar relações e novas realidades (Arendt, 2008, p. 212).

A inserção do Centro de Referência de Assistência Social, enquanto órgão do Estado, precisa ser compreendida na concepção democrática para que ele não seja visto como órgão punitivo pela sociedade, que reafirma, na perspectiva foucaultiana (1996), o Direito, enquanto instrumento de dominação.

O controle dos indivíduos, essa espécie de controle penal punitivo dos indivíduos ao nível de suas virtualidades não podendo ser efetuado pela própria justiça, mas por uma série de outros poderes laterais, à margem da justiça, como a polícia e toda uma rede de instituições de vigilância e de correção – polícia para vigilância, as instituições – psicológicas, psiquiátricas, criminológicas, médicas, pedagógicas para correção (FOUCAULT, 1996, p.86). (...) passa a ser um controle, não tanto sobre se o que fizeram os indivíduos está em conformidade com a lei, mas ao nível do que podem fazer, do que são capazes de fazer, do que estão sujeitos a fazer, do que estão na iminência de fazer (Foucault, 1996, p. 85).

O CRAS foi criado para exercitar e fortalecer o Estado democrático de direito através do trabalho com as famílias, mas pode também contribuir com ações punitivas, silenciando a própria organização da sociedade civil. Portanto, esse órgão enfrenta esse paradoxo e sofre a influência da pobreza política<sup>9</sup> que se insere nas relações entre Estado e sociedade civil. O CRAS, através do trabalho com famílias, pode tanto efetivar direitos como impor uma característica legalista e imediatista aos atendimentos. Esse órgão possui uma natureza executiva da política de assistência social, ou seja, executa o atendimento

<sup>9</sup>A pobreza política se expressa quando o indivíduo se exclui ou é excluído da atividade política, não se reconhecendo como sujeito de direitos e da construção de sua própria história (DEMO, 2003).



concreto com as famílias, que se convertem também em encaminhamentos para as entidades da rede de serviços, que podem ser governamentais ou não-governamentais.

As pessoas procuram atendimento no CRAS para garantir seus direitos de acesso a saúde, educação, habitação, defesa civil, cursos, emprego e previdência social através de encaminhamentos e articulação com os órgãos competentes por essas questões. Além disso, os pais procuram o referido órgão porque não conseguem impor limites a seus filhos e gostariam de “conselhos” de como educá-los. O Ministério Público solicita serviços de visita domiciliar, requisita informação das famílias, principalmente, referentes a idosos. Assim, o CRAS atende a grande demanda dos que os procuram e tenta também responde aos ofícios do Ministério Público e da Defesa Civil. Além disso, as pessoas comparecem a esse órgão para acessar serviços que contemplem suas expectativas através da inserção em uma unidade escolar melhor, mais próxima da residência, no turno desejado, ou ter acesso a um determinado exame ou especialidade médica, consulta prioritária com psicólogos da rede, entre outras demandas.

As famílias buscam também o Centro de Referência de Assistência Social para inserção no Cadastro Único, visando o acesso aos programas sociais, principalmente o Programa Bolsa Família e para orientações a diversas demandas sociais (habitação, saúde, educação, lazer, emprego, cursos), porém não há o entendimento do CRAS enquanto um órgão de prevenção de situações de risco, como a negligência, por exemplo.

Os encaminhamentos realizados pelo CRAS para a garantia de direitos não têm a mesma efetividade da requisição de serviços emitida pelo Conselho Tutelar. Mais uma vez, o caminho parece inverso: a prioridade é sempre de quem já sofreu a violação de direitos e a questão da prevenção não é ressaltada e, assim, mais e mais violências ocorrem sem se ter um trabalho concretizado de prevenção.

Os atendimentos no CRAS são realizados com as famílias, ou seja, com os responsáveis e os infantes. Faz-se necessário compreender a dinâmica familiar e o contexto social em que estão inseridos crianças e adolescentes, a fim de garantir seus direitos. 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 desses órgãos, a fim de qualificar os atendimentos. Por exemplo, em casos de violação

de direitos devido à negligência, é importante questionar: porque houve negligência dos pais; quais fatores levaram a essa negligência; se essa negligência também não é do poder público; qual o ponto de vista dos infantes, dos pais, da instituição, dos preceitos legais. Não é possível mais entender a negligência e outras violações de direitos, como fatos isolados a fim de culpabilizar as famílias. É necessário ter a compreensão de qual contexto está sendo abordado para que as medidas protetivas aplicadas não se tornem medidas punitivas. Nesse sentido, segundo Fávero (2001):

A culpabilização pode traduzir-se, em alguns casos, em interpretações como negligência, abandono, violação de direitos, entre outros, deixando submerso o conhecimento de determinações estruturais ou conjunturais, de cunho político e econômico, que condicionam a vivência na pobreza por parte de alguns sujeitos envolvidos com esses supostos atos (Fávero, 2001, p.161).

A Proteção Social Básica tem como objetivo prevenir as situações de risco, através do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários e:

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, entre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos - relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, entre outras) (Brasil, 2004, p.31).

O CRAS, enquanto órgão executor da proteção básica, oferece o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos que tem como público prioritário crianças e adolescentes que tem seus direitos violados e oferece também o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família com o objetivo de prevenir as situações de ruptura de vínculos das famílias. Mas os órgãos da proteção social no Brasil sofrem a influência das particularidades do processo histórico brasileiro. O contexto histórico mostra que há profundas consequências sociais, políticas e econômicas provenientes da globalização e da implantação do ideário neoliberal no Brasil, que se revela não só em nível nacional, mas internacional. As respostas do Estado a essas questões se veem restritas à liberdade de mercado que influencia diretamente na efetivação das políticas de proteção social, conforme veremos no próximo capítulo.

### 3

## Políticas de Proteção Social: as particularidades do processo histórico brasileiro

As políticas de proteção social no Brasil são diretamente relacionadas ao contexto histórico e às condições políticas, sociais e econômicas, sendo implementadas ora como forma de manutenção da força de trabalho e, em outros momentos, como conquista dos trabalhadores enquanto direitos constitucionais.

A Constituição Federal de 1988 foi responsável por uma importante transformação histórica, ao ampliar legalmente a proteção social para além da vinculação com o emprego formal, ao instituir a Seguridade Social enquanto sistema básico de proteção social composto por políticas de previdência social, assistência social e saúde; responsabilizar o Estado em oferecer serviços de saúde de forma universal, pública e gratuita, em quaisquer níveis de complexidade, através do Sistema Único de Saúde (SUS); reconhecer a assistência social enquanto política pública de direito e acesso aos serviços pelas populações que dela necessitarem e o direito a um salário mínimo aos idosos e deficientes com renda per capita inferior a um quarto do salário mínimo; estabelecer o salário-mínimo como valor mínimo dos benefícios previdenciários; estender os direitos previdenciários ao trabalhador rural com redução do limite de idade e reconhecer o seguro desemprego como direito social do trabalhador quando esse for demitido (Jaccoud, 2009).

Essas mudanças constituem uma transformação qualitativa na concepção de proteção que vigorou no Brasil até 1988, pois introduziu no marco jurídico os princípios da seguridade social e da garantia de direitos sociais. Nas palavras de Sposati (2009),

**Proteção social** – o sentido de proteção (*protectione*, do latim) supõe, antes de tudo, tomar a defesa de algo, impedir sua destruição, sua alteração. A ideia de proteção contém um caráter preservacionista – não da precariedade, mas da vida –, supõe apoio, guarda, socorro e amparo. Esse sentido preservacionista é que exige tanto a noção de segurança social como a de direitos sociais (Sposati, 2009, p.21).

Jaccoud (2009, p.58) indica que a “proteção social pode ser definida como

um conjunto de iniciativas públicas ou estatalmente reguladas para a provisão de serviços e benefícios sociais visando enfrentar situações de risco social ou privações sociais. ”

Já Boschetti (2013, p. 756), além de indicar que a proteção social é responsável pela provisão de bens e serviços sociais, também entende que deve haver organização e planejamento no conjunto de políticas sociais que compõe a proteção social, ou seja, essa se configura como um “conjunto organizado, coerente, sistemático e planejado de políticas sociais que garantem a proteção social por meio de amplos direitos, bens e serviços sociais, nas áreas de emprego, saúde, previdência, habitação, assistência, educação”.

Nos conceitos supracitados, é possível identificar que a proteção social não é responsabilidade só da assistência social, mas de um conjunto de políticas sociais que promovam a garantia de direitos e serviços sociais.

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004 baseia-se no conceito de proteção social de Di Giovanni (1998), que entende por Proteção Social as formas

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, tais como a velhice, a doença, o infortúnio, as privações. (...). Nesse conceito, também, tanto as formas seletivas de distribuição e redistribuição de bens materiais (como a comida e o dinheiro), quanto os bens culturais (como os saberes), que permitirão a sobrevivência e a integração, sob várias formas na vida social. Ainda, os princípios reguladores e as normas que, com intuito de proteção, fazem parte da vida das coletividades (Di Giovanni, 1998, p.10)

Considerando o conceito instituído por Di Giovanni (1998), a PNAS indica que a proteção social deve garantir a segurança de sobrevivência (de rendimento e de autonomia); de acolhida e de convívio ou vivência familiar. A segurança de rendimento e de autonomia deve garantir que todos tenham acesso a uma forma monetária de garantir sua sobrevivência, independentemente de suas condições para o trabalho ou desemprego. A segurança da acolhida deve prover as necessidades humanas como o direito à alimentação, ao vestuário e ao abrigo, inerentes à vida humana em sociedade. A segurança da vivência familiar ou a segurança do convívio supõe a não aceitação de situações de reclusão e de perda das relações, entendendo que é na relação com o outro e com a sociedade que se desenvolve sua identidade,

sua subjetividade, subjetividades coletivas, construções históricas, culturais, políticas e, sobretudo, os processos civilizatórios.

Segundo Sposati (2009), a concepção de proteção social exige transformação na organização das atenções, pois implica superar a ideia de que se atua nas situações só depois que ocorre uma desproteção e através de ações emergenciais executadas pelo campo da assistência social. Conforme vimos no primeiro capítulo, historicamente, a proteção e o acesso aos direitos, principalmente de crianças e adolescentes e suas famílias, só ocorrem depois da desproteção, não havendo uma preocupação da legislação brasileira com relação à prevenção. Já Sposati (2009) afirma que a proteção social contemporânea deve ser desenvolvida também através de ações preventivas:

A proteção exige que se desenvolvam ações preventivas. Por decorrência, desse entendimento é que a assistência social, no modelo brasileiro de proteção social não contributiva, passa a ter três funções, conforme explicita a PNAS-2004. Para além da **proteção social**, ela deve manter a **vigilância social** e a **defesa de direitos socioassistenciais**. 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.21-22).

Ainda de acordo com Sposati (2009), a concretização da proteção social sofre influência da territorialidade, pois ela só se efetiva e se executa a partir de forças e de ações com sujeitos reais e exige do gestor público assumir o compromisso de entender o usuário enquanto sujeito de direitos e não mais como carente de ajudas assistencialistas:

Um modelo de proteção social não contributiva para o Brasil resulta não só de implantação de novos programas de governo, mas de mudança mais incisiva que exige de o gestor público assumir um novo papel baseado na noção de cidadão usuário (e não de carente ou assistido) de seus direitos, e na responsabilidade do Estado em se comprometer com a capacidade de as famílias educarem seus filhos, tratando-as como núcleos básicos de proteção social (Sposati, 2009, p.19).

Na perspectiva crítica, a proteção social capitalista não é apenas social, mas também política e econômica. A proteção social oferecida pelo Estado burguês, regida por leis e pactos interclassistas, busca equacionar interesses antagônicos e teve sempre uma questão: atender necessidades sociais como de direito ou de justiça, através de poucos recursos econômicos porque, na lógica capitalista, a riqueza deve gerar mais riqueza e, portanto, os investimentos

devem ser direcionados para atividades economicamente rentáveis (Pereira, 2013).

Boschetti (2013), baseando-se nos estudos marxistas, afirma que o sistema de proteção social assegura a reprodução ampliada do capital:

O reconhecimento dos direitos sociais e, sobretudo, sua universalização nos sistemas de proteção social capitalista, seja em forma de bens e serviços, seja em forma de prestações sociais monetárias, possibilitaram a melhoria das condições de vida, certa redução das desigualdades sociais e certa socialização do fundo público, mas seguramente não desmercantilizam as relações sociais, que continuam regidas pelas relações capitalistas fundadas na socialização da produção e apropriação privada de seus resultados (Boschetti, 2013, p. 758).

Ainda considerando a perspectiva crítica, segundo Sposati (2013), a proteção social é uma política pública que não se refere à provisão de condições de reprodução social para restauração da força de trabalho humano, mas sim tem o campo de ação voltado para as necessidades de dependência, fragilidade, vitimização de demanda universal que são próprias da condição humana. A princípio, a proteção social poderia se apresentar na condição de transgressora das regras da acumulação do capital, pois tem um vínculo com o período da vida humana que é incompatível com a inserção no mercado de trabalho, mas, pelo contrário, há estratégias reguladoras que podem ajustar esse tipo de proteção aos interesses da acumulação e contribuir com as desigualdades sociais. Os dispositivos e regras que direcionam a proteção social, sua gestão e processos de trabalho são submetidos às formas desarticuladas de respostas às desproteções sociais, exatamente por atuar com o indivíduo e não sobre o processo de acumulação do capital.

O requerente de proteção social deve pagar o seguro, deve ser treinado para exercer alguma ocupação rentável, deve se submeter a um processo socioeducativo pautado no domínio de procedimentos ocupacionais como cursos de docinhos, salgadinhos, *pizza*, manicure, depilação, entre outros, pois nesse modo de pensar a proteção advém não de relações e vínculos, mas de condições individuais de ativação. A orientação é a de que o beneficiário possa se tornar um empreendedor e “ganhar sua emancipação”. Nesse horizonte liberal, a perspectiva da proteção social é tornar-se a mais reduzida possível e contrapor a “dependência com a condição de ser consumidor” (Sposati, 2013, p.658).

Sposati (2013) indica também que o processo de atenções a proteção social se mostra marcado por interrupções, intervalos, que expressam como forma estratégica em manter a proteção social com baixa estabilidade, mais suscetível a sofrer ajustes sob crises conjunturais ou estruturais do capital, impedindo a afirmação da universalidade da cidadania. Na ocorrência de crises

históricas do capital, uma das primeiras contenções é a introdução de medidas de focalização e minimização das atenções de proteção social.

Nesse sentido, as políticas de proteção social são resultantes de lutas históricas do trabalho, uma vez que são responsáveis pelo atendimento de necessidades relativas a valores socializados pelos trabalhadores e reconhecidos pelo Estado. No Brasil, o escopo da seguridade social, instituído pela Constituição Federal de 1988, refere-se não só a uma conquista das classes trabalhadoras, como também a uma das estratégias do capital na incorporação das necessidades do trabalho (Mota, 2006). A Constituição de 1988 traria transformações significativas no que tange à proteção social no Brasil. Nas palavras de Vianna (2005),

Direitos individuais e coletivos foram então expandidos. Em especial, a introdução da expressão Seguridade Social – e do sentido que emprestava às políticas que designava – mostrou-se claramente inovadora e sugestiva. Tratava-se, afinal, de um passo importante, a consigna constitucional, para o ingresso do país no universo civilizado dos Estados de bem-estar social (Vianna, 2005, p.121).

O Brasil vivenciado da ditadura ao processo de redemocratização foi influenciado pelo capitalismo internacional e por ideais neoliberais, mas também houve um momento histórico de fortalecimento dos direitos sociais preconizados pela Constituição de 1988. Nesse momento em que se estabelece no país políticas sociais universais visando à proteção social, há também no cenário mundial a proliferação dos ideais neoliberais, buscando a focalização das políticas através do discurso capitalista da crise do *Welfare State*. O governo Fernando Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso (nos seus dois mandatos) implementaram políticas neoliberais de redução de investimentos na área social e os governos de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Vana Rousseff também foram influenciados por essas políticas.

Nesse sentido, a proteção social é reflexo do momento da história do Brasil, por isso para compreender as políticas de proteção social hoje, faz-se necessário retomar o processo histórico que vem influenciando as características do Estado quanto à implementação dos direitos sociais. Nas palavras de Piana (2009),

As políticas sociais brasileiras estão diretamente relacionadas às condições vivenciadas pelo País em níveis econômico, político e social. Estão, portanto, no centro do embate econômico e político deste início de século, pois a inserção do Brasil (país periférico do mundo capitalista) no mundo globalizado, far-lo-á dependente das determinações e decisões do capital e das potências mundiais hegemônicas (Piana, 2009).

Assim, a seguir, serão expostas as particularidades da formação social do Brasil e os desafios para a participação social nas políticas de proteção social, bem como um breve histórico da ditadura até o governo Dilma (2016).

### 3.1

#### **Particularidades da formação social do Brasil e os desafios para a participação social nas políticas de proteção social**

Segundo Iamamoto (2007), as marcas históricas persistentes, ao serem atualizadas, repõem-se, da mesma forma que imprimem uma dinâmica própria às questões contemporâneas:

O novo surge pela mediação do passado, transformado e recriado em novas formas nos processos sociais do presente. A atual inserção do País na divisão internacional do trabalho, como um país de economia dita “emergente” em um mercado mundializado, carrega a história de sua formação social, imprimindo um caráter peculiar à organização da produção, às relações entre Estado e sociedade, atingindo a formação do universo político-cultural das classes, grupos e indivíduos (Iamamoto, 2007, p.128).

Mazzeo (1997) mostra que o Estado brasileiro traz em seu cerne dois aspectos que compõem sua superestrutura (nível ideológico): primeiro, elementos ideológicos comuns às formações sociais que vivenciaram situações tardias de desenvolvimento capitalista, como por exemplo Portugal, e segundo, questões intrínsecas à situação de particularidade escravista e latifundiária. As ideias liberais se inserem na colônia pelo caminho do mercantilismo português. A inexistência das condições históricas propícias para o surgimento de uma burguesia revolucionária no conjunto do império português no Brasil é agravada porque a escravidão foi um grande impedimento para a ideologia liberal.

Mazzeo (1997) indica também que a introdução do liberalismo no Brasil fica restrita em seu aspecto econômico, mesmo assim, apenas no direito de livre comércio e produção (agrícola). Com relação ao aspecto político, a *liberté, égalité, fraternité* dos revolucionários franceses e norte-americanos e a noção de sociedade civil burguesa ficam restritas aos que tem terras, dinheiro e escravos. A sociedade escravista brasileira não se consubstanciava apenas na coerção violenta, mas havia também uma forma manipulatória expressa no “paternalismo” e na “ideologia do favor”, engendrada pela formação social escravista, que aparece como um instrumento de dominação. Sendo assim, no



que se refere ao contexto mundial capitalista, a “modernização” do Brasil se caracteriza pela manutenção dos fundamentos coloniais de sua organização produtiva, uma vez que a burguesia agroexportadora se articula com a burguesia industrial britânica. A base da formação social escravista do Brasil desautoriza o liberalismo e a revolução, não permitindo um aparelho estatal em que se despegue a violência e o favor para manter a estrutura básica com a população sempre fora das decisões políticas, ou seja, uma estrutura que utiliza até golpes e contragolpes entre as classes dominantes sem alterações na sua característica basilar.

Prado Junior (2011) indica também que a colonização no Brasil tinha aspecto de uma vasta empresa comercial destinada a explorar os recursos naturais de um território em proveito do comércio europeu, sendo esse o verdadeiro *sentido* da colonização tropical. O objetivo da colonização era fornecer açúcar, tabaco, mais tarde ouro e diamantes, depois algodão e, em seguida, café para o comércio exterior. Assim, se organizava a sociedade e a economia brasileiras voltadas para o interesse dos negócios da Europa.

A ruptura com a colonização e o alcance revolucionário da Independência do Brasil não se objetivaram através de manifestações da população, do uso organizado da violência e de anseios coletivos de modificação da estrutura social. A grande lavoura e a mineração impunham a perpetuação da estrutura colonial, com a manutenção da extrema concentração de renda e monopólio do poder por pequenas elites; há a marginalização de grande quantidade de homens livres e a erosão invisível da soberania nacional nas relações econômicas e/ou políticas com as grandes potências. Portanto, a “Independência foi naturalmente solapada como processo revolucionário, graças ao predomínio de influências histórico-sociais que confinavam a profundidade da ruptura com o passado” (Fernandes, 2005, p. 51). “O que aconteceu com o Estado nacional independente é que era liberal somente em seus fundamentos formais. Na prática, ele era instrumento da dominação patrimonialista no nível político” (Fernandes, 2005, p.90). A Primeira República, segundo esse autor, também preservou as condições do Império que mantinha “duas nações”: a “nação de mais iguais” que se incorporava à ordem civil e a nação que estava dela excluída (“nação real”) composta pela maioria da população.

A dominação burguesa se relacionava a procedimentos autocráticos, herança do passado, e se mostrava quase neutra para formação e a difusão de

procedimentos democráticos alternativos. No Brasil, segundo Fernandes (2005, p. 250-251), as ameaças à hegemonia nunca foram decisivas e as tendências reacionárias da burguesia faziam parte da formação histórica, em que dominação burguesa surge como uma conexão não da “revolução nacional e democrática”, mas sim do capitalismo dependente.

A transição do capitalismo competitivo ao monopolista no Brasil também não foi realizada por uma burguesia com fortes diretrizes democráticas e nacionalistas voltada para o interesse da população. Mais uma vez, a economia capitalista mundial impôs, de fora para dentro, os próprios momentos históricos de verdade e decisão. Sendo assim, essa transição não foi determinada pela “vontade revolucionária” da burguesia brasileira nem pelos reflexos de desenvolvimento do mercado interno, mas sim pelas potencialidades da economia capitalista brasileira que podia passar por um “amplo e profundo processo de absorção de práticas financeiras, de produção industrial e de consumo inerentes ao capitalismo monopolista” (Fernandes, 2005, p.253). A burguesia brasileira se ajustou sob o tipo de capitalismo competitivo resultante da confluência da economia de exportação com a expansão do mercado interno e da produção industrial voltada para esse mercado. No entanto, a maturidade da burguesia é atingida sob a irrupção do capitalismo monopolista, com o recrudescimento inevitável da desigualdade social, da dominação interna e do subdesenvolvimento.

Em suma, a expansão monopolista no Brasil mantém a dominação imperialista e a desigualdade interna do desenvolvimento da sociedade, agravando as disparidades econômicas, sociais e regionais, e favorecendo a concentração de renda. Além disso, favorece a dominação política de cunho contrarrevolucionário em que o Estado tem um papel decisivo não só na unificação dos interesses das classes burguesas, mas também na propagação dos seus interesses e ideologias para a sociedade, se antecipando às pressões populares através de mudanças para manutenção da ordem e para evitar a ruptura radical com o passado (Iamamoto, 2005).

Segundo Oliveira (2013, p.60), a expansão capitalista brasileira se realiza “introduzindo relações novas no arcaico e reproduzindo relações arcaicas no novo”, em que das relações novas para o arcaico há a liberação de força de trabalho para suportar a acumulação capitalista industrial-urbana e em que a reprodução das relações arcaicas para o novo mantém o potencial de

acumulação liberado apenas para fins de expansão do próprio novo. O autor indica, ainda, que a mudança de classes proprietárias rurais pelas novas classes burguesas empresário-industriais não contribuiu para a ruptura do sistema, não só por questões genéticas, mas por questões estruturais.

Nesse sentido, de acordo com Netto (2015), na formação social brasileira, um dos traços do desenvolvimento capitalista consistiu na não realização das transformações estruturais, operando sem se desvencilhar de formas econômico-sociais, como por exemplo, o latifúndio. Portanto, não liquidava essas estruturas, mas redimensionava-as e as integrava em sua dinâmica. Além disso, foi próprio da formação brasileira a recorrente exclusão da população nos processos de decisão política, em que as classes dominantes encontravam uma forma de impedir ou travar a incidência das forças comprometidas com as classes subalternas nos processos decisórios.

Outra característica do Estado brasileiro é o impedimento do desenvolvimento da sociedade civil, não de forma direta, mas sim na atuação como um vetor de desestruturação, seja pela repressão, seja pela incorporação desfiguradora das agências que representam os interesses das classes subalternas. Nas palavras de Netto (2015, p. 35), “os processos diretivos da sociedade são decididos ‘pelo alto’ (notadamente, mas não de forma exclusiva, por núcleos encastelados na estrutura do Estado). Condensa-se aí, em boa medida, a particularidade da formação social brasileira.” Na mesma perspectiva, lamamoto (2007) indica que, por um lado, e “pelo alto”, a grande propriedade se transformou em empresa capitalista agrária e, por outro, com a participação do capital internacional proporcionou a conversão do Brasil em país moderno com uma complexa estrutura social e elevada taxa de urbanização, mas ambos os processos foram estabelecidos pela ação do Estado em vez de serem realizados por movimentos populares. A transição capitalista foi exercida através de acordos entre frações de classes dominantes economicamente com a exclusão das forças populares através de aparelhos repressivos e de intervenção econômica do Estado. Nas palavras de lamamoto (2007, p. 139),

A constante dessa trajetória tem sido a permanente exclusão dos trabalhadores urbanos e rurais das decisões do Estado e do bloco do poder, sujeitos à repressão centralizadora do Estado e ao arbítrio do poder privado dos chefes políticos locais e regionais (lamamoto, 2007, p. 139).

A participação social é um desafio na consolidação da democracia. O aparecimento dos espaços públicos nos municípios incentiva essa participação na gestão pública e fiscalização dos gastos. O aprendizado democrático, baseado na cultura participativa voltada para os aspectos da universalidade, contribui para a renovação da sociedade civil, rompendo com as práticas assistencialistas (NEVES, 2012). Segundo Couto et al. (2012),

A participação social é considerada um dos aspectos inovadores da arquitetura do SUAS. De fato, no campo da Assistência Social o debate sobre a participação demonstra uma alteração no padrão de relacionamento do Estado com a sociedade civil no tocante ao processo de intermediação dos interesses organizados e da luta pela efetivação dos direitos sociais (Couto et al., 2012, p. 142).

A participação popular foi regulamentada na Lei Orgânica de Assistência Social (artigo 5º) e o controle social foi estabelecido na Constituição Federal de 1988, enquanto “instrumento da participação popular no processo de gestão político administrativa-financeira e técnico-operativa, com caráter democrático e descentralizado (Brasil, 2004, p.51). Sendo assim, a sociedade é responsável pelo controle do Estado na garantia dos direitos sociais e dos princípios democráticos constitucionais. É importante ressaltar que a assistência social foi considerada política pública apenas em 1988, antes era considerada doação, favor, caridade, ajuda e os usuários eram como dependentes, tutelados pelas organizações que os atendiam.

De acordo com Schwarz (1977, p.16), o favor tornou-se um elemento interno da cultura brasileira, sendo um verdadeiro “mecanismo de reprodução das relações sociais”. Segundo Yamamoto (2007), as resoluções para as grandes decisões políticas brasileiras têm sido orientadas por deliberações “de cima para baixo” e pela reiterada exclusão das classes subalternas historicamente destituídas da cidadania política. O uso da coerção por parte do Estado, na formação social brasileira, proveniente de uma rede de relações autoritárias, restringiu a participação política da população. Essa característica da formação social brasileira pode ser um dos fatores que tem influenciado a não participação da população nos processos de decisões políticas na contemporaneidade. Segundo a própria Política Nacional de Assistência Social, os usuários têm demonstrado pouco interesse na atuação propositiva e participaram muito pouco

das conquistas da Constituição Federal (CF) enquanto sujeitos de direitos. Nas palavras de Sposati (2007),

Séculos de práticas sociais fragmentadas individualizadas tuteladoras que foram sendo designadas como de assistência social geram grande confusão no senso comum entre práticas assistencialistas e a proposição da política pública de assistência social presente na CF-88. Por decorrência, as práticas, públicas ou privadas, que têm sido apresentadas como de assistência social não coincidem com as referências a uma política de direitos de cidadania. De fato, reside razão, em parte, a essa crítica por decorrência da presença persistente de costumes conservadores nas relações sociais no Brasil (Sposati, 2007, p. 436).

O Estado democrático de direitos e a participação social contribuem para elaboração e efetivação das políticas sociais realmente necessárias e capazes de contribuir com a melhoria da qualidade de vida das famílias, apesar de historicamente a população ter sido excluída dos processos decisórios. Nesse sentido, a proteção social é diretamente influenciada pelas ações políticas, econômicas e sociais do Estado, como veremos a seguir.

### 3.2

#### **O Brasil da ditadura ao governo Dilma: reflexos para a proteção social na contemporaneidade**

A partir do golpe de Estado de 31 de março de 1964, instala-se no Brasil um Estado autoritário composto por ministros militares que vão governar através de atos institucionais, atos complementares e decretos específicos, sendo o poder centrado no Executivo federal que utiliza da ideologia da segurança nacional para aplicar medidas de arbitrariedade e ampliar a intervenção governamental, excluindo a população brasileira das decisões políticas, econômicas e sociais.

No período da ditadura, as medidas contra a inflação prejudicam as classes trabalhadoras, devido à política de arrocho salarial que, na prática, se estabeleceu como uma política de exploração dos assalariados, principalmente dos operários que não tinham qualquer perspectiva de alterar essa situação devido à repressão política e à intervenção do Estado nos sindicatos (Ianni, 1981, p.62).

Segundo Ianni (1981), a economia política da ditadura se caracterizou por três traços marcantes. Primeiro, o planejamento econômico transformou-se em uma poderosa força produtiva, na qual a vida social era vigiada e controlada de modo a garantir condições de estabilidade para o desenvolvimento do capital,

assim como os programas e projetos estatais eram voltados para manter uma força produtiva complementar. A violência estatal era utilizada como uma técnica política e econômica que também se mostrava como uma poderosa força produtiva a serviço do capital. Além disso, o capital financeiro, monopolista, passou a determinar as ações do Estado. Segundo Piana (2009), a fase monopólica contribui com a redução dos postos de trabalho:

A fase monopólica firma-se por meio do controle dos mercados, garantindo maiores lucros aos capitalistas. Com isso ocorrem diversas variações nas instituições capitalistas, tais como: ampliação do sistema bancário e crédito, acordos empresariais para o aumento do lucro por meio do controle dos mercados, formando os chamados cartéis. Surge grande acumulação de lucro, diminuição da taxa média de lucro e a tendência ao subconsumo aumenta. Os setores de grandes concorrências aumentam em seus investimentos demandando o surgimento de novas tecnologias e diminuindo os postos de trabalho (Piana, 2009, p.29).

Após 1964, a flexibilidade estrutural do mercado de trabalho e a precariedade das ocupações adquirem força, devido à intensa repressão às lutas de classe. O Estado proporcionou uma política salarial desfavorável aos trabalhadores, acentuando a concentração de renda e institucionalizando a alta rotatividade da mão de obra (Santos, 2012).

O modelo de *Welfare State*<sup>10</sup> dos governos militares tinha o caráter compensatório, pois era constituído de políticas assistencialistas que procuravam minimizar os impactos das desigualdades crescentes provocadas pela aceleração do desenvolvimento capitalista. Além disso, tinha o caráter produtivista, ou seja, as políticas sociais visavam contribuir com o crescimento econômico. Por exemplo, foram criadas as políticas de educação voltadas para atender às demandas por trabalhadores qualificados e aumentar a produtividade da mão-de-obra semiqualiificada (Medeiros, 2001). A perspectiva era que o progresso social seria resultado do crescimento econômico.

No período da ditadura militar, a política social no Brasil foi utilizada como forma de compensar o cerceamento dos direitos civis e políticos e o ciclo econômico internacional propiciou continuidade à industrialização desenvolvimentista no país, rompendo com o populismo do nacional-desenvolvimentismo das décadas anteriores. Nos meados dos anos 1970, com o

---

<sup>10</sup> O *Welfare State* se originou no século XIX com o surgimento da questão social e dos primeiros direitos sociais, mas teve seu apogeu no período entre 1945 e 1975 (os 30 anos gloriosos), pois nesse período o Estado capitalista desempenhou um papel importante na regulação da economia e da sociedade, constituindo-se como principal fonte de financiamento do bem-estar social.

fim do ciclo expansivo da economia internacional, iniciado após a Segunda Guerra Mundial, o capitalismo passou por uma nova crise, que se mostrou estrutural e se instaura até os dias atuais, causada pelo desequilíbrio entre a acumulação e o consumo e pela transformação do excedente produzido pela economia em capital financeiro (Pereira, 2012). Nesse período, devido à crise da ditadura com o agravamento da questão social, o aumento da pobreza e da miséria e a luta pela democratização do País, fortaleceram-se as discussões sobre as políticas públicas. Essa década foi marcada pelo agravamento das desigualdades sociais, mas dialeticamente, também por conquistas democráticas históricas sem precedentes no Brasil. No período da ditadura até 1988, a proteção social no Brasil era seletista, excludente e setorizada, surgindo a necessidade de reavaliar e questionar as políticas sociais vigentes.

Nos anos 1980, ocorreu no Brasil um processo de recessão econômica e, paralelamente, um período de redemocratização com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Nas palavras de Pereira (2012),

Voltando aos anos 1980, cabe mencionar um fato notório no histórico de altos e baixos do híbrido desenvolvimento brasileiro e da sua política social: paralelamente à recessão econômica, que também atingiu o Brasil — acompanhada de inflação, endividamento do setor público e de baixas taxas de crescimento —, o país assistiu, em 1985, ao fim da ditadura e ao advento de um novo período de redemocratização; e, nesse período, a conquista de maior simbolismo foi a promulgação, em 1988, da Constituição da República (CF/88), conhecida como “cidadã” (Pereira, 2012, p. 734-735).

Com a Constituição de 1988, a Seguridade Social incorporou a Previdência, a Saúde e a Assistência como forma de contribuir com a proteção social da população. Em 1990, 52% da população ativa estava desempregada ou inserida no mercado informal de trabalho (IBGE, 1990), não tendo nenhuma garantia de proteção social. Essa Constituição indicava que o enfrentamento à pobreza estaria no centro das políticas do governo e os programas sociais seriam retirados de um limbo, destituído de debate público ou procedimento político, já que viviam imersos em uma trama formada por organizações filantrópicas e caritativas (Telles, 1999).

No entanto, apesar da Constituição de 1988 conter avanços na área dos direitos sociais, como por exemplo, a criação do conceito de seguridade social, inédito na história política nacional, antes de ser promulgada, já foi contestada pelas forças conservadoras que na Assembleia Nacional Constituinte (ANC) de 1987, responsável por elaborar o novo texto constitucional após 21 anos de ditadura militar (Pereira, 2012).

A universalização e ampliação dos direitos sociais como dever do Estado previstos na Constituição brasileira surgiu no mesmo contexto em que, no cenário internacional, o neoliberalismo se fortalecia, ditava as regras econômicas do livre mercado, das privatizações, da flexibilização do mercado de trabalho, da negação dos direitos sociais através do Estado mínimo e as políticas sociais deveriam atender as necessidades do capital.

Bourdieu (1998) indica que o programa neoliberal extrai seu poder social a partir da força política e econômica dos interesses de acionistas, operadores financeiros, industriais, políticos conservadores ou social-democratas. O autor mostra que o neoliberalismo é uma utopia baseada no livre comércio, na maximização do lucro, na privatização e, em suas palavras,

essa utopia [neoliberal] ressuscita uma grande crença, a fé no livre comércio, não só entre aqueles que vivem materialmente disso, como financiadores, grandes empresas, etc., mas também aqueles que derivam de sua justificativa para existir, como funcionários e políticos, que santificam o poder dos mercados em nome da eficiência econômica, exigindo a remoção de barreiras administrativas ou políticas que impedem os detentores de capital de buscar a maximização do lucro individual, instituindo um modelo de racionalidade, que querem bancos centrais independentes, que pregam a subordinação dos Estados nacionais aos requisitos da liberdade econômica segundo os mestres da economia, com a remoção de todos os regulamentos em todos os mercados, começando com o mercado de trabalho, a proibição de déficits e da inflação, a privatização generalizada dos serviços públicos, redução de despesas públicas e sociais<sup>11</sup> (Bourdieu, 1998, p.3).

O curto governo Fernando Collor de Mello (1990/ 1992), influenciado pelo neoliberalismo, mostrou que visava destruir os direitos sociais adquiridos com a constituição de uma revisão que estaria prevista para 1993 que só não se efetivou devido ao processo de seu *impeachment* da presidência.

Já no mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, através de leis complementares e ordinárias, influenciadas também pelo ideário neoliberal, é realizada a contra-reforma com a redução e focalização das políticas de proteção social. A “reforma” do Estado Brasileiro, ocorrida a partir da década de 90, caracteriza-se como uma contra-reforma conservadora e regressiva (Bering, 2003).

---

<sup>11</sup> No original : cette utopie suscite une formidable croyance, la free trade faith, non seulement chez ceux qui en vivent matériellement, comme les financiers, les patrons de grandes entreprises, etc., mais aussi chez ceux qui en tirent leurs justifications d'exister, comme les hauts fonctionnaires et les politiciens, qui sacralisent le pouvoir des marchés au nom de l'efficacité économique, qui exigent la levée des barrières administratives ou politiques capables de gêner les détenteurs de capitaux dans la recherche purement individuelle de la maximisation du profit individuel, instituée en modèle de rationalité, qui veulent des banques centrales indépendantes, qui prêchent la subordination des Etats nationaux aux exigences de la liberté économique pour les maîtres de l'économie, avec la suppression de toutes les réglementations sur tous les marchés, à commencer par le marché du travail, l'interdiction des déficits et de l'inflation, la privatisation généralisée des services publics, la réduction des dépenses publiques et sociales (BOURDIEU, 1998, p.3).



Segundo Bóron (2000), o vocábulo “reforma”, antes de ser apropriado pelos ideólogos do neoliberalismo, tinha uma conotação progressista, democrática e de transformações sociais e econômicas. O formulador do Plano Diretor da Reforma do Estado foi Bresser Pereira, economista e cientista político, ministro da Fazenda no governo Sarney e ministro da Administração Federal e Reforma do Estado em todo o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). Segundo Bering (2003), para Bresser, o Brasil e a América foram atingidos por uma forte crise nos anos 1980, acirrada pela crise da dívida externa e pelas práticas de populismo econômico que exigiam um modelo de disciplina fiscal, privatização e a liberação comercial. Esse modelo, não pretendia atingir o Estado Mínimo, mas reconstruir um Estado que mantivesse suas responsabilidades na área social, acreditando no mercado. De acordo com Bresser Pereira (1996),

É um Estado social-liberal porque está comprometido com a defesa e a implementação dos direitos sociais definidos no século XIX, mas também liberal porque acredita no mercado, porque se integra no processo de globalização em curso, com o qual a competição internacional ganhou uma amplitude e uma intensidade historicamente novas, porque é resultado de reformas orientadas para o mercado (Bresser Pereira, 1996, p.21).

Nesse sentido, para a implantação desse modelo de Estado, Bering (2003) afirma que Bresser propõe um pacto de modernização que inicia com a liberalização comercial, as privatizações e o programa de estabilização monetária (Plano Real) e prossegue com a reforma da administração pública e com o fortalecimento do setor público não estatal para a implementação de políticas sociais. Esse desenho da chamada “reforma” foi instituído no Plano Diretor da Reforma do Estado do Ministério da Administração e da Reforma do Estado (PDRE-Mare). Bering (2003) indica também que já na apresentação desse documento, Fernando Henrique Cardoso reitera os argumentos de que a crise brasileira da última década foi à crise do ou localizada no Estado, que se desviou de suas funções básicas, do que decorre a deteriorização dos serviços públicos, mas agravamento da crise fiscal e da inflação, caracterizando o Estado como rígido, lento, ineficiente. A tendência é privatizar os programas de previdência e saúde e ampliar os programas assistenciais por meio do discurso da cultura da crise (Mota, 1995). Uma das respostas à crise do Estado foi o ideário neoliberal, apesar de Bresser afirmar que a “reforma” se distanciava do neoliberalismo.

A palavra “reforma” é utilizada para ocultar os mecanismos efetivos da contra-reforma de minimização de direitos e do Estado em seu papel interventivo, promovendo políticas centradas na indigência e, não na pobreza, além de serem extremamente focalizadas e deslocadas de políticas que ampliem as garantias sociais (Netto, 2013).

O neoliberalismo descobre os “perigosos efeitos” do Welfare State, como a desmotivação, a concorrência desleal, a baixa produtividade, a burocratização (Montes, 1996). Para Friedman (1977) e os defensores do ideário neoliberal, o financiamento do gasto público em programas sociais trouxe as seguintes perversões: a ampliação do déficit público; a inflação; o desestímulo ao trabalhador e à concorrência; diminuição da produtividade; destruição da família, o desestímulo aos estudos; a formação de gangues e a criminalização da sociedade.

A articulação entre trabalho, direitos e proteção social que são responsáveis pelos padrões de regulação socioestatal do Welfare State, cuja institucionalidade não foi alcançada no Brasil, está em crise, expressando o aprofundamento da ruptura entre o econômico e o social, que reitera a desigualdade e busca construir uma forma despolitizada de abordagem da questão social (Yazbek, 2002).

Na crítica marxista da economia política, tem-se que as mudanças em curso passam por uma reação do capital ao ciclo depressivo aberto no início dos anos 1970 que pressiona por uma refuncionalização do Estado, a qual corresponde a transformações no mundo do trabalho e da produção, da circulação e da regulação. As tentativas de aumentar as taxas de lucro ocorrem por três eixos que se articulam: reestruturação produtiva – que fragiliza a resistência dos trabalhadores ao aviltamento das condições de trabalho e de vida; a mundialização – rearticulação do mercado mundial e forte presença do capital financeiro; e o neoliberalismo – representado pelas reformas liberalizantes, orientadas para o mercado, o que se combina a uma forte ofensiva intelectual e moral, com objetivo de criar o ambiente adequado para a implementação dessas proposições (Bering, 2003).

Outro elemento fundamental para gerar condições políticas e ideológicas para extração dos superlucros tem sido o discurso da competitividade, que só seria possível a partir da queda dos custos dos fatores da produção (Bering, 2003). A resposta empresarial em busca da redução desses custos, principalmente dos custos sociais, vistos como gastos dispendiosos, foi à reestruturação produtiva baseada na terceirização, na

flexibilização das relações de trabalho e na polivalência que tencionaram fortemente a proteção social. As consequências dessa reestruturação para a sociedade brasileira foram: a redução salarial, o aumento do mercado informal, de desemprego e da precarização do trabalho. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2006, mais da metade da população ocupada (49,1 milhões de pessoas) continuava formada por trabalhadores sem carteira assinada. O aumento das atividades no setor informal e a precarização do trabalho se mostram como alternativa ao desemprego e/ou complementação da renda familiar e afetam a ascensão a outras classes sociais.

O mundo do trabalho sofreu profundas transformações a partir dos anos 90 com o processo de reestruturação produtiva, que se consistiu em uma nova forma de produzir, organizar e gerenciar o trabalho, em um contexto de grandes avanços tecnológicos. A reestruturação produtiva também conhecida pelo estabelecimento de processos como qualidade total e a terceirização, significa uma superação do modelo denominado fordista de produção. Observa-se, então, a introdução de mudanças radicais no mundo do trabalho, com impactos na vida das pessoas e na relação entre países, e, conseqüentemente, na forma de viver das pessoas. Como resultado, tem-se uma cidadania fragilizada pela ameaça do desemprego, controlada através da participação gerencialista, produtora de carências, exclusão, doenças, morte, desigualdades no seio da própria classe trabalhadora e redução dos direitos conquistados (Freire, 2000).

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 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 à altura de assegurar de uma só vez essa independência”* (Castel, 2008, p. 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, 2005, p. 9). Nesse sentido, Castel expõe que

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

A flexibilidade das relações de trabalho é outro elemento estratégico para a diminuição do custo Brasil e a garantia de condições atrativas para a permanência de capital estrangeiro no país. Ao longo dos anos 1990, praticamente todos os setores produtivos sofreram avanços do capital estrangeiro: incentivou-se a privatização e processos de aquisição e fusão com intensa participação do capital estrangeiro. A internacionalização da produção, ao mesmo tempo em que determina a exclusão dos trabalhadores do *trabalho socialmente protegido*, propicia outras formas de inclusão na economia, que têm como suas principais características a *insegurança* e a *desproteção do trabalho* (Mota, 1998).

Além disso, a privatização é um elemento central da Contra-Reforma. Através das privatizações, tem-se a entrega do patrimônio público ao capital estrangeiro, bem como a não obrigatoriedade de as empresas comprarem insumo no Brasil ou empregarem trabalhadores brasileiros, trazendo como consequências o desmonte de parcela do parque industrial e a enorme remessa de dinheiro para o exterior, o desemprego e o desequilíbrio da balança comercial. Contrariando, assim, as expectativas da Contra-Reforma, que eram o combate à crise fiscal e o equilíbrio das contas públicas nacionais (Bering, 2003).

Segundo Lander (1999), a política econômica produz mortos e feridos, e a política social é uma frágil ambulância que vai recolhendo os mortos e feridos que a política econômica vai continuamente produzindo. A tendência é a redução de direitos, transformando as políticas sociais em ações pontuais e compensatórias dos efeitos mais perversos da crise. As possibilidades preventivas e até eventualmente redistributivas tornam-se mais limitadas, prevalecendo o trinômio do ideário neoliberal para as políticas sociais: a privatização, a descentralização e a focalização. A privatização das políticas sociais gera uma *dualidade discriminatória* entre os que podem e os que não podem pagar pelos serviços, ao mesmo tempo que propicia lucratividade para o capital, assim as políticas sociais deixam de ser direito social e transformam-se em negócios (Bering, 2003).

Já a focalização das ações no âmbito social, segundo Bering (2003), 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, que Montano (2001) caracteriza como agentes do bem-estar sem fins lucrativos que estão substituindo a política pública. O terceiro setor se configura como um retrocesso histórico no sentido que deveria se estabelecer como uma rede complementar, conforme preconiza a Constituição Federal de 1988, e não como rede principal no atendimento às necessidades sociais. Trata-se do que Yazbek (1993) denomina refilantropização da assistência social e o que Mota (1995) indica, ao destacar que não há consumo coletivo ou direito social, mas uma articulação entre assistencialismo focalizado e mercado livre voltado para o cidadão-consumidor. Reafirmando que 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 essas visam aos objetivos de atuar sobre as carências e não entendendo-as como processo de emancipação humana e construção de uma sociedade justa de direito (Wiese, 2008).

Diante do exposto, o ideário neoliberal influenciou as ações promovidas pelo Estado, acarretando na exclusão dos direitos sociais, previstos na Constituição de 1988, da agenda governamental. As políticas econômicas executadas contribuíram com os elevados índices de desemprego, privatização dos bens públicos, focalização da política de assistência, cujas funções passam a ser realizadas por setores voluntários da sociedade civil, reeditando o assistencialismo.

As políticas sociais no Brasil e suas estratégias de enfrentamento à pobreza se apresentam por propostas reducionistas, que vêm descaracterizando os mecanismos institucionalizados de proteção social, evidenciando a incompatibilidade entre os ajustes estruturais da economia e os investimentos sociais do Estado (Yasbek, 2002). Nessa perspectiva, Pereira-Pereira (2012) indica que há uma crescente redução do padrão capitalista de Estado social de direito, favorecendo o fortalecimento do Estado neoliberal meritocrático e propiciando a transição do *Welfare State* (bem-estar como direito) para o *Workfare State* (bem-estar em troca de trabalho, não importa qual).

As políticas de workfare, também denominadas como *welfare-to-work* (*bem-estar para o trabalho*), *politiques actives* (políticas ativas) e *activation*

(ativação), propiciaram reformas da proteção social que visam à ativação para o trabalho. Jean Claude Barbier<sup>12</sup> (2013), em seus estudos sobre workfare e as políticas ativação da proteção social na Europa e nos Estados Unidos, implementada na década de 1980 (Estados Unidos e França) e na década de 90 na maioria dos outros países, indica que, de acordo com o discurso político, a ativação da proteção social inicialmente iria aumentar participação de todos os membros da sociedade para o trabalho (atividade profissional) que contribuiria com a redução da pobreza.

Nessa perspectiva, o trabalho era considerado como a solução para a pobreza e as políticas de assistência deveriam ter condicionalidades voltadas para geração de renda, culpabilizando o indivíduo por sua não inserção no mercado de trabalho. O discurso político e da mídia de que iria haver um aumento expressivo do número de empregos era para garantir a adesão da população às reformas nos sistemas de proteção social. Após 20 anos da implantação do modelo workfare na Europa e nos Estados Unidos, Barbier (2013) afirma que a ativação real que deveria contribuir com a empregabilidade e a redução da pobreza tiveram resultados modestos<sup>13</sup>.

O ideário neoliberal que influenciou as reformas políticas internacionais de proteção social também influenciou as ações executadas pelo Estado brasileiro durante os dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso, promovendo a exclusão dos direitos sociais, previstos na Constituição de 1988, da agenda governamental. As políticas econômicas executadas não contribuíram com o aumento do emprego e com a redução da pobreza, pelo contrário, contribuíram com os elevados índices de desemprego, privatização dos bens públicos, focalização da política de assistência, cujas funções passam a ser realizadas por setores voluntários da sociedade civil (Programa Comunidade Solidária, por exemplo), reeditando o assistencialismo.

Já o primeiro governo Lula (2003-2006) “serviu a dois senhores” (Marques, Mendes, 2007), sua política econômica beneficiou os interesses do capital financeiro nacional e internacional, mas também teve a implantação de programas voltados para os mais pobres e excluídos de algumas políticas. Houve a redução de direitos em função da manutenção do superávit primário,

<sup>12</sup> Jean Claude Barbier, sociólogo, é diretor de pesquisa do Centro Nacional de Pesquisa Científica da França (CNRS). É parte da equipe do Centro de Sorbonne em Economia (Universidade Paris 1 Panthéon Sorbonne). Ele é Professor Associado da Universidade de Aalborg (Dinamarca).

<sup>13</sup> Para maiores informações: BARBIER, Jean-Claude. "Le workfare et l'activation de la protection sociale, vingt ans après : beaucoup de bruit pour rien? Contribution à un bilan qui reste à faire." *Lien social et Politiques* 61 (2009): 23–36.

como, por exemplo, a contra-reforma da previdência social dos funcionários públicos, incentivando a previdência privada em prol dos altos lucros do setor bancário, além do estabelecimento da contribuição previdenciária de 11% para os aposentados que foram obrigados a voltar a contribuir, tendo uma repercussão negativa para as políticas sociais. Esse mandato do presidente Lula privilegiou a hegemonia do capital financeiro, mas também a criação de políticas como, por exemplo, a Política Nacional de Assistência Social (2004), com objetivo de 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. Além disso, foi criado também o programa Bolsa Família através da Lei 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que tem por objetivo unificar os procedimentos das ações de transferência de renda do Governo Federal (“Bolsa Escola”, “Bolsa Alimentação”, Programa Auxílio-Gás e Cadastramento Único).

No segundo mandato de Lula (2006-2010), houve a expansão da cobertura do Programa Bolsa Família, abrangendo mais de 12,37 milhões de famílias de baixa renda em 2009 (IPEA, 2010), o incentivo à expansão de micro ou pequenas empresas e do trabalho autônomo regulamentado, com vista à geração de trabalho e renda, a diminuição do desemprego e o crescimento da inserção no mercado de trabalho formal. Mas apesar dos avanços, o governo Lula continuou a “servir a dois senhores”: melhorou as condições de vida de muitos brasileiros, retirando 28 milhões de pessoas da pobreza (Brasil, 2011), mas também contribuiu com os altos lucros do capital financeiro, industrial e do agronegócio. Além disso, o governo aderiu à perspectiva neoliberal capitalista do *workfare*, em que os beneficiários do Programa Bolsa Família são cobrados pela sua inserção no mercado de trabalho com vistas à auto-sustentação, cuja expectativa *workfarista* é o de buscar as famosas portas de saída da “tutela assistencial” do Estado (Pereira-Pereira, 2012). Como se fosse possível criar empregos para todos, quando o próprio sistema capitalista é responsável por manter um o exército industrial de reserva, nas palavras de Marx (1996, p.274): “Quanto maiores a riqueza social, o capital em funcionamento, o volume e a energia de seu crescimento, portanto, também a grandeza absoluta do proletariado e a força produtiva de seu trabalho, tanto maior é o exército industrial de reserva”.

No governo Dilma Vana Rousseff (2011-2016), o “Plano Brasil sem Miséria” tem a política de proteção social com um caráter minimalista ou de ultra focalização, privilegiando o *workfare* sobre o *welfare*. Houve a redução

estatística do número de pobres e miseráveis devido ao rebaixamento formal dos critérios para definir a pobreza e a miséria através da utilização dos conceitos usados pela Organização das Nações Unidas (ONU), que considera indigente quem ganha até 1,25 dólares por dia (Pereira, 2012). Hoje, no Brasil, a família em situação de miséria deve ter uma renda per capita de até R\$85,00 e é pobre se tiver uma renda per capita de até R\$170,00, segundo o decreto nº 8.794 de 29 de junho de 2016. A miséria é imposta pela burguesia, que faz dessa um instrumento de coerção e consenso para que o trabalhador se submeta às ordens do sistema capitalista. “Tudo o que importa é tornar a fome permanente na classe trabalhadora.” (Marx, 2001, p.750). Ao mesmo tempo em que há uma acumulação de miséria, há também uma acumulação de riqueza:

Acumulação de riqueza num polo é, ao mesmo tempo, acumulação de miséria, de trabalho atormentante, de escravatura, ignorância, brutalização e degradação moral, no polo oposto, constituído pela classe cujo produto vira capital (Marx, 2001, p.749).

A família que tem renda per capita de R\$85,00, recebe o benefício do Programa Bolsa Família no valor de R\$ 85,00 mais R\$39,00 por criança (até 5 crianças) ou R\$46,00 se for adolescente de 16 e 17 anos (até dois membros). Ou seja, a condicionalidade de renda para o recebimento do benefício do PBF não considera gastos com saúde, vestuário, educação, serviços como gás, energia elétrica, água, entre outros, só considera mesmo a renda per capita. A questão é quem consegue viver, se vestir, se alimentar, ter saúde, educação, pagar as contas, ou melhor, sobreviver com R\$ 85,00? Ou R\$ 170,00? Segundo o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE, 2017), o valor da cesta básica<sup>14</sup> no mês de maio de 2017 teve maior custo em Porto Alegre (R\$ 464,19), seguida de Florianópolis (R\$ 453,54), Rio de Janeiro (R\$ 448,51) e São Paulo (R\$ 446,28). Os menores valores médios foram observados em Rio Branco (R\$ 333,18) e Aracaju (R\$ 363,87). Ou seja, só para comprar uma cesta básica por mês, o brasileiro já deveria ter como uma renda em média de R\$400,00.

A pobreza não pode ser reduzida apenas à renda familiar per capita. Netto (2013) afirma que a pobreza é uma questão multidimensional, não sendo exclusivamente uma questão de natureza econômica, mas também ela tem dimensões culturais, de sociabilidade e dimensões relacionadas ao lazer, à

<sup>14</sup> A cesta básica é composta por carne, leite, feijão, arroz, farinha, batata, legumes (tomate), pão francês, café em pó, frutas (banana), açúcar, banha/óleo, manteiga.



saúde e à estrutura familiar. Isso significa que o crescimento econômico não reduz imediatamente a pobreza, se esse crescimento não estiver interligado com “políticas significativas de emprego, de redistribuição de renda e de políticas universalizantes para direitos como habitação, transporte” (p.98). Não é possível reduzir a pobreza utilizando um conceito focalizado na renda, influenciado pela perspectiva neoliberal de redução de direitos que vem minando as políticas de proteção social das últimas décadas no Brasil. É necessário rever a condicionalidade de renda do Programa Bolsa Família e considerar a pobreza como um fator multidimensional, entender que o pobre e todos os brasileiros têm direitos sociais preconizados constitucionalmente e esses direitos devem ser efetivados. Além disso, esse programa não está associado a mudanças estruturais, pois não tem o objetivo de combater os determinantes da pobreza, não impedindo que mais usuários precisem do benefício ou que há médio e longo prazo, consigam viver sem ele.

Nessa perspectiva, Bauman (1989) traz também 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 curados através de “biscoitos superproteicos” 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”, em que 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.

O foco marcante das reformas dos sistemas de proteção social ditados pelas recomendações dos organismos internacionais são os programas de combate à pobreza, ou o foco nos grupos mais pobres. A pobreza tornou-se um fator de risco mundial para a consolidação da integração dos mercados, por isso, o Banco Mundial, por exemplo, desenvolveu o conceito de safety net, ou “rede de regulação estática”, para a manutenção do nível aceitável de pobreza, mas não cogita a ideia da sua erradicação. Nesse sentido, os programas de combate à pobreza são, portanto, a “ponta do iceberg”. Eles são a expressão mais visível de um movimento de refuncionalização das políticas sociais e reestruturação (desmonte) da proteção social (Mauriel, 2006, p.69).

A “porta de saída” da pobreza, da assistência social, do Programa Bolsa Família (PBF) é o emprego, mas que emprego? O foco é sempre a pobreza, mas onde estão as alternativas de emprego? Quais as políticas de emprego no Brasil? Parece mais fácil fazer uma política reducionista para miseráveis e culpabilizá-los por sua não inserção no mercado de trabalho do que mexer na questão estrutural e pensar políticas efetivas de emprego. Como sempre, sob a influência neoliberal, a crise passa a ser responsável pela redução cada vez maior dos direitos sociais e pelo aumento do desemprego no Brasil.

Outra questão com relação ao PBF é que na medida em que o governo não faz desse programa um direito, fortalece o entendimento de que se trata de uma mera política assistencial no sentido histórico brasileiro de uma ajuda que é concedida pelo desejo do governo.

O Estado exige que a família hoje seja provedora das necessidades vitais dos cidadãos, em alguns casos complementando, e em outros sendo a verdadeira instituição de bem-estar social. Nesse sentido, Alencar (2006) alerta que 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 também são responsabilidade do poder público, principalmente sobrecarregando as mulheres que são provedoras do lar e culturalmente devem cuidar de seus filhos.

A inserção crescente da mulher no mercado precarizado de trabalho, os baixos salários que impossibilitam a inserção das crianças em atividades extracurriculares, o número insuficiente de creches e unidades escolares em tempo integral contribuem para o “abandono” dos infantes em seus lares e essas mães são consideradas “negligentes”. Como vimos no capítulo 2, a questão da negligência é polêmica, já que é difícil avaliar o limite entre a falha ou omissão dos pais nos cuidados com os filhos, quando a família se encontra submetida à miséria e à exclusão social (Guerra, 2001).

A tendência é penalizar as famílias que, originariamente, são negligenciadas pelo próprio poder público. Em casos de violação de direitos devido à negligência, é importante questionar: porque houve negligência dos pais; quais os fatores que levaram a essa negligência; se essa negligência também não é do poder público; qual o ponto de vista dos infantes, dos pais, da instituição, dos preceitos legais. Não é possível mais entender a negligência e

outras violações de direitos, como fatos isolados a fim de culpabilizar as famílias. É necessário ter a compreensão de que contexto está se falando para que as medidas protetivas aplicadas não se tornem medidas punitivas.

Cerca de 93% dos titulares do Programa Bolsa Família são mulheres (Brasil, 2015) que trabalham informalmente, sem garantias dos direitos trabalhistas e previdenciários, sendo também responsáveis pelos cuidados dos filhos e da casa. As mulheres precisam trabalhar para sustentar seus filhos, mas, ao mesmo tempo, quem cuidará deles? Trabalhar e deixar os filhos em casa sozinhos ou cuidar deles e não ter o recurso financeiro suficiente para sustentá-los? Será que os programas de transferência de renda são suficientes para suprir as necessidades básicas das famílias? Essas questões precisam se tornar referência central nas políticas públicas de intervenção, não se deve atribuir somente à família a responsabilidade pela educação dos infantes, pois essa também é um dever do Estado. Principalmente, porque essas famílias estão inseridas em um contexto de reestruturação produtiva no Brasil, onde há o aumento do desemprego, a flexibilização do trabalho, a desregulamentação dos direitos sociais, o crescimento da pobreza, inflação, desemprego, déficit orçamental, crise financeira do Estado e dívida externa. Mas a resposta do Estado a essas expressões da questão social está sendo de se distanciar da família com relação às políticas sociais e se aproximar no sentido de culpabilizá-la por uma negligência que, muitas vezes, é do próprio poder público.

A mulher é culpabilizada duplamente, quando não trabalha formalmente e “vive” com a miséria de R\$112,00 (se tiver um filho) do Programa Bolsa Família e quando trabalha e deixa o filho em casa sozinho porque não tem com quem deixá-lo. Esse é um dos nós da chamada “porta de saída” da assistência social. Há mulheres que estão desempregadas não porque desejam, mas sim porque precisam cuidar de seus filhos e não conseguem se inserir no mercado formal de trabalho em horários que sejam conciliáveis com os cuidados dos filhos. A mulher teve várias conquistas ao longo dos anos na área do direito (direito ao voto, direito de trabalhar, direito a se divorciar, direito de não se casar virgem, direito de não sofrer violência (Lei Maria da Penha), mas cuidar dos filhos ainda é visto culturalmente, na sociedade brasileira, como um papel da mulher e quando ela tem dificuldades nesse cuidado não é considerada uma “boa” mãe. A questão do trabalho x cuidados com os filhos é um ponto que precisa ser contemplado pelas políticas de assistência social.

Nesse sentido, é importante visualizar a realidade das mães e suas estratégias de cuidados com as crianças, a fim de criar uma política de trabalho e uma política de educação em horário integral que contemple essa realidade para que as políticas sociais sejam realmente efetivadas.

No Brasil, outra questão que não propicia a proteção social são as particularidades da relação capital x trabalho, conforme veremos a seguir.

### 3.2.1

#### Particularidades do trabalho no Brasil e a “não” proteção social

A articulação trabalho, direitos e proteção social está em crise. As mudanças são explicadas no marco do processo de acumulação do capital e vem sendo implementadas de acordo com o ideário neoliberal que erodiu as bases dos sistemas de proteção social, fazendo parte desse contexto a crise das políticas sociais que são subordinadas às políticas de estabilização econômica, com diminuição dos gastos públicos, destituição dos direitos trabalhistas e sociais, privatização e a refilantropização da questão social, contribuindo, assim, com a regressão do sistema de proteção social brasileiro. “As sequelas da ‘questão social’ expressas na pobreza, na exclusão e na subalternidade de grande parte dos brasileiros torna-se alvo de ações solidárias e filantropia revisitada” (Yasbek, 2014, p.36).

As refrações da “questão social” e suas complexas relações são cada vez mais diversificadas, na medida em que se universalizam aspectos de barbarização da vida social em função da crise do capitalismo nas últimas décadas. Por outro lado, é cada vez mais frágil a universalização das políticas sociais brasileiras em face à massificação da questão social. Segundo Iamamoto (2001), a expressão “questão social”

diz respeito ao conjunto das expressões das desigualdades sociais engendradas na sociedade capitalista madura, impensáveis sem a intermediação do Estado. Tem sua gênese no caráter coletivo da produção, contraposto à apropriação privada da própria atividade humana – o trabalho –, das condições necessárias à sua realização, assim como de seus frutos. É indissociável da emergência do “trabalhador livre” que depende da venda de sua força de trabalho como meio de satisfação de suas necessidades vitais (Iamamoto, 2001, p.16).

Na contemporaneidade, há a renovação da velha questão social, inserida na natureza das relações capitalistas, sob novas mediações históricas. Ampliam-se

as desigualdades entre as rendas de trabalho e do capital e entre os salários dos trabalhadores qualificados e não qualificados. A “flexibilidade” afeta os processos e o mercado de trabalho além dos direitos sociais e trabalhistas, estabelecendo uma grande competitividade de caráter internacional. Há também mudanças radicais na relação Estado/sociedade civil estabelecidas pelo “Consenso de Washington”<sup>15</sup>, em que há uma redução da ação do Estado ante à questão social, através da privatização e da minimização de gastos sociais decorrentes da crise fiscal e em favor dos interesses do grande capital financeiro. Além disso, a lógica pragmática e produtivista reforça o individualismo e os apelos à solidariedade em um cenário de degradação das condições de vida da população (Iamamoto, 2001).

A lei geral da acumulação capitalista produz uma força de trabalho disponível, o exército industrial de reserva, nas palavras de Marx (1996):

A força de trabalho disponível é desenvolvida pelas mesmas causas que a força expansiva do capital. A grandeza proporcional do exército industrial de reserva cresce, portanto, com as potências da riqueza. Mas quanto maior esse exército de reserva em relação ao exército ativo de trabalhadores, tanto mais maciça é a superpopulação consolidada, cuja miséria está em razão inversa pelo suplício de seu trabalho. Quanto maior, finalmente, a camada lazarenta da classe trabalhadora e o exército industrial de reserva, tanto maior é o pauperismo oficial. Essa é a lei absoluta geral da acumulação capitalista (Marx, 1996, p.274).

A lei da acumulação propicia que a parcela da população trabalhadora cresça mais do que a necessidade de trabalho, assim gerando uma acumulação da miséria relativa à acumulação do capital a fim de valorizá-lo, localizando-se aí “a raiz da produção/reprodução da questão social na sociedade capitalista” (Iamamoto, 2010, p.15-16). A análise marxiana da “lei geral da acumulação capitalista” mostra que a “questão social” é produzida pelo desenvolvimento capitalista em diferentes estágios, gerando diferentes manifestações, ou seja, a existência da “questão social” e suas manifestações são indissociáveis da dinâmica do capital. Essa “lei geral”, mesmo tendo um caráter universal e operando independente de fronteiras políticas, objetiva particularidades culturais e históricas que demonstram uma determinação concreta e é necessário considerar as particularidades nacionais para a caracterização da “questão social” e suas manifestações (Netto, 2010).

<sup>15</sup> O Consenso de Washington consistia em um plano de 10 pontos, elaborado por John Williamson, em 1990, com ideais neoliberais de reforma macroeconômica para países em desenvolvimento e se tornou uma política do Fundo Monetário Internacional (FMI) de ajuste fiscal.

A utilização da força do trabalho opera como um mecanismo da construção e do desenvolvimento histórico da espécie humana. Consequentemente, o ser humano, numa concepção marxista, não é como uma essência fixa e abstrata, mas como vir-a-ser, determinado pelo desenvolvimento das forças produtivas. Em última análise, a essência humana são as relações sociais e, por isso, aquela é móvel, dinâmica e histórica como as relações sociais também o são.

Nesse sentido, Marx concebe o trabalho como:

atividade orientada a um fim para produzir valores de uso, apropriação do natural para satisfazer a necessidade humana, condição universal do metabolismo entre o homem e a Natureza, condição natural eterna da vida humana e, portanto, independente de qualquer forma dessa vida, sendo antes igualmente comum a todas as suas formas sociais (Marx, 1996, p.153).

Baseando-se nesse conceito, o trabalho é essencial à dimensão das relações humanas e se transforma de acordo com o contexto histórico. O trabalho representa um conjunto de atividades centrais à vida humana. Em média, um terço do dia é dedicado ao trabalho e, consequentemente, esse representa um fator determinante do modo de vida e do estado de saúde das pessoas. Através do trabalho, o homem busca na natureza a fonte para suprir todas as suas necessidades, desde os meios de sobrevivência, até a necessidade de crescimento intelectual. A questão social está relacionada exatamente à emergência da classe operária e sua inserção no cenário político proveniente de lutas em busca dos direitos atinentes ao trabalho e de seu reconhecimento pelo Estado enquanto classe. Essas lutas contribuíram com a extrapolação da questão social do domínio privado (relação entre capital e trabalho) para a esfera pública e desencadearam os direitos sociais públicos relativos ao trabalho através de serviços e políticas sociais (Iamamoto, 2001).

Segundo Potyara (2013), há um secular dilema presente na relação entre proteção social e trabalho que comporta as lutas e a avaliação da garantia de direitos tendo o trabalho como força da acumulação de riqueza. Esse dilema entre o trabalho e a proteção social é intrínseco à sociedade de classes do sistema capitalista, que submete todas as atividades sociais à base da mercadoria e sobrepõe as necessidades do capital às necessidades do ser humano. A proteção social não garante exclusivamente a segurança social dos trabalhadores e dos pobres, sendo um direito contra o poder arbitrário da

estrutura do capital, que nada tem de social, público, nem muito menos assistencial. A proteção social, sob a ótica estrutural, como provisão de bem-estar coletivo, tem se caracterizado, principalmente quando se refere aos mais pobres, como paternalismo estatal e não como política pública. Porém, contraditoriamente, sempre foi funcional ao sistema e também tem se tornado um meio de defesa do trabalhador contra a exploração do capital.

A inserção no mercado de trabalho informal e o desemprego são características presentes na reestruturação produtiva influenciada pelos ideais neoliberais dos tempos contemporâneos do capital. Essa reestruturação “visa privatizar empresas estatais, terceirizar, demitir trabalhadores e aumentar a produtividade em 100%” (Mota, 1998, p.35).

O desemprego e a informalidade fazem parte da vida dos usuários atendidos no CRAS e que solicitam o benefício do Programa Bolsa Família. A insegurança propiciada pelo mercado informal e a falta de perspectiva de inserção no mercado formal de trabalho, contribuem para o aumento do número de benefícios do Programa. Além disso, a ausência de creches e escolas em horário integral faz com que os usuários busquem alternativas informais de trabalho que sejam compatíveis ao cuidado com os filhos. Com poucas vagas disponíveis de emprego com horários conciliáveis com os horários escolares, a informalidade se torna uma estratégia para composição da renda familiar e para evitar deixar os filhos em casa sozinhos e desprotegidos.

Os trabalhadores informais geralmente não têm vínculos previdenciários e a remuneração é baixa, sem contar a falta de renda nos momentos que não é possível desenvolver a atividade laborativa, como no caso de doenças. A subdeclaração de renda pela família, muitas vezes, é realizada devido a essa insegurança de não ter um salário fixo no final do mês, sendo o benefício do PBF a única renda certa com que as famílias podem contar. Como veremos no capítulo 4, a maioria dos usuários atendidos no CRAS Presidente Itamar Franco fazem “bico”, conforme eles relatam nas entrevistas sociais. Esses “bicos” geralmente são faxinas domésticas, passagem de roupa, manicure, entre outros, em alguns dias do mês, o que depende das “patroas chamarem” (nome com que as usuárias denominam quem as contrata para o exercício dessas atividades).

Os trabalhadores excluídos do emprego formal estão sujeitos ao trabalho desprotegido, com subtração de direitos sociais e trabalhistas. A realidade do CRAS Presidente Itamar Franco reflete uma realidade nacional. A taxa média de

desemprego no Brasil teve uma queda de 2012-2014, porém essa taxa vem crescendo a partir de 2015, chegando a mais de 13% no primeiro trimestre de 2017, conforme o gráfico 4:

Gráfico 4 – Taxa de desemprego no Brasil (2012-2017)



Fonte: IBGE (Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/trabalho/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html?edicao=17487&t=downloads>)

Santos (2012, p. 200) indica que "...o atual aprofundamento e extensão da flexibilidade como uma particularidade do regime de trabalho no Brasil, se afirma como uma das mediações fundamentais para a caracterização do desemprego no país." As tendências de postos formais de trabalho e sua substituição por empregos com vínculos precarizados ou totalmente informais, tornam mais evidentes os contornos já existentes no regime de trabalho brasileiro sem ser uma novidade que possa ser relacionada às inovações tecnológicas do padrão flexível de acumulação. Nesse sentido, o aprofundamento e a extensão quantitativa da flexibilidade nas relações de trabalho decorrem de uma crise no padrão de desenvolvimento histórico e das



políticas neoliberais do que das inovações organizacionais/produativas provenientes do novo regime de acumulação. Além de um mercado de trabalho historicamente flexível, com força de trabalho abundante e barata, o desemprego é acompanhado pelo baixo nível de proteção social. Mesmo antes da política neoliberal de Estado Mínimo, as medidas de proteção aos desempregados e trabalhadores informais já eram caracterizadas pela descontinuidade e pela focalização típicas do processo de refilantropização da “questão social.

A ausência do contrato formal, acentuada na regulação neoliberal com acordos de trabalho “sem direitos trabalhistas”, agrava a condição de incerteza da proteção social e precarização na qualidade de provisão pública de necessidades sociais (Sposati, 2002, p.11).

Há um esvaziamento da sociedade salarial e os sindicatos perdem seu poder de contra regulação social. Além disso, há um aumento da pobreza e desmantelamento dos direitos sociais, substituindo, assim, o perfil da proteção social. Nas palavras de Pereira (2001),

(...) tem-se, ainda, a substituição de um perfil histórico de proteção social que tinha como pilares o pleno emprego, as políticas sociais universais e a extensão dos direitos sociais, por um outro, caracterizado ironicamente, pela plena ocupação com desemprego e insegurança social crescentes. É que, nesse segundo perfil, tanto os empregados como os desempregados não têm tréguas, porque agora, eles são os responsáveis diretos pela sua segurança social e de sua família (Pereira, 2001, p. 52-53)

A proporção de trabalhadores, no Brasil, que não está inserida no mercado formal de trabalho e que não tem garantias da proteção social aumenta continuamente em um contexto de “subalternização do trabalho à ordem do mercado e de desmontagem de direitos sociais” (Yasbek, 2001, p.35).

O Estado não cumpre seu papel social e o mercado seletivo, e excludente, não satisfaz as necessidades sociais de amplos segmentos da população e há a negligência às políticas sociais como direitos do cidadão, conforme veremos a seguir. Assim, o tratamento da questão social se torna como “questão de família”, repassando a responsabilidade da proteção social para as famílias/indivíduos e reforçando, assim, a ideia de que o “*Brasil é um monumento à negligência social*”, conforme Hobsbawm (2006).

### 3.3

#### **Políticas sociais e a precarização da proteção social**

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, entre 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).

As políticas sociais no Brasil, enquanto direito preconizado pela Constituição Federal de 1988 e dever do Estado, se mostram ameaçadas pela focalização, pela privatização e pelo repasse ao 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. A centralidade da proteção social está no processo histórico de cada sociedade e as situações que são consideradas como desproteções se diferenciam entre as três políticas sociais (previdência, saúde e assistência social) que compõe a Seguridade Social.

A previdência social, na condição de seguro social ligado ao trabalho, afiança um valor substituto ao salário em algumas situações em que ocorrem impedimentos ao exercício da atividade laborativa. Esse valor substituto pode ser benefício, pensão e aposentadoria e é vinculado a regras de tempo de contribuição, idade, grau de agravamento, entre outros requisitos. A saúde também é uma política pública de direitos e opera pelo Sistema Único de Saúde (SUS), tendo como agenda de cobertura estendida a preocupação com a prevenção, para além da intervenção clínica, hospitalar ou não, e cirúrgica, ambas com aplicação de avanços tecnológicos (Sposati, 2013). A assistência social é uma política pública de proteção social que opera pelo Sistema Único de Assistência

Social, é organizada em dois níveis de proteção, a básica e a especial, e desenvolve sua ação por meio de serviços e benefícios para famílias que necessitem de proteção em face a violência, ausência de renda, fragilidade de vínculos afetivos, abandono, presença de deficiências, presença de discriminação, pela defesa da sobrevivência e de direitos humanos violados.

Ditch (1999), estudioso da seguridade social na Europa, mostra que há diferenças na perspectiva de proteção social entre os países. Por exemplo, uma das distinções entre o Reino Unido e as tradições continentais de seguridade social é que sistemas continentais se baseiam mais na relação de um indivíduo com o mercado, tendo maior ênfase no seguro social, em contraste com o sistema britânico, que tradicionalmente colocou em maior ênfase a assistência social.

O aumento dos níveis de desemprego na Europa resultou tanto no aumento dos níveis de compensação através de seguros como os de assistência social. Os países da União Europeia (UE) estão, em média, entre os que mais investem em proteção social. Um dos grandes debates na UE tem sido o impacto da proteção social sobre a competitividade industrial, porque a receita tende a vir desproporcionalmente das contribuições para o seguro social, sendo os empregadores responsáveis por até 60 por cento dessa. A escala dos "custos não salariais do trabalho" varia de país para país (mas é especialmente alta na França, na Itália e na Espanha). Uma série de tendências está colocando novas exigências sobre as estruturas do mercado de trabalho em favor da flexibilidade representando um desafio para assegurar que as novas formas de desproteção social sejam cobertas por seguros e que os direitos sejam garantidos.

Apesar das políticas de proteção social na Europa terem variações de acordo com o país, Euzéby (2010), professor de economia política do *L'Institut d'études politiques de Université de Grenoble*, indica que a deterioração da situação econômica traz consequências graves para amplas camadas da população dos países da UE. O enfraquecimento do emprego e aumento do desemprego faz com que seja mais necessária a proteção social para vítimas da crise e o grande desafio é o seu financiamento. A crise econômica mostra a importância da proteção social e as políticas econômicas e sociais podem e devem reforçar-se mutuamente. Segundo o autor, os países da UE poderiam construir sobre as lições da crise atual de modo a surgir uma identidade europeia e um sentimento de pertença à União. Habermas (2000, p.105 apud Euzéby, 2010) observa a esse respeito que os membros da nação deveriam ter um senso

de responsabilidade um para com o outro, que justifica mecanismos de tributação e de redistribuição de renda. A ideia seria estender esse sentimento a todos os cidadãos da UE, de modo que, por exemplo, sueco e português se sentissem responsáveis um pelo outro.

A prioridade são os princípios do direito social internacional, para afirmar a legitimidade dos elevados níveis de proteção social e promover a convergência ascendente dos sistemas de proteção social de seus Estados-Membros, para aceitar um aumento de seu orçamento. Nas palavras de Habermas<sup>16</sup> (2013, p.11) “O que é necessário é solidariedade, um esforço de cooperação a partir de uma perspectiva política compartilhada para promover o crescimento e a competitividade da zona do euro em seu conjunto”.

Ainda sobre a crise econômica na Europa e os desafios para a proteção social em busca de uma Europa Social, Bauman (2013) explica que, ao falar de crise de qualquer natureza, inclusive econômica, transmite-se, em primeiro lugar, o sentimento de incerteza, de ignorância da direção na qual os negócios estão prestes a virar e, em segundo lugar, o desejo de intervir, de selecionar as medidas corretas e decidir aplicá-las prontamente. Na atual crise, o desafio é que o Estado foi expropriado de uma grande parte de seu passado de Poder, que foi capturado pelo supra-estado, na prática exterritorial de forças globais, operando politicamente descontrolado através das finanças, do capital de investimento e dos mercados de trabalho, que estão fora do alcance da política.

O Estado está cronicamente afligido com o déficit de Poder, e, assim, também de coerção e consenso, que confronta o desafio de poderes emancipados de controle político. “Para abreviar uma longa história, a crise atual difere de seus precedentes históricos à medida que é vivida na situação de divórcio entre poder e política.”<sup>17</sup> (Bauman, 2013, p.17). Esse divórcio resulta na incapacidade de fazer o que cada “crise” por definição requer: a escolha de um caminho viável, devido a esses poderes extraterritoriais imunes à vontade política e às exigências da cidadania. Com poder e política sujeitos a conjuntos de interesses separados e mutuamente autônomos, eleição após eleição, os eleitores são guiados pela frustração de suas esperanças passadas investidas

---

<sup>16</sup>No original: Habermas (2013, p.11): “What is required is solidarity instead, a cooperative effort from a shared political perspective to promote growth and competitiveness in the Eurozone as a whole”.

<sup>17</sup> No original: “To cut a long story short: the present crisis differs from its historical precedents in as far as it is lived through in the situation of a divorce between power and politics” (Bauman, 2013, p.17).

na equipe atualmente em exercício e não na preferência ou compromisso e lealdade a um espectro de ideologias.

Os partidos enfrentam um dilema político devido à crescente dualização dos mercados de trabalho e dos sistemas de proteção social, bem como as pressões orçamentais em uma "era de austeridade". A Dualização dos mercados de trabalho e da proteção social estabelece um crescente grupo de pessoas com emprego precário ou atípico, que não estão suficientemente cobertos pelos vários sistemas de proteção social. Além disso, o desemprego parece ser cada vez mais percebido como consequência do comportamento individual. Os serviços públicos e o sistema de proteção social são colocados sob pressão das restrições, a liberdade de negociação coletiva foi prejudicada e a proteção contra a demissão está sendo reavaliada (Demelenne et al, 2013).

Transplantando a realidade internacional para o Brasil, o sistema de proteção social também tem muitos desafios para sua efetiva implantação, principalmente o Sistema Único de Assistência Social. Sposati (2013) avalia em seus estudos que o Suas, sistema único e nacional de proteção social, tem três grandes desafios a enfrentar. O primeiro deles é o da concretização da responsabilidade estatal como efetiva proteção social pública, e não através de ações de filantropia e solidariedade, como o já executado Programa Comunidade Solidária instituído pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, conforme vimos anteriormente.

Outro desafio para efetivação do SUAS é a falta de entendimento da sociedade sobre os direitos referentes à proteção social não contributiva. A assistência social não se limita à proteção social de acordo com a análise da renda *per capita* de uma família, mas é sim uma política de proteção social universal que tem como referência a matricialidade sociofamiliar, ou seja, a relação entre provedores e dependentes em uma família, a rede de vínculos sociais (parentela, amigos, vizinhos, associações) que a família e seus membros mantêm, que somadas às possibilidades concretas de acesso às políticas públicas no território onde vivem, que estabelecem sua capacidade de reagir às desproteções sociais que enfrenta.

A assistência social não é vinculada apenas a programas de transferência de renda, como o Programa Bolsa Família. O trabalho do Centro de Referência de Assistência Social, órgão executor da política de Proteção Social Básica, com as famílias tem uma perspectiva mais ampla e universal, por exemplo, de fortalecimento de vínculos e de prevenção das situações de

negligência contra crianças e adolescentes através de dois serviços: o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) e o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF). O PAIF é realizado através do trabalho com as famílias que não necessariamente são beneficiárias do PBF e tem a finalidade, segundo a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2009), de fortalecer a função protetiva das famílias, prevenir a ruptura de vínculos, promover seu acesso e usufruto aos direitos como veremos no capítulo 4.

No CRAS Presidente Itamar Franco, por exemplo, o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para maiores de 60 anos é frequentado por idosos que não são beneficiários do Programa Bolsa Família, mas sim têm sua renda proveniente de aposentadorias, pensões e do Benefício de Prestação Continuada e no SCFV de crianças e adolescentes também há famílias que não tem perfil econômico para inserção nesse programa. O SCFV atende aos idosos com mais de 60 anos e crianças e adolescentes divididos em grupos de três faixas etárias: de 6 a 9 anos, de 10 a 14 anos e de 15 a 17 anos.

Nos grupos do SCFV, são realizadas atividades culturais, de lazer, artesanato, passeios, discussão de temas como direitos humanos, ecologia, violência, sexualidade, mundo do trabalho, entre outras atividades que são planejadas pedagogicamente de acordo com a idade. As famílias cujos filhos são do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos estão inseridas no Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família e participam de reuniões mensais com temas de seu interesse, como cuidados consigo e com os filhos, conflitos na adolescência, prevenção das situações de negligência, violência física, sexual, psicológica, entre outras. Assim, o trabalho desenvolvido apresenta possibilidades da política de assistência para além da transferência de renda e do foco na pobreza.

Nessa perspectiva, o terceiro e enorme desafio exposto por Sposati (2013) é o de não configurar a assistência social enquanto política pública de atenção ao pobre ou a pobreza, propiciando uma segregação que estabelece um espaço apartado para os indivíduos com menos renda. Faz parte da retórica do processo histórico brasileiro 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 ideia de que a assistência é um campo

precário. A questão da pobreza, que tem suas origens no sistema econômico concentrador de riquezas, é multidimensional e as ações em relação ao pauperismo<sup>18</sup> devem ser executadas sob modalidade de gestão intersetorial. Não é possível pensar a assistência social e o trabalho com famílias sem falar da intersetorialidade e sem enfatizar a importância da articulação com outras políticas setoriais como trabalho, educação, saúde e habitação.

Segundo Yasbek (2014, p.98), a intersetorialidade é

a articulação entre as políticas públicas por meio do desenvolvimento de ações conjuntas destinadas à Proteção Social, à inclusão e enfrentamento das desigualdades sociais identificadas. Supõe a implementação de ações integradas e a superação da fragmentação da atenção às necessidades sociais da população. Envolve a agregação de diferentes setores sociais em torno de objetivos comuns e deve ser princípio orientador da construção das redes sociais (Yasbek, 2014, p.98).

A própria Política Nacional de Assistência Social (2004) apresenta a intersetorialidade como requisito fundamental para garantia dos direitos de cidadania e, para efetiva operacionalização do Sistema Único de Assistência Social, a assistência social deve se articular com outras políticas setoriais e a própria Lei Orgânica da Assistência Social indica que o Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) é a unidade pública municipal, destinada à articulação dos serviços socioassistenciais em seu território de abrangência e à prestação de serviços, programas e projetos socioassistenciais de proteção social básica às famílias (Lei nº 12.435, de 2011). Nessa perspectiva, segundo Senna (2009),

a área de assistência social pode se constituir em importante aliado para alavancar o desenvolvimento da intersetorialidade, haja vista que, como diz a própria Norma Operacional da Assistência Social (NOB 2005), a ação intersetorial é uma necessidade para o enfrentamento da pobreza e das desigualdades econômicas, locais e regionais (Senna, 2009, p.7).

O Programa Bolsa Família, acessado através do CRAS, é pautado na articulação intersetorial que se expressa no cumprimento das condicionalidades referentes a educação e saúde para que as famílias continuem sendo beneficiárias desse programa. A intersetorialidade tem o foco entre três principais áreas: saúde, educação e assistência. As crianças e adolescentes de

<sup>18</sup> “O pauperismo constitui o asilo dos inválidos do exército ativo dos trabalhadores e o peso morto do exército industrial de reserva. Sua produção e sua necessidade se compreendem na produção e na necessidade da superpopulação relativa, e ambos constituem condição de existência da produção capitalista e do desenvolvimento da riqueza. O pauperismo faz parte das despesas extras da produção capitalista, mas o capital arranja sempre um meio para transferi-las para a classe trabalhadora e para a classe média inferior” (Marx, 2001, p. 748).

6 a 15 anos devem ter frequência mínima em unidade escolar de 85% e 75%, para os jovens de 16 e 17 anos.

As faltas escolares são notificadas ao CRAS e o descumprimento das condicionalidades gera três tipos de sanção do benefício: advertência (não há alteração no recebimento do benefício), bloqueio (a família fica um mês sem receber e no próximo mês recebe acumulado) e a suspensão (o benefício fica suspenso por dois meses). No caso da suspensão do benefício, o técnico do CRAS pode reverter-la após sua avaliação da situação da família no sistema denominado Sistema de Condicionalidades do Programa Bolsa Família (SICON). Nesse caso, o acompanhamento familiar em descumprimento de condicionalidade realizado pelo CRAS contribui para prevenir situações de negligência quanto a saúde e educação e acolher outras questões que são expostas pelo usuário durante o atendimento social, como por exemplo, situações de violência na comunidade, habitação, geração de trabalho e renda. Por isso, a atuação intersetorial para a garantia da proteção social básica e a prevenção das situações de negligência precisa ir para além do conjunto assistência-saúde-educação e implicar em ações mais amplas que articulem setores da habitação, segurança pública, geração de empregos, entre outros.

As condicionalidades do Programa Bolsa Família têm gerado questões polêmicas entre os estudiosos, usuários e políticos quanto ao benefício enquanto direito. Silva (2014), em seus estudos, cita três concepções:

- 1) Condicionalidade enquanto acesso e ampliação de Direitos – incentiva as famílias a buscar os serviços de educação, saúde e assistência e mantém a responsabilidade do Estado de ofertar e melhorar os serviços públicos;
- 2) Condicionalidades enquanto negação de direitos – o benefício enquanto direito não deveria exigir qualquer obrigação, representando controle e pressão sobre as famílias;
- 3) Condicionalidades enquanto questão política e imposição moralista conservadora - expressa o controle, o desligamento e a culpabilização dos beneficiários em descumprimento das condicionalidades. Não é considerada a inexistência ou precariedade dos serviços públicos e nem o Estado é responsabilizado por isso.

Considerando essas três concepções, Silva (2014) se contrapõe ao caráter punitivo das famílias e destaca o caráter educativo das condicionalidades, que poderiam ser concebidas como recomendações às famílias beneficiárias e a proteção social como dever do Estado com destaque aos serviços públicos de saúde e educação.



Enquanto trabalhadora do CRAS, concordo com Silva (2014) quanto ao destaque para o caráter educativo das condicionalidades. O trabalho com famílias nessa perspectiva tende a prevenir situações de negligência quanto a saúde e educação, lembrando que a negligência só ocorre quando há ofertas de serviços, do contrário a negligência é do Estado, que tem o dever constitucional de ofertar serviços públicos. Portanto, o acompanhamento das famílias é importante quando há uma perspectiva de condicionalidade ao acesso a saúde, educação e outros direitos e não com o caráter punitivo de culpabilizar os usuários pelas faltas escolares ou pelo não acesso a centros municipais de saúde. Nessa perspectiva, o Programa Bolsa Família demanda ações intersetoriais de Saúde, Educação e Assistência e demais políticas, mas há muitos desafios para essa articulação, principalmente devido ao contexto de precarização das políticas públicas de proteção social.

Apesar da importância da intersetorialidade, o Estado se isenta de sua função de garantir direitos e promover ações intersetoriais e o mercado é apresentado como solução para a cidadania. A transferência das políticas sociais para a sociedade civil, para a filantropia, torna a cidadania reduzida à solidariedade para os pobres. O público alvo dessas políticas não é identificado como cidadão, mas sim como pessoas necessitadas de caridade pública ou privada. A pobreza e a desigualdade não estão sendo mais o foco da arena pública, da igualdade e da cidadania (Dagnino, Olvera, Panfichi, 2006).

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 como agentes do bem-estar sem fins lucrativos, substituindo a política pública (Montaño, 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 à deriva, e que esse padrão “emergente de intervenção social” é tipicamente neoliberal e não tem qualquer condição de confrontar-se com a pobreza. Nesse sentido, Behring (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 são importantes políticas nacionalmente articuladas e abrangentes e o

controle social democrático dessas políticas através dos conselhos, sendo necessário reforçar os espaços de resistência para dar sequência a uma luta social que vá numa direção contrária ao darwinismo social<sup>19</sup> do neoliberalismo.

Os direitos sociais estão sendo extintos sob o argumento de que são obstáculos à livre ação do mercado, sendo assim, os direitos universais como instrumento para construção da igualdade estão sendo substituídos por trabalhos emergenciais e focalizados, direcionados para a população em situação de risco (DAGNINO, OLVERA, PANFICHI, 2006).

Além disso, Wacquant (2011) expõe que o Brasil nem sempre construiu um Estado de direito instituído pela democracia constitucional e que desenvolve o Estado penal com a finalidade de:

responder às desordens suscitadas pela desregulamentação da economia, pela dessocialização do trabalho assalariado e pela pauperização relativa e absoluta de amplos contingentes do proletariado urbano, aumentando os meios, a amplitude e a intensidade da intervenção do aparelho policial e judiciário, equivale a (r) estabelecer uma verdadeira *ditadura sobre os pobres* (Wacquant, 2011, p.12).

O Estado penal se fortalece na perspectiva neoliberal e o Estado social e econômico é reduzido, nas palavras de Wacquant (2011):

A penalidade neoliberal apresenta o seguinte paradoxo: pretende remediar com um “mais Estado” policial e penitenciário o “menos Estado” econômico e social que é a própria causa da escalada generalizada da insegurança objetiva e subjetiva em todos os países, tanto do Primeiro como do Segundo Mundo (Wacquant, 2011, p. 7).

O neoliberalismo contribui para a 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, ao 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 eleitoral. Embora a assistência seja direito radical de sobrevivência, quando

<sup>19</sup> Segundo Galbraith (1982), Herbert Spencer, mundialmente conhecido como o grande Darwinista Social, a ascensão das classes privilegiadas se dá a partir da ideia de que todos estão sujeitos a crescentes dificuldades de ganhar a vida, mas somente aqueles que *realmente* progredem nessas condições conseguem sobreviver.

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 insuperável. A distribuição de benefícios sociais passa a substituir o lugar dos direitos e da cidadania (Dagnino, Olvera, Panfichi, 2006).

Santos (2002) sugere 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 à globalização neoliberal, que propicia o declínio das políticas públicas, desenhasse 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.

A política social precisa ser estratégica, para compor todos os componentes sociais, políticos, econômicos, culturais, tendo em vista a 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. A política social precisa ser praticada como projeto social global, com envolvimento do Estado, governos, mercados e toda a sociedade, não havendo 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).

Ainda segundo Demo (2003), o Estado continua o centro da política social, mas sua qualidade não advém de si mesmo, senão 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, com o objetivo de manter o controle na esfera pública não estatal e qualificar o serviço público.

As políticas sociais não passam a ser concretizados apenas pela imposição de uma legislação ou de uma resolução, existindo a necessidade de o Estado assumir o compromisso de representação dos cidadãos, com as correspondentes atribuições de deliberar políticas públicas integradas e se

responsabilizar também pelos meios, principalmente recursos orçamentários, para sua efetivação e investimento nos programas intersetoriais de atenção integral às famílias.

Diante do contexto exposto, Bóron (2000) afirma que de nada vale um orçamento fiscal equilibrado, inflação “zero”, ou um superávit na balança comercial, se as nossas sociedades desabam, se a miséria prolifera nas cidades e campos, se cada dia há mais crianças que crescem nas ruas, se os desempregados são uma legião cada vez mais numerosa, se o emprego se torna precário e os salários não são suficientes. O autor acrescenta que chegou a hora de fazer calar a economia e voltar a escutar a teoria política e a filosofia moral.

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, um 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 (Dagnino, 2004). De outro lado, como vimos, há a emergência de um Estado mínimo para implementação do ajuste neoliberal, em que o Estado se isenta progressivamente de seu papel de garantidor de direitos, através do encolhimento de suas responsabilidades e sua transferência para a sociedade civil. Stampa (2006) acrescenta que as lutas pela construção e ampliação de espaços democráticos e dos direitos preconizados na Constituição Federal de 1988 devem prosseguir, sobretudo num contexto de políticas de cunho neoliberal.

Os espaços públicos devem conferir legitimidade aos conflitos, às demandas sociais e oportunizar que a medida de equidade e a regra de justiça venham a ser alvo de discussões e de uma permanente interlocução (Teles, 1999), rompendo com a versão autoritária solidamente enraizada na história política do país que dificultou a participação social nos processos decisórios nacionais e garantindo a efetividade da Política Nacional de Assistência Social. No capítulo a seguir, veremos a assistência social na perspectiva da Proteção Social Básica, os serviços de prevenção e cuidados com a família diante do contexto da focalização de políticas públicas.

## **Assistência Social e cuidado com as famílias: a “Prevenção” Social Básica em questão**

A partir da Constituição Federal de 1988, a Política Pública de Assistência Social marca sua especificidade no campo das políticas sociais, pois passa a figurar entre as responsabilidades do Estado a serem asseguradas aos cidadãos brasileiros.

A inserção da Seguridade Social como política de Proteção Social se articula às outras políticas do campo social, voltadas para a garantia de direitos e de condições dignas de vida. A assistência social passa a representar uma possibilidade de reconhecimento público da legitimidade das demandas de seus usuários e espaço de ampliação de seu protagonismo.

De acordo com o artigo primeiro da Lei Orgânica da Assistência Social (1993), “a assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas”. Para contribuir com a materialização dessa Lei, foi instituído o Sistema Único de Assistência Social, cujo modelo de gestão descentralizado e participativo possibilita normatizar padrões de serviços, qualidade no atendimento, indicadores de avaliação e resultado, nomenclatura dos serviços e da rede socioassistencial. Os serviços socioassistenciais no SUAS são organizados de acordo com a vigilância social, proteção social e defesa social e institucional.

A vigilância social se refere a produção, sistematização de informações, indicadores e índices territorializados das situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social das famílias nos diferentes ciclos da vida (crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos) e também à vigilância sobre os padrões de serviços de assistência social, em especial aqueles que operam na forma de albergues, abrigos, residências, semi-residências e moradias provisórias para os diversos segmentos etários (Brasil, 2004). Os indicadores devem mensurar no território as situações de riscos sociais e violação de direitos e contribuir com a elaboração de políticas que visem romper com essas situações.

A proteção social deve garantir a segurança de sobrevivência (de rendimento e de autonomia), de acolhida, de convívio ou vivência familiar. A

segurança de sobrevivência busca, através de benefícios continuados e eventuais, assegurar a proteção social básica a idosos e pessoas com deficiência sem fonte de renda e sustento; pessoas e famílias vítimas de calamidades e emergências; situações de forte fragilidade pessoal e familiar, em especial as mulheres chefes de família e seus filhos. A segurança de convívio, através de ações, cuidados e serviços, visa restabelecer vínculos pessoais, familiares, de vizinhança, mediante a oferta de experiências socioeducativas, lúdicas, socioculturais, de acordo com os ciclos de vida, suas características e necessidades. Já a segurança de acolhida deve, através de ações, cuidados, serviços e projetos organizados em rede, proteger e recuperar as situações de abandono e isolamento de crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos, restaurando sua autonomia, capacidade de convívio e protagonismo (BRASIL, 2004).

Além disso, os serviços de proteção básica e especial visam garantir aos seus usuários o acesso aos direitos socioassistenciais e sua defesa. São direitos socioassistenciais a serem assegurados pelo Sistema Único de Assistência Social: direito ao atendimento digno, atencioso e respeitoso, por parte de todos os serviços socioassistenciais; direito ao tempo, de modo a acessar a rede de serviço com reduzida espera; direito à informação sobre o funcionamento dos serviços; direito do usuário ao protagonismo e à manifestação de seus interesses; direito do usuário à oferta qualificada de serviço e o direito de convivência familiar e comunitária.

#### 4.1

#### **Proteção social básica e o trabalho de prevenção com as famílias**

A Política Nacional de Assistência Social indica que a Proteção Social Básica tem como objetivos prevenir situações de risco, por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e fortalecer vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente de pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, entre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, entre outras). Prevê desenvolvimento de serviços, programas e projetos locais de acolhimento, convivência e socialização de famílias e indivíduos, conforme identificação da situação de vulnerabilidade

apresentada. Deverão incluir pessoas com deficiência e organizando-se em rede, de forma a inseri-las nas diversas ações ofertadas (Brasil, 2004).

O vínculo é uma forma de relacionamento entre as pessoas. Pichon-Rivière (1998) define vínculo como *“a maneira particular pela qual cada indivíduo se relaciona com outro ou outros, criando uma estrutura particular a cada caso e a cada momento”* (p. 30) e Bustos (1999) o define como *“o interjogo entre pessoas, que atuam através de papéis. O vínculo se estabelece entre papéis”* (p. 79).

Em consonância com tais definições, Oliveira (2011) afirma *“que o vínculo consiste em toda e qualquer relação afetiva, independentemente da qualidade desse afeto e de seus efeitos sobre os envolvidos”* (p.78) e que não se resume a dimensão subjetiva e psicológica dos envolvidos, mas adquire contorno influenciado por aspectos socioculturais e mesmo situacionais. Os papéis desenvolvidos por pais e filhos no âmbito familiar e a afetividade entre eles influencia a manutenção e dos vínculos. Ainda segundo Oliveira (2011),

Lugares conjugais, parentais e filiais – informados pela maior ou menor proximidade entre figura materna e paterna de cada um de seus filhos, além da disponibilidade de suprimento afetivo no interior do grupo familiar – exercem decisiva influência sobre as possibilidades e limites de estabelecimento e manutenção de vínculos e relações, dando contornos à distribuição de poder e à circulação de informações e afeto entre seus membros (Oliveira, 2011, p.77-78).

Os serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica devem se articular com as demais políticas públicas locais, de forma a garantir a sustentabilidade das ações desenvolvidas, o protagonismo das famílias e indivíduos atendidos, de forma a fortalecer os vínculos familiares e a prevenir as situações que indicam risco potencial. Devem ainda, se articular aos serviços de proteção social especial, garantindo a efetivação dos encaminhamentos necessários.

Os serviços de proteção social básica são executados de forma direta no CRAS que, além da execução desses serviços, organiza e coordena a rede de serviços socioassistenciais locais da política de assistência social.

A equipe do CRAS presta informação e orientação para a população de sua área de abrangência, bem como se articula com a rede de proteção social local no que se refere aos direitos de cidadania, mantendo ativo um serviço de vigilância da exclusão social na produção, sistematização e divulgação de indicadores da área de abrangência do CRAS, em conexão com outros

territórios. Os serviços de proteção básica de assistência social de acordo com a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (2009) são:

1. Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF);
2. Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos;
3. Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas (Brasil, 2009).

O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) consiste no trabalho social com famílias em prol da promoção de suas potencialidades e identificação das necessidades e vulnerabilidades vivenciadas. Esse programa é desenvolvido por assistentes sociais e outros profissionais que compõe a equipe do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS). Conforme a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB-RH/SUAS), a equipe do CRAS se diferencia de acordo com o porte do município:

Quadro 1- Equipes de referência dos CRAS

<b>Pequeno Porte I</b>	<b>Porte II Médio</b>	<b>Médio, Grande, Metrópole e DF</b>
Até 2.500 famílias referenciadas	Até 3.500 famílias referenciadas	Até 5.000 famílias referenciadas
2 técnicos de nível superior, sendo um profissional assistente social e outro obrigatoriamente psicólogo	3 técnicos de nível superior, sendo dois profissionais assistentes sociais e obrigatoriamente um psicólogo.	4 técnicos de nível superior, sendo dois profissionais assistentes sociais, um psicólogo e um profissional que compõe o SUAS.
2 técnicos de nível médio	3 técnicos de nível médio	4 técnicos de nível médio

Fonte: NOB-RH/SUAS, Brasil (2006)

Os usuários do PAIF são famílias em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, do precário ou não acesso aos serviços públicos, da fragilização de vínculos sociais e de pertencimento ou qualquer outra situação de vulnerabilidade e risco sociais na área de abrangência do CRAS de referência. Entre os objetivos do programa, destacam-se: o fortalecimento da



função protetiva da família; a prevenção da ruptura dos vínculos familiares e comunitários; a promoção do acesso a benefícios, programas de transferência de renda e serviços socioassistenciais; e o apoio a famílias com indivíduos que necessitam de cuidados, por meio da promoção de espaços coletivos de escuta e troca de vivências familiares, contribuindo assim para o protagonismo e autonomia dos usuários e a superação das vulnerabilidades (Brasil, 2009).

No CRAS, é oferecido também o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), que possui caráter preventivo e proativo, pautado na defesa e afirmação dos direitos e no desenvolvimento de capacidades e potencialidades, atendendo prioritariamente a crianças, adolescentes e idosos que tem seus direitos violados. Segundo a Resolução CIT nº 01/2013 e a Resolução CNAS nº01/2013, considera-se público prioritário do SCFV crianças e/ou adolescentes e/ou pessoas idosas nas seguintes situações: em situação de isolamento, trabalho infantil, vivência de violência e/ou negligência, fora da escola ou com defasagem escolar superior a 2 anos, em situação de acolhimento, em cumprimento de medida socioeducativa em meio aberto, egressos de medidas socioeducativas, situação de abuso e/ou exploração sexual, com medidas de proteção do ECA, crianças e adolescentes em situação de rua, e vulnerabilidade que diz respeito às pessoas com deficiência.

Além disso, o Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas oferecido pelo CRAS desenvolve ações extensivas aos familiares, de apoio, informação, orientação e encaminhamento, com foco na qualidade de vida, exercício da cidadania e inclusão na vida social, de caráter preventivo ao isolamento. As famílias que estão inseridas no SCFV e no Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas são também acompanhadas pelo Serviço de Proteção Integral à Família.

Diante do exposto, é importante destacar que os serviços oferecidos pelo CRAS têm caráter preventivo. Mas o que é prevenção na área da assistência social?

Na busca de referências bibliográficas sobre prevenção na área da assistência social, houve desafios. Na literatura nacional, a prevenção é estudada principalmente na área da saúde. Na base de dados Scielo, quando escrevemos como palavras-chave “prevenção saúde” encontramos 4542

resultados, dos quais 3033 estudos no Brasil. Já na área da proteção social básica da assistência social os debates são poucos, quando citamos “Prevenção CRAS” não foi encontrado nenhum documento na referida base. No banco de teses e dissertações da CAPES quando buscamos “CRAS” e “prevenção” também não é encontrado nenhum documento. No caso de estudos sobre o CRAS, há 44 teses e 299 dissertações. Das 44 teses sobre o CRAS, 17 são do Programa de Serviço Social, cinco de Psicologia, duas de administração, duas de educação e duas de Psicologia Social. Com relação às teses dos Departamentos de Serviço Social, seis abordam o trabalho do assistente social no CRAS: França (2010); Martins (2015); Nery (2009); Pessanha (2016); Prates (2016) e Rocha (2008). Há duas teses sobre gestão do SUAS: Santos (2010) e Schmidt (2015). Outros temas também foram abordados: desproteção dos idosos (Medeiros, 2015); trabalho em rede (Corneiro, 2009); educação permanente (Costa, 2016); capacidade protetiva das famílias (Bello, 2014); trabalho com famílias bolivianas (Jorge, 2016); política de formação profissional para trabalhador pobre (Lessa, 2010); trajetória das mulheres (Ferraz, 2014) e sobre o SUAS (Lajus, 2010). Dessas 17 teses, 10 são publicadas pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), duas pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), duas pela Universidade Federal de Pernambuco, uma pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS) e uma pela Universidade Federal de Santa Catarina.

Na produção de dados sobre a prevenção na assistência social, a palavra “prevenção” aparece cinco vezes na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais como impacto esperado ou objetivo dos serviços. A Tipificação apresenta que o impacto social esperado do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) é a “**Prevenção** da ocorrência de riscos sociais, seu agravamento ou reincidência no território de abrangência do CRAS” (Brasil, 2009, p.15). No caso de SCFV, a **prevenção** aparece na descrição dos serviços para crianças e adolescentes de 6 a 15 como: “atividades que contribuem para re-significar vivências de isolamento e de violação de direitos, bem como propiciar experiências favorecedoras do desenvolvimento de sociabilidades e na **prevenção** de situações de risco social” (Brasil, 2009, p.16) e na descrição do serviço para idosos que tem “por foco o desenvolvimento de atividades que contribuam no processo de envelhecimento saudável, no desenvolvimento da autonomia e de sociabilidades, no fortalecimento dos vínculos familiares e do convívio comunitário e na **prevenção** de situações de

risco social” (Brasil, 2009, p.18) e o Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio Para Pessoas com deficiência e idosos tem por finalidade a **prevenção** de agravos que possam provocar o rompimento de vínculos familiares e sociais dos usuários e tem como impacto social esperado “prevenção da ocorrência de situações de risco sociais tais como o isolamento, situações de violência e violações de direitos, e demais riscos identificados pelo trabalho de caráter preventivo junto aos usuários” (Brasil, 2009, p.27).

A Tipificação apresenta a descrição dos serviços e os objetivos, o público-alvo, as provisões (recursos humanos e materiais, ambiente físico) e o trabalho social essencial ao serviço, condições, formas de acesso à Proteção Social Básica e Proteção Social Especial, mas a prevenção, que é um dos objetivos principais de todos os serviços oferecidos pela proteção básica, não é conceituada.

A importância da prevenção também está em destaque no Caderno de Orientações Técnicas sobre o PAIF, volume 1, que indica que prevenir as situações de negligência e violência doméstica pode evitar a ruptura de vínculos:

a prevenção de situações de negligência e violência no âmbito familiar também é fundamental para a precaução de ruptura de vínculos. A vivência de relações familiares em que há ocorrência de negligência e violência põe em risco a integridade física, psicológica ou moral, bem como mina a autonomia dos membros da família, provocando esgarçamento dos seus vínculos (Brasil, 2012, p.50).

Com relação ao trabalho realizado pelo Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família do CRAS, o Caderno de Orientações Técnicas indica que a ação preventiva *“tem por escopo prevenir ocorrências que interfiram no exercício dos direitos de cidadania”* (Brasil, 2016) e exige uma ação antecipada, tendo o conhecimento do território e características culturais, sociais e econômicas das famílias e de suas histórias, e que buscar intervir evitando a ocorrência ou reincidência de situações de vulnerabilidade e risco social que impeçam o acesso dos usuários aos seus direitos.

O CRAS é a porta de entrada da proteção básica do Sistema Único de Assistência Social, mas também pode ser a “porta de saída” quando há a superação das vulnerabilidades. Por isso, é importante o cuidado com as

famílias e o acompanhamento qualificado pautado no desenvolvimento de um plano de ação em conjunto com o usuário, em que sejam indicadas as vulnerabilidades e as possíveis estratégias para sua superação, contribuindo para o surgimento de um novo paradigma. Segundo Boff (1999, p.142), “a consolidação de uma sociedade mundial globalizada e o surgimento de um novo paradigma civilizacional passa pelo cuidado com os pobres, marginalizados e excluídos”.

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) 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.

A PNAS refere-se à importância da “matricialidade sociofamiliar”, ou seja, a centralidade da família<sup>20</sup> como núcleo fundamental para efetividade dos serviços oferecidos. Além disso, 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 se configurou 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.

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 (Brasil, 2004, p. 31).

A Proteção Social Especial deve ofertar atenções na ocorrência de

---

20 A família, segundo a PNAS, é o conjunto de pessoas unidas por laços consanguíneos, afetivos ou de solidariedade em que há compartilhamento de renda e/ou dependência econômica cuja sobrevivência e reprodução social indicam obrigações recíprocas.

*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 polo 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. Já a Proteção Social Básica, cujos serviços são ofertados pelo Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), 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, entre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos - relacionais e de pertencimento social (discriminações étnicas, de gênero ou por deficiências, entre outras) (Brasil, 2004, p.31).

Nesse sentido, o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) é uma unidade do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) que oferece serviços socioassistenciais de caráter protetivo, preventivo e proativo a fim de fortalecer os vínculos familiares e comunitários e ampliando o acesso dos usuários aos direitos de cidadania. O CRAS é a única unidade de proteção básica que oferece o Serviço de Proteção Integral à Família (PAIF) que tem por objetivo o fortalecimento dos vínculos através do cuidado com as famílias, a democratização dos direitos, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida dos usuários. Mas de que famílias estamos falando? O que significa o cuidado com as famílias?

## 4.2

### **Matricialidade Sociofamiliar: de que família estamos falando?**

Há novas configurações familiares diferentes da família tradicional (pai-mãe-filhos) que Medina (1991) denomina modelo de transição, no qual 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 consequentemente precário. O matrimônio tradicional é fruto da convenção da natureza prática e não uma decisão totalmente autônoma que é, ou foi, o símbolo de 'modernidade sólida'. Aquela tensão entre natureza prática e romance não é resolvida na “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 de a 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*, na qual 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, p.47).

Em contraposição à 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 desfazem com o casamento, enquanto 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 a 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 essa seja a melhor forma de impor limites, não considerando que agredir crianças/adolescentes seja uma forma de violência. Quando não conseguem impor mais os limites a seus filhos, procuram o Conselho Tutelar em busca de “conselhos” de como educá-los ou tentar inseri-los no “colégio interno”<sup>21</sup>. 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 (Silva, 2007), como exposto no primeiro capítulo. 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, p.66).

Therborn (2008) informa que a instituição da família mudou em todo o mundo no século passado, principalmente, no que tange à 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. O papel dos membros da família se transforma de acordo com o contexto histórico e social e o dever da proteção de seus membros implica mudanças na própria sociedade:

Torna-se importante pensar que o papel representado pelos membros da família se modifica de acordo com as injunções socio-econômico-políticas de cada momento histórico. Em determinadas ocasiões, há interesse em designar ao homem determinadas funções no seio familiar, em outras elas cabem à mulher, e, em outras ainda, transforma-se o estatuto da infância. Tudo isso nos faz pensar

---

21. Forma como alguns pais se referem às Instituições de Acolhimento nos atendimentos do Conselho Tutelar (Silva, 2007).

que se imputa à família o 'dever' de proteger os seus membros, mas para que esse 'dever' fosse cumprido integralmente teria que implicar transformações na própria sociedade em que se insere a família, uma vez que a ela não é permitido que garanta sozinha tal proteção (Guerra, 2008, p. 140).

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).

#### 4.2.1

##### **Família, *habitus* e cuidado**

De acordo com 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, sendo a verdadeira instituição de bem-estar e de satisfação das necessidades vitais dos cidadãos. Por isso, é importante o cuidado com as famílias pelos órgãos públicos, cuidado que deve se efetivar na garantia do acesso aos seus direitos sociais. Segundo Boff (1999),

Cuidar é mais que um ato, é uma atitude. Portanto abrange mais que um momento de atenção, de zelo e de desvelo. Representa uma atitude de ocupação, preocupação, de responsabilização e envolvimento afetivo com o outro (Boff, 1999, p.33).

O cuidado deve estar em tudo, no atendimento do profissional com os usuários, nas reuniões com famílias, nos debates multiprofissionais. Cuidar faz parte da vida, é obedecer a lógica do coração, da gentileza, da cordialidade, é se preocupar com o outro. Nas palavras de Boff (2005),

Importa colocar em tudo cuidado. Para isso, urge desenvolver a dimensão de *anima*, que está em nós. Isso significa: conceder direito de cidadania fundamental à nossa capacidade de sentir o outro; ter compaixão com todos os seres que sofrem, humanos ou não-humanos; obedecer mais à lógica do coração, da cordialidade e da gentileza do que à lógica da conquista e do uso utilitário das



coisas. Dar centralidade ao cuidado não significa deixar de trabalhar e de intervir no mundo (Boff, 2005, p.34).

As transformações ocorridas na sociedade contemporânea, relacionadas à ordem econômica, à reestruturação produtiva, às questões relacionadas à reprodução humana, à mudança de valores e hábitos propiciaram alterações na organização das famílias. Entre essas mudanças, pode-se observar uma variedade de arranjos familiares. Miotto (2004) indica que

Há a existência de um consenso sobre a diversidade de arranjos familiares, sobre o caráter temporário dos vínculos conjugais e sobre questões ligadas à reprodução humana e liberalização dos costumes, mas que apesar das mudanças na estrutura da família, a expectativa relacionada às suas tarefas e obrigações continua preservada. Espera-se um mesmo padrão de funcionalidade, independente do lugar em que estão localizadas na estratificação social calcada em postulações culturais tradicionais referentes aos papéis paterno e, principalmente, materno (Miotto, 2004, p. 53).

Nessa perspectiva, Oliveira (2011) afirma que

Um modelo de família cuja hegemonia numérica tem conhecido expressivo decréscimo, face à crescente diversidade de arranjos experimentados e observados no cotidiano da sociedade brasileira, permanece no imaginário social como referência quase absoluta de ideal, mantendo sua hegemonia simbólica. Em vista disso, reafirmamos nossa convicção de que a família brasileira persiste sendo perpassada pelo modelo de família nuclear burguesa, caracterizada por desigualdades nas relações de gênero e geração, em que os lugares do masculino e do feminino e de adultos e crianças ainda resistem à produção de rupturas de tal ordem que se possa aproximar da equidade (Oliveira, 2011, p. 59).

Oliveira (2012), tendo por referência a coexistência do “novo” e do “antigo” lugar social de pais, mães e filhos nas relações cotidianas da contemporaneidade – como expressão do capital cultural (Bourdieu, 1982 apud Oliveira, 2012) brasileiro acerca das relações familiares – considera que tais questões venham a exercer influência sobre a compreensão dos profissionais que trabalham diretamente nas intervenções referentes à dinâmica intrafamiliar. A posição relativa no campo – forma como Bourdieu (1980 apud Oliveira, 2011) se refere aos espaços sociais demarcados por papéis – se torna importante para o estabelecimento das relações intrafamiliares, tanto no exercício da conjugalidade como no da parentalidade. O campo estrutura o *habitus*, segundo Bourdieu e Wacquant (1992):

A relação entre o *habitus* e o campo é primeiro uma relação de condicionamento:

o campo estrutura o *habitus* que é produto da incorporação da necessidade imanente desse campo ou de um conjunto de campos mais ou menos concordantes – as discordâncias podem estar no princípio do *habitus* divididas, até despedaçadas. Mas é também uma relação de conhecimento ou de construção cognitiva: o *habitus* contribui para constituir o campo como mundo significativo, dotado de sentido e de valor no qual vale a pena investir sua energia (Bourdieu & Wacquant, 1992, p. 102-3).

No campo da assistência social, o artigo 6º, da Lei Orgânica da Assistência Social LOAS (1993), dispõe que “as ações são organizadas em sistema descentralizado e participativo, constituído pelas entidades e organizações de assistência social, articulando meios, esforços e recursos, e por um conjunto de instâncias deliberativas, compostas pelos diversos setores envolvidos na área. ” O princípio da descentralização contribui para a participação dos cidadãos nas deliberações sobre essa política através de um papel ativo na reestruturação, uma vez que a descentralização efetiva estabelece transferência de poder de decisão, de competências e de recursos, e com autonomia das administrações do território na elaboração de diagnósticos sociais, diretrizes, metodologias, formulação, implementação, execução e monitoramento dos programas. Considerando a articulação entre descentralização e intersectorialidade, Menicucci (2002) afirma que

O novo paradigma para a gestão pública articula descentralização e intersectorialidade, uma vez que o objetivo visado é promover a inclusão social ou melhorar a qualidade de vida, resolvendo os problemas concretos que incidem sobre uma população em determinado território (Menicucci, 2002, p.10).

Ou seja, trata-se de identificar os problemas concretos, suas estratégias e as soluções, a partir de recortes territoriais que indiquem conjuntos populacionais em situações similares, e intervir através das políticas públicas, com o objetivo de alcançar resultados integrados e melhorar as condições de vida da população (Brasil, 2004).

Considerando a alta densidade populacional do país e, ao mesmo tempo, seu alto grau de heterogeneidade e desigualdade socioterritorial, o princípio da homogeneidade por segmentos na definição de prioridades de serviços, programas e projetos torna-se ineficiente frente às questões de uma realidade marcada pela alta desigualdade social, sendo necessário agregar ao conhecimento da realidade a dinâmica demográfica associada à dinâmica socioterritorial (Brasil, 2004). O território, o conjunto de relações, condições, a forma de viver daquela população, contribui para a construção do sujeito social e

seu *habitus*. Segundo, Ortiz (1997), o *habitus* tende a orientar a ação à medida que é produto das relações sociais, assegurando a reprodução dessas relações que o engendram. Nas palavras de Bourdieu:

É sua posição presente e passada na estrutura social que os indivíduos entendidos como pessoas físicas, transportam com eles, em todo tempo e lugar, sob forma de *habitus*. Os indivíduos “vestem” os *habitus* como hábitos, assim como o hábito faz o monge, isto é, faz a pessoa social, com todas as disposições que são, ao mesmo tempo, marcas da posição social e, portanto, da distância social entre as posições objetivas, entre pessoas sociais conjunturalmente aproximadas (...) (Bourdieu, 1983a, p.75)

O contexto familiar e de amigos no território propicia construção de *habitus* semelhantes daquela população. Segundo Preuss (1997, p.70), em um ambiente com “pessoas de um mesmo grupo, dotadas de *habitus* semelhantes, a compreensão pode se dar tacitamente. Entretanto, com *habitus* diferentes surge a possibilidade do acidente, da colisão, do conflito”.

*Habitus*, de acordo com Bourdieu, é o “constructum” que visa superar o determinismo das explicações objetivistas sem se inserir no subjetivismo voluntarista, consistindo na possibilidade da construção do indivíduo biológico em pessoa social através da inter-relação com as estruturas sociais (Preuss, 1997). Nas palavras de Bourdieu, o *habitus* é um

Sistema de disposições duráveis, estruturas estruturadas predispostas a funcionarem como estruturas estruturantes, isto é, como princípio que gera e estrutura as práticas e as representações que podem ser objetivamente “regulamentadas” e “reguladas” sem que por isso sejam o produto de obediência a regras, objetivamente adaptadas a um fim, sem que se tenha a necessidade de projeção consciente desse fim ou do domínio das operações para atingi-lo, mas sendo, ao mesmo tempo, coletivamente orquestradas sem serem o produto da ação organizadora de um maestro (Bourdieu, 1983a, p.15).

Para Bourdieu, o *habitus* preenche o espaço da relação indivíduo/sociedade e define formas que possibilitam o indivíduo se orientar em relação a suas condições de existência, se estabelecendo como uma matriz de percepções, avaliações e de ações. O *habitus* interiorizado por cada indivíduo na socialização primária e partilhado com seu grupo orienta um código comum, fazendo com que seres biológicos adquiram o *habitus* desse grupo, criando uma identidade das condições de existência. A postura, a forma de andar e olhar, os gestos são traços marcantes do indivíduo e de seu grupo, representando o

processo de “socializar” a fisiologia uma vez que a confere uma dimensão simbólica (Preuss, 1997).

Se todas as sociedades (...) atribuem tanto valor aos detalhes mais insignificantes da aparência, da postura, do talhe, dos modos corporais e verbais é porque, ao tratar do corpo como memória, lhe confiam, de forma abreviada e prática, isto é, memotécnica, os princípios fundamentais do arbitrário cultural (Bourdieu, 1972, apud Preuss, 1997, p.67).

O *habitus* na sua relação com a construção simbólica da realidade está relacionado com o início do processo de socialização e se estabelece como social e individual, referindo-se a um grupo ou uma classe, mas também ao individual. Segundo Ortiz (1997), a análise de Bourdieu tende a indicar a relevância de se estudar o modo de estruturação do *habitus* através dos processos de socialização enquanto modo que se desenvolve ao longo de uma série de *habitus* distintos. As estruturas de um *habitus* anterior iniciam o processo de estruturação de novos *habitus*.

Oliveira (2011), através dos estudos do pensamento de Bourdieu (1982), mostra que as práticas sociais inseridas no processo de socialização concorrem para manifestar nos agentes valores como referenciais que promoverão, prioritariamente, a construção de subjetividades estabelecidas na proposição do conceito de *habitus*:

(...) o *habitus* toma a forma de um conjunto de relações históricas “depositadas” no seio de corpos individuais sob a forma de esquemas mentais e corporais de percepção, de apreciação e de ação (Bourdieu & Wacquant, 1992, p.105).

Nesse sentido, pensar o trabalho social com famílias sob a ótica da Política Nacional de Assistência Social a partir do território exige um exercício de compreensão da história, do *habitus*, do cotidiano, ao universo cultural da população que vive neste território por parte da equipe do CRAS que trabalha diretamente com essa população.

### 4.3 Trabalho com famílias

O trabalho social com famílias na política de assistência social visando a prevenção das situações de negligência requer o entendimento do lugar da família no âmbito das políticas públicas. A família, independente de suas

configurações, ainda é um espaço privilegiado de convivência e de mediação das relações entre sujeito e coletividade. Além disso, se apresenta como um espaço contraditório marcado por conflitos e é imprescindível para a proteção social nas sociedades capitalistas. As configurações familiares estão dialeticamente relacionadas às transformações econômicas e sociais, bem como aos hábitos e costumes do território em que vivem, conforme visto no item 4.2.1 desta pesquisa.

Nos estudos de Oliveira (2017), a compreensão das relações entre família e Estado, que implica entender os processos históricos e culturais de cada sociedade, é um fator fundamental para reflexões sobre as intervenções relativas à garantia de direitos, principalmente no que se refere ao fundamento das políticas públicas.

A relação entre família e Estado através das diferentes formas de intervenção pode contribuir com controle e imposição de regras socialmente definidas que sobrecarregam as famílias e pode favorecer o descuido com direitos individuais. Nas palavras de Miotto (2004),

[...] é necessário lembrar que a presença do Estado na família, através das mais diferentes formas de intervenção, não possui apenas uma face, ou uma intenção. Pois, ao mesmo tempo em que defende as crianças da violência doméstica, impõe à família normas socialmente definidas. Ao defender a família pode descuidar dos direitos individuais. Enfim, ao fornecer recursos e sustentação às famílias se colocam em movimento estratégias de controle (Miotto, 2004, p.50).

Segundo Miotto (2003), a discussão do lugar da família no âmbito das políticas sociais se mostra em duas perspectivas. Uma defende a centralidade da família, considerando sua capacidade de cuidado e proteção e a outra percebe a família além de ser um espaço de cuidado e proteção também deve ser protegida e cuidada através das políticas sociais, principalmente pelas políticas públicas. A efetividade do trabalho social com as famílias está vinculada aos modelos assistenciais adotados:

Para que o trabalho com famílias seja veículo de mudanças efetivas no espaço social, é necessário refletir sobre os modelos assistenciais dentro dos quais esse trabalho se desenvolve. Isso para avançar de uma posição de tutela e controle para uma condição de parceria e cidadanização das famílias (Miotto, 1997, p. 128).

A perspectiva da centralidade da família, que se pode denominar de familista, se baseia na premissa de que a satisfação dos indivíduos é propiciada

através do mercado (trabalho) e da família. Apenas quando esses falham é que o Estado deve intervir temporariamente, ou seja, “*limitar la interferência pública a aquellas situaciones en las que fracasen las redes sociales primarias – léase familia.*” (Esping-Andersen, 2000, p. 74). O entendimento é que a família deve ser capaz de proteger e cuidar de seus membros, independente de suas condições de vida. Essa perspectiva é um dos pilares das políticas de assistência social no Brasil, ou seja, a família que falhou nos cuidados e proteção de seus membros é público-alvo da ajuda pública (Mioto, 2003, 2010).

Nessa perspectiva, as políticas públicas devem ser voltadas para as famílias fracassadas que não conseguem prover a sobrevivência, a afetividade e a socialização de seus membros, ou seja, as incapazes de cumprir com as funções familiares. A direção adotada é do estereótipo da família perfeita e ideal (pai-mãe-filhos) e a naturalização das obrigações por parte de seus membros. Assim, há uma focalização das políticas para a população mais pauperizada e uma redução do Estado na garantia dos direitos sociais que deveriam ser universais. Nas palavras de Mioto (2010),

O fracasso das famílias é entendido como resultado da incapacidade de gerirem e otimizarem seus recursos, de desenvolverem adequadas estratégias de sobrevivência e de convivência, de mudar comportamentos e estilos de vida, de se articularem em redes de solidariedade e também de serem incapazes de se capacitarem para cumprir com as obrigações familiares (Mioto, 2010, p.170).

Ao contrário da centralidade da família nas políticas públicas, há uma proposta protetiva baseada na garantia dos direitos sociais universais previstos constitucionalmente no Brasil. Essa perspectiva promove o trabalho social com famílias voltado para o fortalecimento da proteção das famílias na construção de sua autonomia enquanto sujeitos (Mioto, 2010) de direitos e capazes de transformar sua própria realidade. O objetivo é a desfamiliarização do foco das políticas públicas:

Uma política de coletivização das necessidades das famílias (des-familiarização) liberta as mulheres do trabalho não remunerado e nutre, assim, a família com dois ganhos: reduz a pobreza infantil e faz famílias melhor equipadas para enfrentar as tempestades de flexibilização, já que geralmente terão os ganhos de um dos membros para se manterem se o outro tiver necessidades de reciclagem temporária ou sofrer declínio salarial <sup>22</sup> (Esping-Andersen, 1999, p.990).

22 A politics of collectivizing families' needs (de-familialization) frees women from unpaid labor, and thereby nurtures the dual-earner household. And this reduces child poverty, and makes households better equipped to weather the storms of flexibilization, since they will usually have one member's earnings to fall back on if the other is made redundant, needs temporary retraining, or suffers wage decline (ESPING ANDERSEN, 1999, p.990).

O estudo bibliográfico realizado por Abrão e Miotto (2017) sobre a políticas familiares na América Latina e União Europeia mostra que vários autores (FLAQUER, 2000; FLAQUER; BRULLET, 2006; MEIL LANDWERLIN, 1992, 1995) entendem que elas podem ser compreendidas como um conjunto de intervenções da gestão pública que contribui com as responsabilidades familiares para que as pessoas exerçam, de forma satisfatória, o trabalho tanto no âmbito privado quanto no público, sobretudo no que tange aos cuidados com as crianças. Segundo as autoras, enquanto na Europa as políticas familiares estão relacionadas a questão demográfica e responsabilidade do cuidado das crianças e conciliação com o trabalho, na América Latina, a questão demográfica é pouco considerada e devido à tradição histórica da centralidade da família (familismo) nas políticas de bem-estar, também ainda é pouco expressivo o debate sobre as políticas de trabalho e conciliação com as responsabilidades familiares dos cuidados com os filhos. Flanquer (2000), em seus estudos sobre a União Europeia, afirma que os cuidados com os filhos são responsabilidade tanto da família quanto dos organismos públicos:

A política familiar deve permitir que as necessidades dos membros das unidades familiares e, em particular, das crianças, sejam satisfeitas tanto por dependências e solidariedades mútuas, que estão no cerne das relações familiares, como através da contribuição de recursos externos derivados da ação ou da previsão de organismos públicos (Flanquer, 2000, p.13)<sup>23</sup>.

No caso da realidade norte-americana, o mercado privado é o principal responsável pela assistência à infância e, embora o financiamento público tenha sido expandido ao longo da última década, ainda permanece relativamente limitado para níveis de suporte em outros países. Nesse contexto, Waldfogel (2009) defende que política deve ser uma “Work-family policies”, ou seja, uma política trabalho-família que aborde o potencial conflito que os pais, em particular as mães, enfrentam com relação às demandas de trabalhar e cuidar de seus filhos. Os desafios das famílias trabalhadoras tornam-se mais difíceis em tempos de crise financeira e recessão econômica, como os Estados Unidos estão experimentando desde 2009. Como há mudanças no mundo do trabalho em tempos econômicos turbulentos, as políticas familiares precisam mudar também

---

<sup>23</sup>No original: la política familiar ha de hacer posible que las necesidades de los miembros de las unidades familiares, y en particular las de los niños, sean satisfechas tanto a través de las dependencias y solidaridades mutuas, que constituyen el núcleo de las relaciones familiares, como a través de la aportación de recursos externos derivada de la actuación o de la previsión de organismos públicos (Flanquer, 2000, p.13).

para prevenir a pobreza infantil. Ainda segundo Waldfoger (2009), as políticas familiares devem contemplar

(1) políticas de trabalho-família que envolvam conflitos entre as demandas de emprego e a exigências de cuidar de crianças; (2) políticas de suporte de renda que ajudam os pais a completar baixos rendimentos e períodos de cobertura sem trabalho; e (3) políticas que abordam o desproporcional risco de pobreza enfrentada por famílias com apenas um dos pais (Waldfoger, 2009, p. 50)<sup>24</sup>.

Considerando as discussões sobre as políticas familiares, tal debate é necessário, principalmente, porque as questões relacionadas à família e à política social são importantes para a atuação dos profissionais no trabalho com famílias e que tem o desafio cotidiano de atender às necessidades sociais.

O trabalho com famílias requer o atendimento das demandas expostas pelos usuários. As demandas não podem mais ser vistas como problemas individuais ou das famílias, mas sim resultantes da desigualdade social própria da sociedade capitalista. Segundo Mito (2010), a satisfação das necessidades sociais está vinculada à compreensão do processo familiar como uma construção singular, no entrecruzamento das diversas relações que estabelecem a dinâmica familiar. O entendimento do processo familiar desvincula a ideia de uma dinâmica apenas focada nas relações de cuidado e afeto entre os membros da família e indica que a proteção social não está reduzida às famílias, mas sim deve propiciar o acesso à renda e a serviços de caráter universal e de qualidade.

Em concordância com o exposto por Mito (2010), Oliveira (2017) indica que é necessário considerar a família em sua totalidade e não tomar a demanda pontual e explícita como ponto principal da questão a ser enfrentada, propiciando a possibilidades de transformação na dinâmica familiar.

Mostra-se de grande importância para uma intervenção adequada a possibilidade de entender que o próprio movimento de “permitir” que a questão ultrapasse as fronteiras familiares – aumentando momentaneamente seu nível de permeabilidade a intervenções externas – deve ser compreendido como um sinal de investimento em alguma possibilidade de operar mudanças na dinâmica interacional. Ao negligenciarem ou subdimensionarem a importância de tais aspectos, os operadores de políticas públicas aumentam o risco de suas intervenções concorrerem predominantemente para ratificação das condições de violação de direitos que se deseja superar (Oliveira, 2017, p.205).

Nessa perspectiva, o trabalho social com as famílias se torna estratégico

<sup>24</sup> No original: (1) work-family policies that address conflicts between the demands of employment and the demands of caring for children; (2) income support policies that help parents supplement low incomes and cover periods out of work; and (3) policies that address the disproportionate risk of poverty faced by families with only one parent (WALDFOGER, 2009, p. 50).



para promover a retotalização da ação da política pública, sua articulação e protagonismo do cidadão [O trabalho social] alavanca e processa ações que possuem características específicas de mediação entre um bem ou um serviço ofertado pela política pública e seu uso e fruição pelo beneficiário final; são ações operadas na transversalidade de qualquer das chamadas políticas públicas (Carvalho, 2014, p.21).

Segundo Miotto (2010, p.173), intervenção profissional no trabalho com as famílias deve ter a integralidade das ações de *“proposição, articulação e avaliação de políticas, organização e a articulação de serviços e atendimento a situações singulares”*.

A avaliação e proposição de políticas públicas é realizada através da sistematização e estudo de dados, tanto com relação às demandas das famílias que podem ser identificadas nos serviços, quanto informações que podem subsidiar a avaliação das políticas, como está previsto na Política Nacional de Assistência Social através da vigilância socioassistencial do território. A organização e a articulação de serviços visam facilitar o acesso às famílias, que abrange questões desde o horário de funcionamento até as exigências direcionadas às famílias. O atendimento em situações singulares refere-se ao trabalho através de construção de um processo compartilhado entre profissional e usuário, visando identificar as dificuldades familiares, as possibilidades de transformação e os recursos necessários para a melhoria da qualidade de vida (Miotto, 2010).

Ainda segundo Miotto (2010), as ações profissionais se estruturam em três grandes processos: processos políticos organizativos, processos de gestão e planejamento e processos socioassistenciais. Os processos políticos organizativos no trabalho com famílias indicam ações que promovam a discussão da relação família e proteção social na esfera pública, visando romper com a ideologia vigente da família como responsável da proteção social e buscando a garantia e ampliação dos direitos sociais. Os processos de planejamento e gestão se referem às ações profissionais desenvolvidas com enfoque no *planejamento institucional*, buscando o atendimento das necessidades das famílias através de práticas efetivas de intersetorialidade e de reversão do processo de responsabilização da família pelo cuidado. Por fim, processos socioassistenciais que estão relacionados às ações desenvolvidas diretamente com as famílias, enquanto sujeitos de direitos e não como objetos terapêuticos com objetivo de construção da autonomia que lhes promovam uma atuação ativa no contexto da participação política.

Diante do exposto, o trabalho social com famílias deve ter processos relativos à rede de serviços através da articulação com políticas intersetoriais como saúde, educação, assistência, habitação, geração de renda, entre outras.

O atendimento deve ser individual e coletivo aos usuários de forma contínua e regular, entendendo que as demandas familiares estão inseridas em um contexto histórico e social e que algumas dessas demandas são expressões da questão social, derivadas do processo de acumulação capitalista e não questões individuais ou problemas daquela família. Além disso, é importante também no trabalho com as famílias democratizar para os usuários que o acesso à política de assistência social e a outras políticas sociais são direitos instituídos constitucionalmente.

#### **4.3.1**

#### **Trabalho social com famílias na Política Nacional de Assistência Social**

A Política Nacional de Assistência Social através da proteção social básica assume uma dimensão preventiva, buscando romper com a tradição de atendimentos pontuais, descontínuos e fragmentados, voltados para situações limite extremas de média e alta complexidade, quando já houve a violação de direitos.

O trabalho social com famílias (TSF) na política de assistência social vem sendo amplamente discutido tanto no âmbito acadêmico como nas normativas do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) desde os anos 2000, abordando principalmente questões como: a universalidade da política de assistência enquanto direito de cidadania em contraponto à assistência social enquanto ajuda e caridade pública, a emancipação em contraposição à disciplinação e culpabilização das famílias e as concepções diferentes de família e a forma de sua inserção na política social (Brasil, 2015).

O TSF se insere na relação entre Estado e sociedade civil, em que há tensões e disputas de interesses. Como vimos na seção 2.4.1 do capítulo 2, as especificidades do CRAS, enquanto órgão executor de uma política pública de assistência social, podem se configurar como garantidoras de direitos, mas também pode contribuir com a culpabilização da família e reforçar o familismo, considerando a perspectiva gramsciana de coerção e consenso que permeia a relação entre Estado e Sociedade Civil. Nesse sentido, é necessário incorporar

no cotidiano profissional aportes teóricos e metodológicos que rompam com o foco na responsabilização individual das famílias e no atendimento pontual e fragmentado, regidos por comportamentos discriminatórios em relação à forma de vida e aos desejos pessoais.

O trabalho social está vinculado à matriz teórico-metodológica que se baseia no processo de intervenção, compreendido dentro da realidade em que se vive inserida no sistema capitalista. Tal matriz se fundamenta nas concepções referentes à assistência social enquanto direito de cidadania e na matricialidade sociofamiliar que está relacionado à concepção de participação, de autonomia, de território que estruturam o SUAS e de sua vinculação com a seguridade social e com as políticas socioeconômicas (Brasil, 2016).

A PNAS reconhece que “novas feições da família estão intrínseca e dialeticamente condicionadas às transformações societárias contemporâneas, ou seja, às transformações econômicas e sociais, de hábitos e costumes e ao avanço da ciência e da tecnologia” (Brasil, 2004 p.44). Mas, segundo Teixeira (2010), a PNAS e o Sistema Único de Assistência Social – SUAS, ao estabelecerem o princípio da matricialidade sociofamiliar, não conseguem romper com a tendência familista da política social brasileira, em especial da assistência social, pois, se por um lado a família é a matriz para concepção e implementação dos benefícios, programas e projetos, por outro, seus membros devem exercer as funções de proteção social, portanto, continua-se a responsabilizar a família, em especial às mulheres, pelos cuidados e outras tarefas de reprodução social.

Já expusemos no item 4.2.1 sobre a relação família, habitus e cuidados, mas cabe ressaltar que autores como Carvalho (1995); Acosta e Vitale (2003) e Kaloustian (1994) também sinalizam sobre as características das composições familiares e sua inserção nas políticas sociais.

Apesar de a Política Nacional de Assistência Social considerar as diferentes configurações familiares, definindo que “estamos diante de uma família, quando encontramos um conjunto de pessoas que se acham unidas por laços consanguíneos, afetivos e/ou de solidariedade” (Brasil, 2004, p.28), ainda estabelece as atribuições familiares do modelo nuclear de “prover a proteção e a socialização dos seus membros, constituir-se como referências morais, de vínculos afetivos e sociais; de identidade grupal, além de mediadora das relações dos seus membros com outras instituições sociais e com o Estado” (Brasil, 2004, p. 35).

Nessa perspectiva, Carloto e Castilho (2011) indicam que a política de assistência, ao pontuar a família como principal parceira na ação protetiva de seus membros, não tem contribuído com disponibilidade de serviços públicos para atender às demandas das mesmas, sobrecarregando especialmente a mulher, quando não garante serviços necessários na esfera dos cuidados, e ao mesmo tempo, continua a exigir das mulheres (mães e avós) que exerçam os “papéis tradicionais” de cuidadoras natas, naturalizando os papéis de homens e mulheres na família. Além disso, os autores expõem que as fragilidades na gestão da matricialidade sociofamiliar indicam que a família precisa ser protegida para ser protetora, conforme sinaliza a própria PNAS e que o foco na família burguesa como modelo protetivo reafirma a desigualdade de gênero e sobrecarrega as mães.

Segundo o Caderno de Orientações Técnicas do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família, a definição de trabalho social com famílias, no âmbito do PAIF, considera a família como espaço privilegiado e insubstituível de proteção, caracterizando-se como o

Conjunto de procedimentos efetuados a partir de pressupostos éticos, conhecimento teórico-metodológico e técnico-operativo, com a finalidade de contribuir para a convivência, reconhecimento de direitos e possibilidades de intervenção na vida social de um conjunto de pessoas, unidas por laços consanguíneos, afetivos e/ou de solidariedade – que se constitui **em um espaço privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primárias**, com o objetivo de proteger seus direitos, apoiá-las no desempenho da sua função de proteção e socialização de seus membros, bem como assegurar o convívio familiar e comunitário, a partir do reconhecimento do papel do Estado na proteção às famílias e aos seus membros mais vulneráveis. Tal objetivo materializa-se a partir do desenvolvimento de ações de caráter “preventivo, protetivo e proativo”, reconhecendo as famílias e seus membros como sujeitos de direitos e tendo por foco as potencialidades e vulnerabilidades presentes no seu território de vivência (Brasil, 2012, p. 12).

Baseado nesse conceito de trabalho com famílias, os espaços socioeducativos são definidos nas orientações técnicas da Proteção Básica do Sistema Único de Assistência Social através de um viés disciplinador de consenso das responsabilidades familiares nos cuidados domésticos:

Criar situações em que as famílias possam expressar coletivamente suas dúvidas e conflitos, construindo soluções para os problemas cotidianos, relacionados ao cuidado de suas crianças, adolescentes, jovens, adultos, idosos e pessoas com deficiência. Refletir com a família sobre as mudanças em sua dinâmica e redistribuição de papéis, a partir do desenvolvimento de seus filhos. Desenvolver habilidades de cuidado, orientação e acompanhamento das crianças. Debater aspectos relacionados ao desenvolvimento infantil, às necessidades de

estimulação nessa fase da vida, à importância de proporcionar espaços e oportunidades voltadas e orientadas pelas necessidades infantis e desafiadoras [...]. Debater temas relacionados ao desenvolvimento da criança, do adolescente e do jovem, características e interesses. Refletir sobre a necessidade de proteção aos seus membros idosos e de valorização do seu saber. Discutir as estratégias para o desenvolvimento das competências da pessoa com deficiência, destacando o papel fundamental das famílias e da comunidade no processo de reabilitação e inclusão das pessoas com deficiências (Brasil, 2006, p.42).

Apesar das orientações técnicas terem uma perspectiva conservadora, Teixeira (2010) aponta que o trabalho da proteção básica executado pelo CRAS com grupos contribui com a transformação dos serviços burocráticos de cadastramento, atualização do Cadastro Único, informações sobre benefícios para disponibilidade de serviços de orientação, democratização dos direitos, forma de acesso além das reflexões sobre as questões cotidianas.

Teixeira (2010) destaca ainda os objetivos do trabalho social como inovadores no que tange ao caráter preventivo para evitar violações de direitos executados através de programas e trabalhos socioeducativos, mas ressalva que é necessário romper com a noção de autonomia, empoderamento e outras expressões centradas na subjetividade individual, como forma de superação da dependência dos benefícios sociais, como se a não inserção no mercado de trabalho fosse apenas a não capacitação ou falta de autoestima em suas potencialidades. A autora indica que a noção de autonomia deve estar pautada no direito social, universal, como obrigação do Estado de prover condições dignas de vida para toda população, condições essas que são frutos das desigualdades sociais que afetam as relações familiares.

A noção de autonomia das famílias não se deve restringir à busca de respostas e soluções dos problemas por si mesmas, em especial, mediante recursos internos; antes, implica o desenvolvimento da capacidade de discernir as mudanças possíveis de serem realizadas no âmbito dos grupos familiares e de suas redes daquelas que exigem o engajamento deles, organizados em coletivos, em processos sociais mais amplos para que ocorram transformações mais gerais e a efetivação de direitos (Teixeira, 2010, p.17).

Nessa perspectiva, Teixeira (2010) mostra que o trabalho socioeducativo com famílias deve superar a dicotomia entre as questões internas e externas das famílias e sim trabalhar sua dialética, compreendendo que o interno não se refere apenas a uma determinada família, mas é decorrente da estrutura social e das dinâmicas de transformações históricas e, assim, há a necessidade de fortalecer a luta pela garantia de políticas públicas através da organização das famílias no território em prol da participação e do controle social.

A execução do trabalho com famílias é realizada através de instrumentos técnico-operativos (entrevistas, visitas domiciliares, assembleias, reuniões, oficinas, encaminhamentos, entre outros) de acordo com o tipo de abordagem com os usuários e com a intervenção técnica dos profissionais.

As entrevistas podem ser definidas como “as conversas, de natureza técnica, estabelecidas entre profissionais e usuários dos serviços, ou com outros agentes institucionais.” (Brasil, 2016). As entrevistas podem ser realizadas no próprio órgão de atendimento ou em visitas domiciliares que propiciam entender melhor a dinâmica familiar através das condições de vida (residência, território) e as relações afetivas que geralmente não são visíveis no ambiente institucional.

Além das entrevistas, também podem ser realizadas reuniões com as famílias, propiciando a troca de experiências, informações e ampliando a democratização dos direitos e os debates sobre temas pertinentes à realidade do território para um maior número de usuários. Quando há a participação de várias pessoas nas reuniões de cunho político-organizativo para discutir um determinado assunto visando à reivindicação de um direito, por exemplo, a implantação de uma escola, pode-se denominar de assembleia. Outro formato de reunião de usuários é o das oficinas, que pressupõe uma participação ativa na discussão e reflexão sobre as situações vivenciadas no cotidiano do território.

Na escolha pelo instrumento adequado ao trabalho com as famílias, Gueiros (2010) sinaliza que é importante que se realizem modalidades de atendimento individualizado e coletivo, porque a família pode se expressar melhor de acordo com a modalidade, ampliando-se as possibilidades de identificação das reais demandas dos usuários e suas potencialidades. A autora acrescenta que a atenção individualizada visa entender as questões singulares das famílias, sobretudo a sequência de acontecimentos no percurso de sua vida, a relação de convívio entre seus membros e as questões educacionais de crianças e adolescentes. Já o atendimento de caráter coletivo tem o objetivo de compreender as particularidades do conjunto de usuários e de contribuir com a articulação entre eles em prol da efetivação de seus direitos sociais.

As normativas Brasil (2012) e Brasil (2016) contribuem com os estudos teóricos dos instrumentos técnico-operativos no âmbito da Política Nacional de Assistência Social e Brasil (2016) estabelece as características do atendimento e do acompanhamento familiar. Segundo o Caderno de Orientações Técnicas sobre o PAIF, o atendimento às famílias refere-se a uma “ação imediata de prestação ou oferta de atenção, com vistas a uma resposta qualificada de uma demanda da família ou do território”. Já o grupo de acompanhamento familiar

(...) é indicado para responder situações de vulnerabilidades vivenciadas pelas famílias com forte incidência no território. Nesse sentido, faz-se necessário realizar um bom diagnóstico socioterritorial – conhecer suas vulnerabilidades e potencialidades e sua incidência, de modo a constituir grupos de famílias com afinidades, necessidades e características similares, de forma a efetivar seu acompanhamento, tornando-o um processo de compartilhamento de experiências entre os participantes, de reflexão sobre a realidade, de acesso à informação sobre direitos, de apoio à família em sua função protetiva e de construção de projetos de vida que possibilitem ampliação dos direitos sociais.” (Brasil, 2012, p. 70).

No trabalho social com famílias (TSF), a relação entre família, seu *habitus* e o território também se torna importante para compreender melhor as situações vivenciadas no cotidiano, diagnosticar a necessidade de serviços públicos e contribuir com a vigilância socioassistencial prevista na PNAS, visando à implementação de recursos públicos para as reais necessidades das famílias naquele território. Além de buscar fortalecer a participação dos usuários nos espaços públicos de decisão das políticas de proteção social.

Na perspectiva do território, as demandas trazidas pelos usuários não podem ser vistas como um problema individual e nem vinculadas apenas a uma determinada política (educação, saúde, habitação). É necessário realizar ações intersetoriais, articulações com a rede de serviços, para além do SUAS, de acordo com a necessidade das famílias. A articulação faz com que o usuário se sinta acolhido pela rede e o encaminhamento se torna mais eficiente. O encaminhamento é um instrumento técnico operativo do TSF, mas ele por si só não efetiva direitos. A prioridade da resolução das demandas deve ser do usuário, que deve compartilhar das decisões institucionais e do desejo de ser encaminhado, senão o encaminhamento se remete apenas a um protocolo institucional.

A intersetorialidade é um desafio para a efetivação da política, já que tradicionalmente a política pública atua setorialmente nas demandas das famílias e a “sua efetivação supõe a interação e o comprometimento das diversas políticas públicas e não a responsabilização de apenas uma delas para sua promoção” (Brasil, 2015, p.29).

Gueiros (2010) afirma que o trabalho social com famílias é composto por procedimentos relativos à articulação com rede de serviços do território (intersetorialidade), atenção individualizada e coletiva à população usuária, realizados de forma continuada e regular, zelando pela permanência dos programas e serviços disponibilizados, uma vez que as famílias já estão

inseridas em um cotidiano de instabilidades (mercado de trabalho, rede de relações primárias, moradia, saúde, educação). Além da importância de realizar as devidas articulações entre as condições vivenciadas pela população com as relações sociais mais amplas.

Considerando o exposto sobre o trabalho social com famílias, no capítulo 5 vamos caracterizar as atribuições do CRAS na prevenção das situações de negligência contra crianças e adolescentes a partir do descumprimento de condicionalidades do Programa Bolsa Família. Refletiremos sobre a importância das políticas intersetoriais, enquanto direito dos usuários para contribuir com os cuidados familiares, e retomaremos também a questão do trabalho remunerado referente, principalmente, às famílias beneficiárias do PBF atendidas em um CRAS no Município do Rio de Janeiro, e os motivos pelos quais não estão inseridas no mercado formal de trabalho.



## 5

### Proteção Social Básica: CRAS e a prevenção

Conforme visto nos capítulos anteriores e segundo a Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), Lei no 8.742/1993, Artigo 2o, são objetivos da assistência social a proteção social, a vigilância socioassistencial e a defesa de direitos (Brasil, 1993). A proteção social refere-se à garantia da vida; à prevenção da incidência de riscos, em especial, a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; à promoção da integração ao mercado de trabalho; à habilitação e à reabilitação das pessoas com deficiência; e à garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso sem meios de subsistência.

#### 5.1

#### Proteção Social Básica no Brasil e no Rio de Janeiro: CRAS sob a ótica da vigilância socioassistencial

A proteção social básica tem caráter preventivo e é executada por estruturas municipais de atendimento denominadas de Centros de Referência de Assistência Social (CRAS). Segundo o Censo do Sistema Único de Assistência Social<sup>25</sup> (Censo Suas 2016), do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), há 8.240 unidades no Brasil. No quadro 2 é possível observar que a Região Sudeste concentra 34,5% dos CRAS, seguida pelo Nordeste com 32,1%. Já a Região Sul detém 18,4% das unidades, enquanto o Norte e o Centro-Oeste empatam com 7,5%.

Quadro 2 – Quantidade de CRAS no Brasil

Quantidade de CRAS por Região		%
	Quantidade de unidades	
Norte	622	7,5
Nordeste	2643	32,1
Sudeste	2841	34,5
Sul	1517	18,4

<sup>25</sup> Os dados do censo são informados pelas prefeituras e governos estaduais, por meio de um formulário eletrônico, e colaboram para o monitoramento e o acompanhamento dos serviços do Suas, propiciando a gestão de controle da política de assistência social, além de identificar avanços, limitações e desafios do sistema. (Brasil, 2017).

Centro-Oeste	617	7,5
Total	8240	100,0

Fonte: Brasil (2017)

No Brasil, em 2016, houve mais de 18 milhões de atendimentos individualizados realizados nos CRAS, de acordo com o quadro 3, e mais de dois milhões de visitas domiciliares. Além disso, quase cinco milhões de famílias foram encaminhadas para a inclusão no Cadastro Único ou para atualizar o Cadastro. Esses números mostram a relevância dos atendimentos do CRAS em todo território nacional.

Conforme visto no capítulo 4, o atendimento, as visitas domiciliares e os encaminhamentos são instrumentos do trabalho com famílias e, segundo o Caderno de Orientações Técnicas do PAIF, o atendimento às famílias é uma ação imediata, indicando *“uma resposta qualificada de uma demanda da família ou do território”* e a possível inserção de *“um ou mais de seus membros em alguma das ações do PAIF: acolhida, ações particularizadas, ações comunitárias, oficinas com famílias e encaminhamentos”* (MDS, 2012, 54).

Quadro 3 - Atendimentos individualizados nos CRAS, no Brasil, no ano de 2016

<b>Atendimentos individualizados realizados no CRAS</b>	
<b>Volume de atendimentos individualizados realizados no CRAS</b>	<b>2016</b>
Total de atendimentos individualizados realizados no ano de 2016	18.313.963
Famílias encaminhadas para inclusão no Cadastro Único	1.328.628
Famílias encaminhadas para atualização cadastral no Cadastro Único	3.582.597
Indivíduos encaminhados para acesso ao benefício de prestação continuada (BPC)	251.348
Famílias encaminhadas para o CREAS	68.759
Visitas domiciliares	2.518.737

Fonte: MDS/SNAS/CGSVS – Sistema de Registro Mensal de Atendimentos do SUAS

A Proteção Social Básica é composta pelos seguintes serviços oferecidos pelo CRAS: Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF); Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV); Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas (Brasil, 2009).

No âmbito do Serviço de Proteção e Atendimento Integral À Família (PAIF), segundo o Censo SUAS (2016), 99,05% dos CRAS realiza acompanhamento de famílias, 96,66% tem atendimento particularizado de famílias ou indivíduos, 91,42% mantém registro do acompanhamento familiar em prontuário, mas

apenas 68,60% elabora o Plano de Acompanhamento Familiar. Sendo o total de 1.575.987 famílias acompanhadas pelos CRAS de todo o Brasil em agosto de 2016.

Os CRAS também oferecem o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, que complementa o trabalho social com as famílias do PAIF. As atividades do SCFV são diferenciadas de acordo com a faixa etária: crianças de até 6 anos; crianças e adolescentes de 6 a 14 anos; adolescentes e jovens de 15 a 17 anos e idosos.

No caso do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, o quadro 4 mostra que 87,2 % dos CRAS oferecem esse serviço. Sendo que o SCFV para idosos é o mais ofertado e é oferecido em 91,72% dos CRAS no Brasil, o SCFV para Crianças de 7 a 14 anos de idade aparece em segundo lugar com 89,12% e em terceiro com 84,64 % consta o SCFV para Jovens de 15 a 17 anos de idade.

Quadro 4 - Quantidade de CRAS que ofertam diretamente o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), por público, no Brasil

Quantidade de CRAS que ofertam o serviço		%
SCFV para Crianças de 0 a 6 anos de idade	3988	55,49
SCFV para Crianças de 7 a 14 anos de idade	6405	89,12
SCFV para Jovens de 15 a 17 anos de idade	6083	84,64
SCFV para Adultos de 18 a 29 anos de idade	3100	43,13
SCFV para Adultos de 30 a 59 anos de idade	3992	55,54
SCFV para idosos (60 anos ou mais)	6592	91,72
Total de CRAS que ofertam SCFV	7187	87,2

Fonte: Censo SUAS (2016)

No Censo SUAS (2016) não constam dados sobre o Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas que é oferecido pelo CRAS segundo a Tipificação dos Serviços Socioassistenciais.

Além dos serviços citados, há ainda, no âmbito dos CRAS, o BPC na Escola que verifica o acesso e a permanência na escola das crianças e adolescentes com deficiência que recebem o benefício de prestação continuada (BPC).

Os estudos realizados por Senna (2016) apontam que no Estado do Rio de Janeiro<sup>26</sup>, em 2014, eram 453 CRAS e que em todos os municípios havia pelo menos dois CRAS, a exceção do Município de São José do Vale do Rio Negro, na Região Serrana, onde só foi instalado um equipamento. Baseando-se no Censo SUAS (2014), a autora mostra que em 98,7% desses equipamentos realizavam o acompanhamento familiar e 95,1% ofertavam os Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), enquanto a concessão e manutenção de benefícios era feita em 88,7% dos CRAS.

Em relação aos profissionais do CRAS, Senna (2016) aponta ainda que há um predomínio de vínculos não permanentes através de precárias modalidades de contratação da equipe técnica que tinha quase 60% dos profissionais indicados, enquanto os estatutários representavam 28,5% em 2014.

Já com relação ao cofinanciamento entre as esferas de governo, Senna (2016) mostra que houve uma expansão do cofinanciamento dos CRAS pelos três níveis (federal, estadual e municipal), principalmente referente à intensa participação federal, o que contribui para a maior cooperação na implantação do SUAS em todo território nacional.

No Município do Rio de Janeiro<sup>27</sup>, são quarenta e sete Centros de Referência de Assistência Social divididos por dez Coordenadorias de Assistência Social e Direitos Humanos (anexo 2), que em 2016 eram denominadas de Coordenadorias de Desenvolvimento Social (CDS). Cada Coordenadoria tem a competência de participar do planejamento de programas e projetos a serem realizados em sua área de abrangência, implementar a política regional de assistência, realizar vigilância socioassistencial, coordenar, supervisionar e avaliar a execução de todas as ações da proteção social básica do território.

No município do Rio de Janeiro, segundo o Ministério de Desenvolvimento Social, há 230.166 famílias beneficiárias do Bolsa Família. Essas famílias beneficiárias equivalem, aproximadamente, a 9,37% da população total do município, e inclui 70.741 famílias que, sem o programa, estariam em condição de extrema pobreza. No mês de maio de 2017 foram transferidos R\$

---

<sup>26</sup> O estado do Rio de Janeiro está localizado na região Sudeste do Brasil e faz divisa com os estados de São Paulo, Minas Gerais e Espírito Santo. Ocupa uma área de 43.780,172 km<sup>2</sup>, dividida em 92 municípios, entre eles o município do Rio de Janeiro. Segundo o Censo Demográfico (IBGE, 2010), a população é composta por 15.989.929 pessoas.

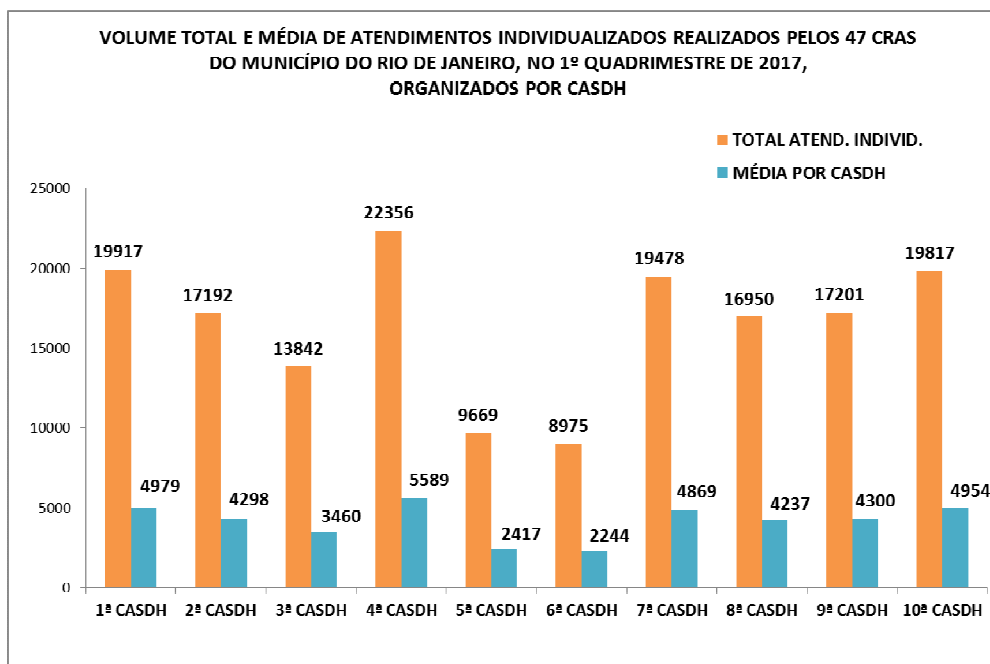
<sup>27</sup> O município do Rio de Janeiro ocupa uma área de 1.200,177 km<sup>2</sup> e faz divisa com oito municípios (Nova Iguaçu, Duque de Caxias, Niterói, Mesquita, Nilópolis, São João de Meriti, Itaguaí, Seropédica). Segundo o Censo Demográfico (IBGE, 2010), a população é composta por 6,32 milhões de pessoas.

37.401.977,00 às famílias do Programa e o benefício médio repassado foi de R\$ 162,50 por família. Esse valor médio do benefício, como visto no capítulo anterior, não é suficiente nem para a compra de cesta básica, de acordo com o valor estimado pelo DIEESE.

O CRAS Presidente Itamar Franco (onde foi realizado o trabalho de campo desta pesquisa) se situa no território da 2ª Coordenadoria de Assistência Social e Direitos Humanos (2ªCASDH), que tem como área de abrangência alguns bairros da Zona Norte e Zona Sul do município do Rio de Janeiro: Alto da Boa Vista, Andaraí, Botafogo, Catete, Copacabana, Cosme Velho, Flamengo, Gávea, Glória, Grajaú, Humaitá, Ipanema, Jardim Botânico, Horto, Lagoa, Laranjeiras, Leblon, Leme, Maracanã, Praça da Bandeira (parte), Rocinha, São Conrado, Tijuca, Urca, Vidigal, Vila Isabel, Engenho Novo (parte), Sampaio (parte). A seguir, mostraremos alguns dados referentes a essa Coordenação de Assistência Social e Direitos Humanos.

Segundo a apresentação da equipe do Núcleo de Proteção Básica da Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos (SMASDh) do Município do Rio de Janeiro na 2ªCASDh, o gráfico 5 indica que os 47 CRAS do município do Rio de Janeiro foram responsáveis por 165.397 atendimentos individualizados às famílias de acordo com os territórios de suas áreas de abrangência no primeiro quadrimestre de 2017 (relatório mais recente, considerando a elaboração desta pesquisa). Desses atendimentos, os seis CRAS da área de abrangência da 2ªCASDh foram responsáveis por 17.192 atendimentos, sendo a sexta Coordenadoria em termos de número de atendimentos individualizados, considerando as outras nove CASDh.

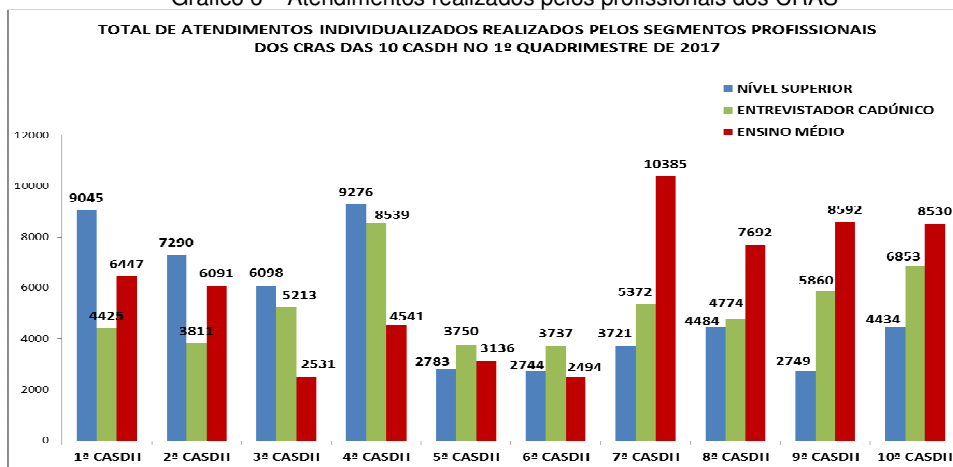
Gráfico 5 – atendimentos individualizados realizados pelos 47 CRAS



Fonte: Apresentação da equipe do Núcleo de Proteção Básica da SMASDH do Município do Rio de Janeiro (2017)

Do total de atendimentos individualizados, o gráfico 6 mostra que 7.290 são realizados pela equipe de nível superior da área de abrangência da 2ªCASDh. É o terceiro maior número de atendimentos individualizados por nível superior do Município do Rio de Janeiro.

Gráfico 6 – atendimentos realizados pelos profissionais dos CRAS

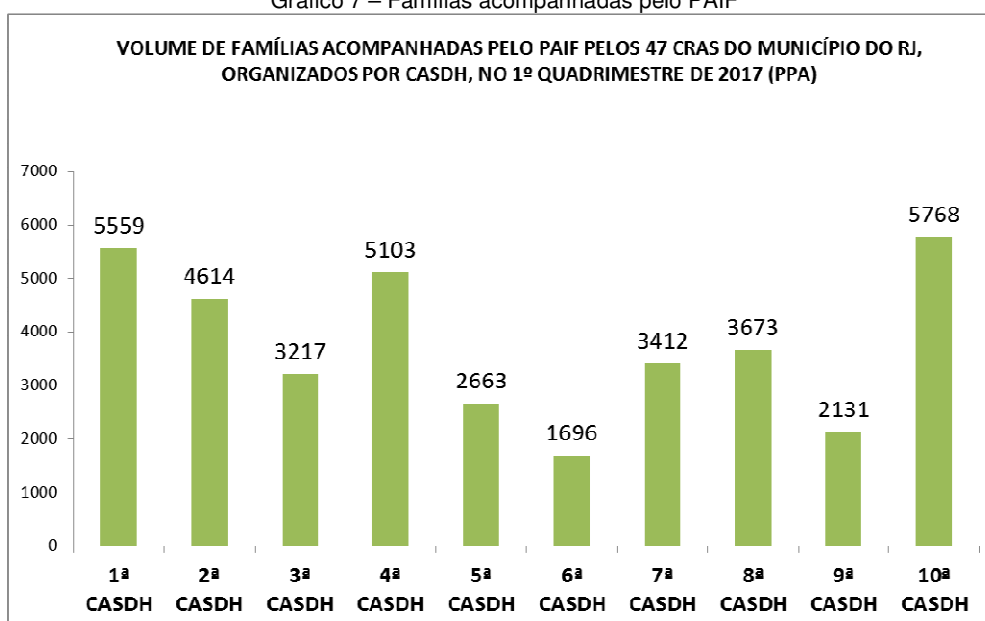


Fonte: Apresentação da equipe do Núcleo de Proteção Básica da SMASDH do Município do Rio de Janeiro (2017)

Conforme o gráfico 7, do total de 37.836 famílias acompanhadas pelo PAIF no município do Rio de Janeiro, 4.614 residem na área de abrangência da

2º CASDh. O acompanhamento familiar faz parte do trabalho com famílias, como visto no capítulo 3, e esse deve se distanciar do caráter assistencialista, imposto historicamente, e trazer o protagonismo de seus usuários para o centro do debate. Faz-se necessário compreender a dinâmica familiar e territorial em que estão os usuários a fim de garantir seus direitos. O território, o conjunto de relações e condições, a forma de viver daquela população, contribuem para a construção do sujeito social e seu *habitus* – que, na concepção de Bourdieu, tende a orientar a ação à medida que é produto das relações sociais, assegurando a reprodução dessas relações.

Gráfico 7 – Famílias acompanhadas pelo PAIF



Fonte: Apresentação da equipe do Núcleo de Proteção Básica da SMASDH do Município do Rio de Janeiro (2017)

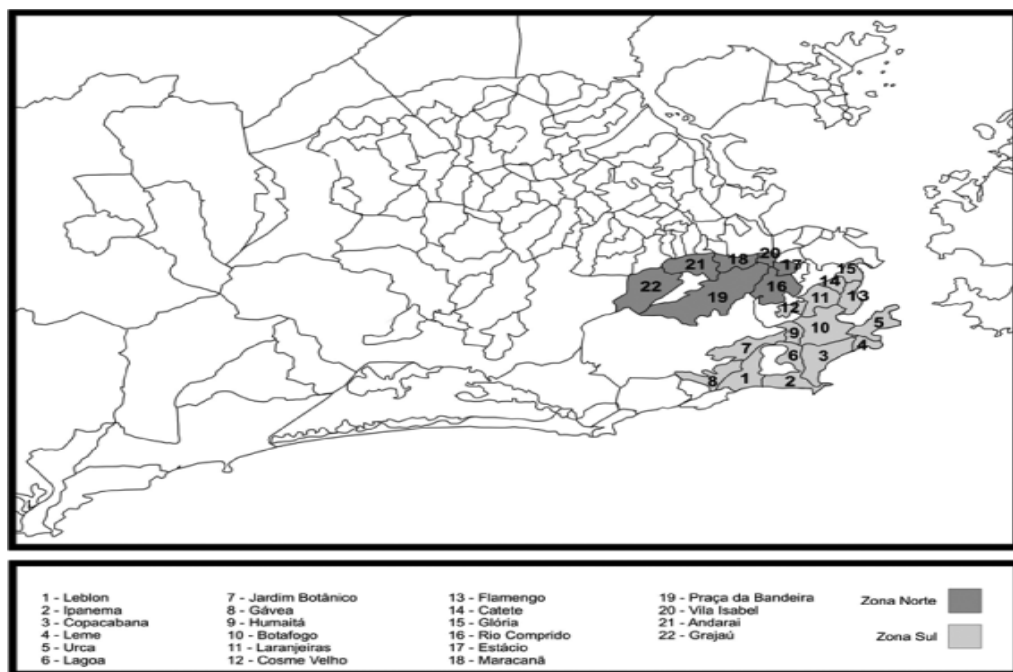
O acompanhamento familiar através do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família é um dos serviços que visa à prevenção das situações de vulnerabilidades, como a negligência de crianças e adolescentes. A seguir, veremos o exemplo de um CRAS situado na Zona Norte do Município do Rio de Janeiro, CRAS Presidente Itamar Franco, como forma de ilustrar o trabalho de prevenção desenvolvidos por esses órgãos da Proteção Social Básica.

## 5.2.

### Desafios para a prevenção: um estudo sobre o CRAS Presidente Itamar Franco

O CRAS Presidente Itamar Franco, localizado na Rua Caçapava - nº305, bairro do Grajaú, tem como referência sete Comunidades (são elas: Andaraí, Nova Divineia, João Paulo II, Jamelão, Juscelino Kubitschek, Cruz e Borda do Mato) que foram “pacificadas”, ou seja, há a atuação da Unidade de Polícia Pacificadora (UPP) desde 28 de julho de 2010. Esse território situa-se na Zona Norte do Município do Rio de Janeiro (figura 3) e conta com os seguintes serviços de infraestrutura: um hospital Geral e de emergência - Hospital Geral do Andaraí; um Centro Municipal de Saúde - Centro Municipal de Saúde Maria Augusta Estrela; dez escolas; seis creches; uma UPP; sete Associações de Moradores; um Bloco Carnavalesco - Flor da Mina do Andaraí; três quadras esportivas; 30 instituições da rede socioassistencial. Dentro do bairro do Grajaú, localiza-se o Parque Estadual do Grajaú, criado em 1978 como uma reserva ambiental.

Figura 3 – Zona Norte e Zona Sul do Município do Rio de Janeiro



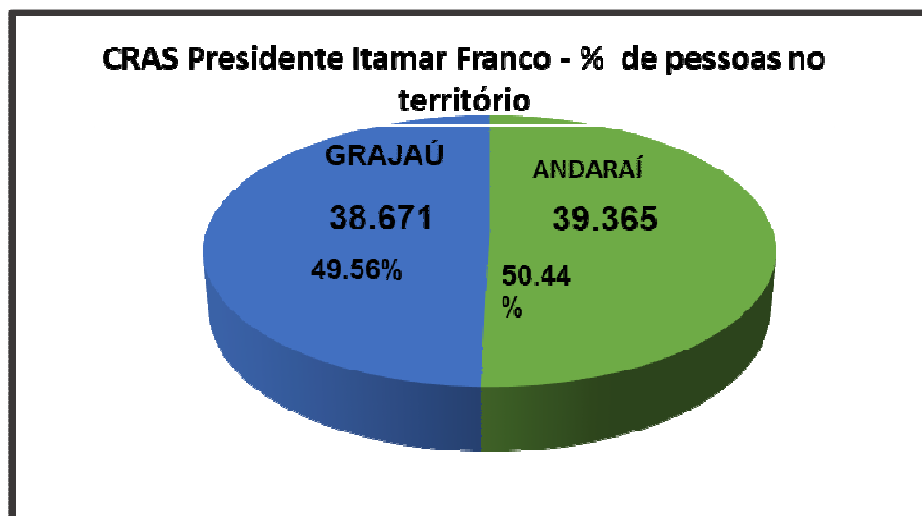
Fonte: Instituto Pereira Passos - IPP / DIG - Geoprocessamento - 1999

Figura 1. Mapa de parte do Município do Rio de Janeiro. Em destaque as Zonas Norte e Sul.



A área de abrangência do CRAS Presidente Itamar Franco possui 28.886 domicílios particulares permanentes<sup>28</sup>. Segundo a gráfico 8, o território é composto por uma população de 78.036 sendo que 38.671 residem no Grajaú e 39.365 pessoas moram no Andaraí. O complexo do Grajaú e Andaraí, como muitos bairros brasileiros, é permeado pela desigualdade social explícita, de um lado, famílias em situação de vulnerabilidade social e extrema pobreza, de outro, famílias de classe média e classe média alta. Ao contrário dos bairros vizinhos (Engenho Novo, Lins de Vasconcelos, Vila Isabel e Andaraí), o Grajaú é tido como um bairro nobre, uma vez que em seu centro, que corresponde ao primeiro loteamento e à sua configuração territorial original, é um bairro estritamente residencial, com belas casas e alguns edifícios luxuosos habitados por segmentos da alta classe média (LEITE, 2000).

Gráfico 8 – População dos bairros do Grajaú e Andaraí



Fonte: IBGE (2010)

No quadro 5, Silva et al. (2015) apresentam as ações desenvolvidas no CRAS Presidente Itamar Franco, bem como os avanços e os impactos dessas ações.

Quadro 5 - Ações do CRAS Presidente Itamar Franco

AÇÕES	AVANÇOS	IMPACTOS
CADÚnico: atualizações e CAD novos	Aumento de famílias incluídas no CADÚnico (LIGHT, Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego	Propicia que os moradores do território do CRAS consigam ter acesso aos serviços,

28 Segundo dados do Instituto Pereira Passos. Disponível em <http://www.rio.rj.gov.br/web/ipp>.

	(PRONATEC), INSS, Telefone popular, Programa Minha Casa Minha Vida); Aumento das atualizações com retorno de desbloqueios dos benefícios; Acompanhamento das exigências do Família Carioca em Casa.	Programas e Projetos sociais. Reconhecimento do CRAS em suas ações de efetivação das Políticas Públicas. Intensificação dos trabalhos junto à população no que se refere à manutenção das condicionalidades do PBF, bem como diminuição da infrequência e evasão escolar.
Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos;	Reuniões com as famílias; Inclusão de novas crianças, adolescentes e idosos; Adesão dos participantes; Reuniões sistemáticas da equipe de profissionais;	Maior desempenho escolar; Estreitamento na relação criança x dinamizadores x responsáveis;
Atendimento descentralizado nas comunidades estabelecendo maior vínculo com as lideranças comunitárias.	Maior acessibilidade da população que reside na área de referência do CRAS. Prontidão nos atendimentos às situações de emergência nas comunidades.	Aumento do número de atendimentos no CRAS.
Acessibilidade de todos os computadores do equipamento a internet.	Agilidade no atendimento às famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família com acesso ao Sistema de Benefícios ao Cidadão (SIBEC) E CADÚnico.	Redução do tempo de espera para atendimento social e cadastramento. Qualidade em solucionar os problemas apresentados no atendimento.
Reuniões com as famílias que comparecem ao CRAS para fazer o CADÚnico ou atualizar seu cadastro.	Esclarecimento quanto aos programas sociais oferecidos pelo CRAS, enfatizando a qualificação profissional, visando a autonomia e a “porta de saída” dos programas de transferência de renda.	Divulgação dos serviços prestados no equipamento e aumento dos atendimentos.
Reunião de acompanhamento das famílias inseridas no PAIF	Orientação e reflexão sobre temas pertinentes a superação das vulnerabilidades familiares.	Redução das vulnerabilidades familiares.

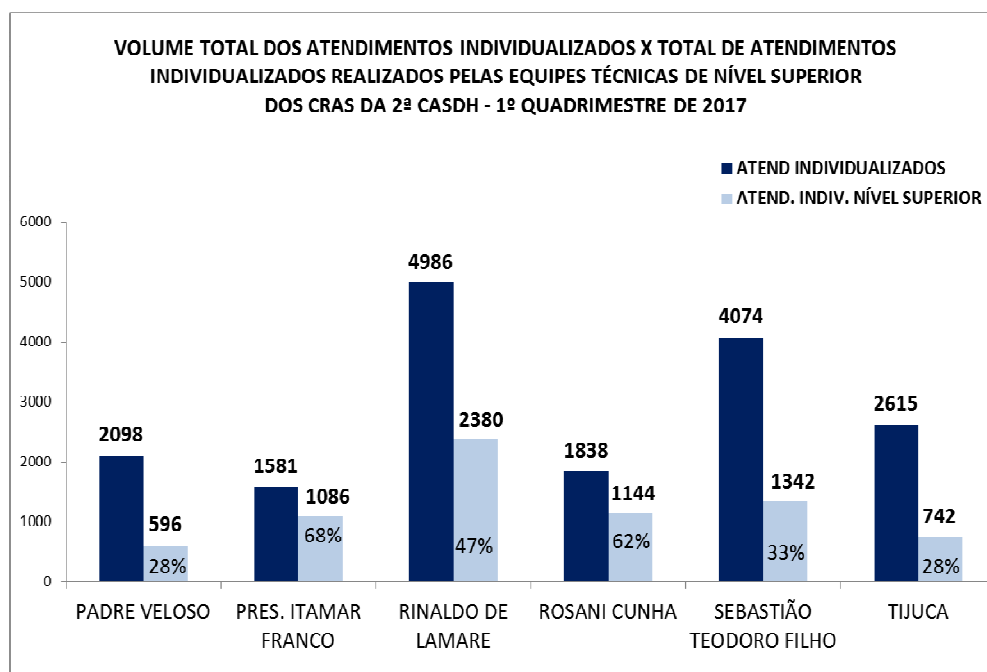
Fonte: Silva et al. (2015)

Em comparação aos outros CRAS da área de abrangência da segunda CASDh, no primeiro quadrimestre de 2017, o gráfico 9 mostra que a equipe técnica de nível superior do CRAS do Presidente Itamar Franco foi responsável pela maior porcentagem de atendimento individualizado (68%). Por ser um CRAS com menor número de atendimentos (1.581 usuários) e a menor área de abrangência (Andaraí e Grajaú), contribui com o atendimento mais qualificado,

propiciando um maior tempo de escuta pelo profissional, buscando compreender a totalidade das demandas do usuário que comparece ao órgão para além da demanda inicial informada na recepção. A importância do atendimento por profissionais de nível superior está, de acordo com o Caderno de Orientações Técnicas do PAIF, no fato de que para a inserção nesse serviço é necessária a “*análise tecnicamente qualificada sobre a família*” (BRASIL, 2012, p.18):

A execução das ações do PAIF é de responsabilidade dos profissionais de nível superior que compõem a equipe técnica do CRAS, seja ela a equipe de referência ou volante, pois conforme definição de trabalho social com famílias, ele deve ser realizado: “*a partir de pressupostos éticos, conhecimento teórico-metodológico e técnico-operativo*”, de modo a qualificá-lo para a efetivação do alcance dos objetivos propostos pelo Serviço, sob a supervisão do coordenador do CRAS (MDS, 2012, p. 16).

Gráfico 9 – atendimentos realizados por profissionais de nível superior



Fonte: Apresentação da equipe do Núcleo de Proteção Básica da SMASDh do Município do Rio de Janeiro (2017)

As crianças, adolescentes e idosos inseridos no Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos também são atendidos pelo Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF). O critério de inserção no PAIF do CRAS Presidente Itamar Franco é definido pelo técnico de nível superior que atende a família. Há uma entrevista inicial e uma pactuação com a família sobre a participação nas atividades dos Serviços e nos encaminhamentos realizados. Para fortalecer o vínculo entre a instituição e os usuários é entregue

o “passaporte cidadão”, com as informações sobre os serviços oferecidos e a agenda de atendimentos, distribuído pela SMASDh do Município do Rio de Janeiro. Além disso, a pasta em que são guardadas as fichas de atendimento, o prontuário SUAS e a evolução do atendimento é diferenciada e tem a cor verde, o que facilita na identificação do usuário que está inserido no PAIF quando o mesmo adentra o CRAS, propiciando um olhar mais cuidadoso a essa família.

Segundo o Relatório de Gestão do CRAS Presidente Itamar Franco, de janeiro a outubro de 2016, foram atendidas 1.053 famílias do PAIF durante esse período, 81 famílias foram inseridas e foram realizadas 16 reuniões em grupo, com participação de 273 famílias.

O trabalho social com famílias requer uma escuta qualificada e cuidadosa, como vimos no capítulo 4, buscando entender as reais demandas dos usuários, a fim de identificar os pontos de vulnerabilidade, mas também a existência de recursos disponíveis. A família precisa se sentir acolhida e confortável para expor suas vulnerabilidades, por isso o primeiro atendimento é muito relevante. Nesse momento, a família é ouvida, são apresentados os programas e serviços oferecidos pelo Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e realizados os primeiros encaminhamentos e orientações. Os usuários devem ter conhecimento da sua inserção no PAIF, sendo necessário explicar o programa e a importância da sua participação. O desafio, muitas vezes, está no comparecimento da família aos próximos atendimentos e reuniões propostos pelos profissionais do CRAS, por isso é importante criar estratégias para o fortalecimento de vínculos entre a instituição e a família.

A equipe técnica tem o auxílio de um sistema eletrônico online que facilita a garantia de direitos dos usuários. O Cadastro Único é um sistema em que são inseridos os dados da família a fim de que a mesma tenha acesso aos benefícios e programas sociais, como o Programa Bolsa Família, dependendo do critério de renda. Para inserção no Cadastro Único (CADÚnico) é necessária a renda familiar de até três salários mínimos, exceto quando há acesso a algum programa social ou benefício que não há critério de renda, como por exemplo, para a solicitação do Passe Livre Especial. No CRAS em referência, o cadastro da família é realizado direto no sistema online (quando a internet está funcionando) ou no caderno e depois o entrevistador social digita os dados. Após 48 horas da inserção dos dados, o usuário já tem acesso ao Número de Identificação Social (NIS), que é igual ao número do Programa de Integração Social (PIS), mas só tem NIS quem está inserido no Cadastro Único. Às vezes,

em um mês já é possível acessar o benefício do Programa Bolsa Família para os usuários que cumprirem a condicionalidade de renda do programa.

Outro sistema que é utilizado no CRAS pelos assistentes sociais é o Sistema de Benefícios ao Cidadão (SIBEC), sistema desenvolvido pela Caixa Econômica Federal, ressaltando que para ter senha de acesso a esse sistema é necessário ser servidor público. No SIBEC, é possível visualizar se o benefício do PBF está liberado, cancelado, bloqueado, suspenso e por qual motivo. No CRAS Presidente Itamar Franco, as assistentes sociais têm autonomia técnica para bloquear, cancelar, desbloquear ou reverter o cancelamento de benefícios, de acordo com o parecer social. Há também o Sistema de Condicionalidades do Programa Bolsa Família (SICON), em que é possível visualizar o descumprimento de condicionalidades, desbloquear o benefício do PBF através de parecer social e fazer possíveis recursos.

Há também o Prontuário Eletrônico Simplificado que está inserido no Sistema de Registro Mensal de Atendimentos (sistema do Ministério do Desenvolvimento Social), em que são registradas e compartilhadas informações sobre o acesso das famílias e indivíduos aos serviços socioassistenciais e a equipe técnica tem acesso a um amplo conjunto de informações já coletadas e registradas em outros sistemas. É possível, pelo Prontuário Eletrônico Simplificado, identificar a forma de acesso da família ao CRAS no 1º atendimento; inserção/desligamento no Acompanhamento Familiar pelo PAIF ou pelo Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI); inserção/desligamento no Serviço de Medidas Socioeducativas; histórico de Atendimentos; encaminhamentos realizados. Além disso, o sistema permite acesso às informações existentes sobre a família ou indivíduo no Cadastro Único, informações sobre recebimento e o descumprimento de condicionalidades do Programa Bolsa Família e informações sobre participação nos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos.

As famílias que são inseridas no Cadastro Único participam de reuniões de acordo com o perfil de renda. São duas reuniões, uma voltada para o público beneficiário do Programa Bolsa Família e outra para os usuários que fizeram o cadastro, mas não tem perfil para inserção no PBF. Nessas reuniões são explicados os serviços e benefícios que as famílias podem acessar com o número do NIS. Além dessas informações, nas reuniões também são explicadas as condicionalidades do PBF, relacionadas a renda, educação e saúde.

As reuniões com as famílias que são inseridas no PAIF não se pautam no atendimento terapêutico, mas sim na ampliação do acesso dos usuários aos

direitos sociais. É importante a articulação com as demais políticas públicas e sociais locais, contribuindo com o desenvolvimento de ações intersetoriais visando prevenir a ocorrência de violação de direitos e a rupturas de vínculos.

As famílias residentes no Andaraí que tem crianças no Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos participam de uma reunião mensal contínua. No ano de 2016, uma assistente social e a psicóloga participaram de uma capacitação de trabalho com famílias desenvolvida pelo Instituto Criança é Vida. Nessa capacitação, foram abordados temas como cuidado com os filhos e violência doméstica contra crianças e adolescentes e esses temas foram discutidos com o grupo de pais do SCFV, visando ao fortalecimento de vínculos e à prevenção dos casos de negligência. A reunião é dinâmica e os usuários participam através de reflexões sobre os temas propostos. Segundo Teixeira (2010), o trabalho com grupos pode contribuir com a superação da responsabilidade individual para bem-estar social quando há a articulação de serviços que visam à proteção social:

Nessa perspectiva, o trabalho socioeducativo em grupo se encaminha para o reconhecimento das famílias e seus membros como sujeitos de direitos. A pessoa participante do grupo de famílias é levada a ver-se como representante de uma família, cujos problemas vivenciados são comuns a muitas outras famílias que sofrem as mesmas determinações, e que participa de um grupo maior com situações semelhantes. O grupo deve se enxergar enquanto tal, identificar e encaminhar demandas e visualizar suas possíveis soluções, como ainda superar a responsabilização individual pelo bem-estar social, para incluir a dimensão pública e social dessas, mediante articulação de serviços e políticas que promovam a proteção social (Teixeira, 2010, p.17).

Já foram realizadas várias tentativas de expansão do trabalho com famílias em grupo em outras comunidades, mas sem êxito, pois essas preferem ser atendidas individualmente, o que reflete na forma de comparecimento ao CRAS que se estabelece principalmente por demanda espontânea. Nesse acompanhamento, as famílias passam pela recepção do CRAS que busca a pasta verde (PAIF) e repassa para a equipe técnica que, antes de atender o usuário, lê a evolução dos atendimentos anteriores para oferecer um acompanhamento mais qualificado baseado no histórico familiar.

O trabalho do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) no Serviço de Proteção Integral à Família (PAIF) é realizado em prol da contribuição da superação das vulnerabilidades vivenciadas pelas famílias e se executa de diversas formas (através de acolhida, entrevistas aos usuários, reunião com famílias e com a equipe do CRAS, estudo de casos, visitas domiciliares, reuniões institucionais, encaminhamentos, articulação da rede, busca de

parcerias com cursos e projetos de capacitação profissional e geração de renda, ações nas comunidades, participação em eventos visando à qualificação profissional). Nesse sentido, a atuação profissional se materializa através de ações técnicas visando acompanhamento e cuidado com os usuários inseridos no Programa a fim de fortalecer os vínculos familiares e comunitários. Nas palavras de Miotto e Stamm (2003),

Entendemos que existem situações em que a família necessita do cuidado profissional; assim sendo, consideramos importante estabelecer estratégias de cuidado, somando saberes entre profissionais, famílias e a rede de suporte social (Miotto e Stamm, 2003, p.165).

Em 2016, a equipe do CRAS Presidente Itamar Franco publicou e apresentou artigos no 15º Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais – CBAS; no XV Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social (XV ENPESS); no VI Seminário Internacional Direitos Humanos, Violência e Pobreza: a situação de crianças e adolescentes na América Latina hoje; no II Congresso de Assistentes Sociais do Estado do Rio de Janeiro do Conselho Regional de Serviço Social do Rio de Janeiro, demonstrando que o trabalho desenvolvido é fruto da sistematização / análise crítica da atuação profissional através de estudos bibliográficos, contribuindo para o fortalecimento da relação teoria-prática e para a maior visibilidade das atividades realizadas no CRAS em prol da garantia efetiva da democratização dos direitos sociais.

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

Nesse contexto, a família busca no CRAS a intermediação do acesso às políticas públicas e as alternativas no que tange aos limites materiais ou à superação da dinâmica de vulnerabilidade. 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 vulnerabilidade e risco social, e a do espaço público, quando esses sujeitos buscam um saber-poder institucionalizado para

resolução dessas situações. 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.

A intervenção requer ações inovadoras, que contribuam com transformações na realidade, a partir de uma análise crítica das relações sociais, a fim de “... *transformar os espaços de trabalho em espaços efetivamente públicos, a serviço dos interesses da coletividade*” (Iamamoto, 2003, p. 40).

Segundo a Política Nacional de Assistência Social, a intervenção no grupo familiar requer considerar sua “*singularidade, sua vulnerabilidade no contexto social, além de seus recursos simbólicos e afetivos, bem como sua disponibilidade para se transformar e dar conta de suas atribuições*” (BRASIL, 2004, p.35). Nesse sentido, o assistente social pode desenvolver um trabalho em conjunto com as famílias, potencializando-as para serem proativas nas discussões da transformação de suas próprias realidades, através de reflexões críticas sobre as vulnerabilidades vivenciadas, do cuidado consigo e com os outros e das estratégias de superação.

Contraditoriamente, o trabalho com as famílias do CRAS pode ter um caráter educativo ou de punição, quando há descumprimento de condicionalidade do Programa Bolsa Família. Por trás do que parece negligência dos pais com relação a saúde e educação, há muitos fatores que contribuem para esse descumprimento, o que mostra a importância do trabalho intersetorial, como veremos a seguir.

### 5.2.1

#### **O trabalho de prevenção a partir do olhar sobre o descumprimento de condicionalidade do Programa Bolsa Família**

O Programa Bolsa Família é um programa do Governo Federal instituído pela Lei nº10.836, de 9 de janeiro de 2004, com objetivo de unificar os procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda, especialmente do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação, do Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA, do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação, do Programa Auxílio-Gás e do Cadastramento Único do Governo Federal. Os benefícios financeiros do programa variam de acordo com a renda e a composição familiar e são divididos em:



Quadro 6 – Benefícios do Programa Bolsa Família

<b>Benefícios financeiros do PBF</b>	<b>Público alvo</b>
Benefício básico no valor de R\$85,00	Destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de extrema pobreza, ou seja, famílias que tem renda per capita até R\$85,00, segundo o decreto nº 8.794, de 29 de junho de 2016.
Benefício variável no valor de R\$39,00	Destinado a famílias que se encontrem em situação de pobreza e extrema pobreza e que tenham em sua composição gestantes, nutrizes, crianças entre 0 (zero) e 12 (doze) anos ou adolescentes até 15 (quinze) anos, sendo pago até o limite de 5 (cinco) benefícios por família.
Benefício variável no valor de R\$46,00	Destinado a famílias que se encontrem em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham em sua composição adolescentes com idade entre 16 (dezesesseis) e 17 (dezesete) anos, sendo pago até o limite de 2 (dois) benefícios por família vinculado ao adolescente.

Fonte: Decreto nº 8.794, de 29 de junho de 2016.

Os benefícios do Programa Bolsa Família são vinculados a condicionalidades da educação e da saúde, além da renda per capita inferior a R\$170,00. A concessão dos benefícios dependerá do cumprimento de condicionalidades relativas ao pré-natal para gestantes, acompanhamento de nutrizes, ao acompanhamento da vacinação, do crescimento e do desenvolvimento de crianças até 7 anos e à frequência escolar de 85% (oitenta e cinco por cento) em estabelecimento de ensino regular. No caso do benefício variável vinculado ao adolescente de 16 e 17 anos, a frequência escolar obrigatória é de 75% (setenta e cinco por cento).

As famílias que apresentam descumprimento das condicionalidades da educação são notificadas pela unidade escolar que disponibiliza para o responsável da criança e do adolescente a declaração com a frequência mensal percentual do integrante em situação de descumprimento, podendo a família realizar um recurso. As equipes da área da saúde realizam as notificações e recursos para os beneficiários que apresentarem descumprimentos exclusivamente nessa área. As famílias notificadas são encaminhadas para o atendimento com a equipe técnica do Centro de Referência de Assistência

Social - CRAS a fim de que os motivos do descumprimento sejam identificados e seja possível a inserção delas em ações específicas de assistência social.

Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social<sup>29</sup>, 278.663 crianças e jovens de 6 a 17 anos do Bolsa Família precisavam ter a frequência escolar acompanhada entre abril e maio de 2017. Dessas, foram acompanhadas 242.863. Portanto, 87,15% das crianças e jovens de 6 a 17 anos do Bolsa Família tiveram a informação de frequência escolar registrada nesse período. Na área da Saúde, 194.176 famílias foram acompanhadas no último semestre. As famílias que devem ser acompanhadas na saúde são aquelas que possuem crianças de até 7 anos e/ou mulheres gestantes. O município conseguiu acompanhar 161.162 famílias, o que corresponde a um acompanhamento de 83,00%, superior à média nacional de acompanhamento na saúde, que é de 72,76%.

De acordo com as informações do Relatório de Condicionalidades extraídas do SICON pela equipe do Departamento de Condicionalidades (Decon), do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), houve 18.807 registros de descumprimentos das condicionalidades do PBF na vigência de março/2017 no município do Rio de Janeiro.

No caso do descumprimento de condicionalidades da educação e da saúde, são aplicados quatro tipos de sanções do benefício do Programa Bolsa Família:

Quadro 7 – Sanções do Benefício do Programa Bolsa Família

<b>Sanção</b>	<b>Motivo da sanção</b>
Advertência	A família é notificada sobre o descumprimento da condicionalidade pela educação ou saúde. Esse efeito fica vigente no histórico de descumprimento da família durante 6 meses e não há nenhuma sanção no benefício.
Bloqueio	Se no período de 6 meses da advertência a família tiver um novo descumprimento, o efeito será o bloqueio. O benefício é bloqueado por 30 dias, podendo ser sacado junto com a parcela do mês seguinte.
Suspensão	Se no período de 6 meses do efeito de bloqueio a família tiver um novo descumprimento, o efeito será a

<sup>29</sup> <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/index.php?relatorio=153&file=entrada#>

	suspensão. Ao receber o efeito de suspensão, a família permanece recebendo efeito de suspensão até que fique 6 meses sem descumprir as condicionalidades. O número de suspensões reiteradas da família será monitorado no SICON e representará um indicativo de que a família permanece em situação de vulnerabilidade. O benefício é suspenso por 60 dias. A família não poderá sacar as parcelas suspensas após o período de 60 dias
Cancelamento	Se, após 12 meses, a família acompanhada pela assistência social (com registro no Sicon) continuar descumprindo condicionalidade e estiver com o benefício na fase de suspensão. O benefício é cancelado.

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social (<http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/gestao-do-programa/condicionalidades>)

As famílias em situação de descumprimento de condicionalidade são acompanhadas pelo CRAS. No caso do município do Rio de Janeiro, os CRAS recebem por e-mail a listagem das famílias que estão sob os efeitos da advertência, bloqueio, suspensão e cancelamento do benefício no mês de repercussão do efeito:

Quadro 8 – Meses de repercussão das sanções do benefício do PBF

<b>Mês de referência do descumprimento de condicionalidade da educação</b>	<b>Repercussão (mês que a listagem é enviada para o CRAS e que o benefício teve alguma sanção)</b>
Fevereiro/ Março	Maio
Abril/ Maio	Julho
Agosto/ Setembro	Novembro
Outubro/ Novembro	Março do ano seguinte

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social (<http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/gestao-do-programa/condicionalidades>)

A condicionalidade imposta às famílias para o recebimento do benefício do PBF, que teria como suposto e pretendido resultado, a longo prazo, a ruptura com a reprodução da pobreza, ou seja, ruptura com o ciclo intergeracional da pobreza, segundo a legislação referente ao Programa. Nessa perspectiva, as crianças, através da frequência escolar, teriam mais condições, de quando adultos, ingressarem no mercado de

trabalho e romperem com o ciclo da pobreza em relação a seus pais. Será que isso é possível? A seguir, traremos a contribuição de alguns pensadores para esse debate.

A frequência escolar não está relacionada necessariamente à qualidade do ensino oferecido pelo Estado, que contribui para impor uma cultura dominante nacional legítima sem uma perspectiva crítica, nas palavras de Bourdieu (1996):

Ao impor e inculcar universalmente (nos limites de seu âmbito) uma cultura dominante, assim constituída em cultura nacional legítima, o sistema escolar, principalmente através do ensino da história e, especialmente, da história da literatura, inculca os fundamentos de uma verdadeira 'religião cívica' e, mais precisamente, os pressupostos fundamentais da imagem (nacional) de si (Bourdieu, 1996, p.106).

Nessa perspectiva, a frequência escolar de crianças e adolescentes não necessariamente representa o sucesso na carreira profissional e a ruptura com a pobreza, mas quando alguns indivíduos se destacam se estabelece o mito da escola libertadora. Segundo Bourdieu (2010),

O sucesso excepcional de alguns indivíduos que escapam ao destino coletivo dá uma aparência de legitimidade à seleção escolar, e dá crédito ao mito da escola libertadora junto àqueles próprios indivíduos que ela eliminou, fazendo crer que o sucesso é uma simples questão de trabalho e de dons (Bourdieu, 2010, p. 59).

Outro fator importante a ser destacado é a transformação no mundo do trabalho, como visto no capítulo 3, composta pela reestruturação produtiva, pelo desemprego, pela terceirização e pelo crescimento do mercado informal, que podem colocar em dúvida que a obrigatoriedade da frequência escolar seria um fator importante para a ruptura da pobreza. De acordo com Castel (1998), o emprego nas sociedades atuais não é mais garantido apenas pelo aumento da escolaridade.

Entendamo-nos bem: é legítimo e até mesmo necessário do ponto de vista da democracia, atacar o problema das "baixas qualificações" (isso é, numa linguagem menos tecnocrática, acabar com o subdesenvolvimento cultural de uma parte da população). Mas é ilusório deduzir daí que os não-empregados possam encontrar um emprego simplesmente pelo fato de uma elevação do nível de escolaridade (Castel, 1998, p. 521).

Além disso, em uma perspectiva marxista, como exposto no capítulo 3, o exército industrial de reserva é inerente ao processo de acumulação capitalista. O desemprego faz parte da expansão do capital e a universalidade da frequência escolar não erradicará esse problema estrutural. Nas palavras de Marx (2001),

se uma população trabalhadora excedente é produto necessário da acumulação ou do desenvolvimento da riqueza no sistema capitalista, ela se torna, por sua vez, a alavanca da acumulação capitalista e, ao mesmo tempo, condição de existência do modo de produção capitalista. Ela constitui um exército industrial de reserva disponível, que pertence ao capital de maneira tão absoluta como se fosse criado e mantido por ele. Ela proporciona o material humano a serviço das necessidades variáveis de expansão do capital e sempre pronto para ser explorado, independentemente dos limites do verdadeiro incremento da população (Marx, 2001, p. 735).

A frequência escolar nem sempre corresponde ao aumento de escolaridade, mas se o ensino não for de qualidade, o programa incentiva uma formação precária de mão de obra para a manutenção do modo de produção capitalista. A pobreza não está só relacionada à ausência de renda ou à frequência escolar, a pobreza, como visto também no capítulo 2, baseado nos estudos de Netto (2013) e Bauman (1989), é multidimensional, mas o Programa Bolsa Família tem um viés economicista e reproduz a tendência histórica de uma política social compensatória que desconsidera a perspectiva multicausal e estrutural da pobreza. A inserção na unidade escolar e um benefício de valor irrisório, diante das necessidades dos usuários, não se tornam a solução para todos os problemas relativos à pobreza. É importante ressaltar que a educação é necessária, porém focar na frequência escolar sem critérios de qualidade, não propicia uma escola com uma perspectiva crítica voltada para a transformação do indivíduo e da sociedade. Na realidade, a escola se torna um meio de reprodução das relações sociais provenientes do processo de acumulação capitalista baseada na dominação e exploração vivenciada pela sociedade brasileira.

Na perspectiva crítica, segundo a pedagogia libertadora de Paulo Freire (2005), o conceito central do ato educativo deixa de ser a transmissão de conhecimentos e passa a ser a indissociabilidade teoria-prática na atividade humana consciente de transformação do mundo e de autotransformação, favorecendo a contínua reflexão das condições de vida, como parte inerente do processo societário e como elemento indispensável para a promoção da transformação social.

A escola é um espaço de disseminação do consenso e manutenção da hegemonia dominante. A hegemonia, na perspectiva gramsciana, é entendida como processo de luta por aquisição de legitimidade social de propostas gestadas nos diversos segmentos da sociedade, através da construção de amplo consenso entre atores distintos que conseguem encontrar pontos de

convergência em seus variados projetos societários, resultando em uma síntese que relegue ao segundo plano as discordâncias e os conflitos, entendidos como sempre presentes.

Como visto anteriormente, as famílias que descumprem a condicionalidade, tanto da educação como da saúde, podem ser punidas através de penalidades gradativas que vão da advertência até o cancelamento do benefício do Programa Bolsa Família. A questão da condicionalidade é imposta pelo Estado através de sua hegemonia e, na perspectiva de Grasmci, de coerção e consenso. Há um consenso que a educação é importante e o Estado se utiliza desse consenso para aplicar a coerção através das medidas de sanções do benefício. Segundo Grasmci (2001),

- 1) do consenso espontâneo dado pelas grandes massas da população à orientação impressa pelo grupo fundamental dominante à vida social, consenso que nasce historicamente do prestígio (e, portanto, da confiança) obtida pelo grupo dominante por causa de sua posição e de sua função no mundo da produção;
- 2) do aparelho de coerção estatal que assegura legalmente a disciplina dos grupos que não consentem, nem ativa nem passivamente, mas que é constituído para toda a sociedade na previsão dos momentos de crise no comando e na direção, nos quais desaparece o consenso espontâneo (Grasmci, 2001, p.21).

As famílias têm consenso da importância da educação e saúde para seus filhos, mas não têm o consenso do direito à transferência de renda, porque historicamente a assistência social à criança, ao adolescente e sua família, como visto no capítulo 1, tem um viés assistencialista, de ajuda, doação e de punição. Assim, na contemporaneidade, o Estado, através de medidas coercivas de sanção do benefício do Programa Bolsa Família, não garante o direito constitucional de sobrevivência da família e não é questionado por isso. Quando um filho está faltando às aulas e há bloqueio ou suspensão do benefício não é garantida a transferência de renda para o sustento dos responsáveis familiares e de outros filhos. Ou seja, se um adolescente de 15 anos se recusa a ir à escola, toda a família é punida e os outros irmãos não tem seu direito garantido de estar incluído em “serviços e programas oficiais de proteção, apoio e promoção” (Estatuto da Criança e do Adolescente - Redação dada pela Lei nº 13.257, de 2016).

Ademais, a exigência do cumprimento de condicionalidades contribui para o estigma de negligência da família que não “consegue” garantir a frequência escolar e o acompanhamento da saúde de seus filhos. A proposição aqui defendida é que o descumprimento de condicionalidades não é sempre, principal e inequivocamente, uma negligência da família e a prevenção dessas situações

requer ações intersetoriais. Nessa perspectiva, o Estado deveria também receber sanções por não cumprir com sua obrigatoriedade constitucional de garantir os direitos sociais básicos. Por que as crianças e os adolescentes faltam às aulas? Será que é uma negligência da família ou do Estado? É possível o Centro de Referência de Assistência Social promover a prevenção da negligência sem uma articulação intersetorial e, sobretudo, sem expressivas alterações na forma de organização e funcionamento da sociedade?

A negligência refere-se à falta de cuidados com as crianças e adolescentes quando os pais ou responsáveis têm condições para tal, mas não contribuem com o desenvolvimento físico e mental de seus filhos. Nas palavras de Fernandes & Oliveira (2007),

A Negligência ocorre quando os pais ou responsáveis deixam de prover – em dispondo de condições para tal – os meios, recursos e cuidados necessários ao pleno e sadio desenvolvimento físico e mental de criança ou adolescente sob sua guarda e/ou responsabilidade. O abandono pode ser considerado uma forma extrema de negligência (Fernandes & Oliveira, 2007, p. 138).

Em consonância com esse conceito, como visto no capítulo 1, Azevedo e Guerra (1989) indicam que a negligência representa uma omissão em termos de prover as necessidades físicas e emocionais de uma criança ou adolescente, configurando-se quando os pais (ou responsáveis) falham em termos de prover as necessidades físicas de saúde, educacionais, higiênicas de seus filhos e/ou supervisionar suas atividades de modo a prevenir riscos e quando tal **falha não é o resultado das condições de vida além do seu controle**.

Já Correa (2015) mostra que, ao analisar as práticas que fundamentam as alegações de negligência como justificativa para o acolhimento institucional de crianças e adolescentes, como medida protetiva por agentes do Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes no Estado do Rio de Janeiro, a caracterização da negligência ainda está diretamente associada à situação de pobreza e às condições precárias de vida, à falta de trabalho, estudos e capacitação profissionalizante das famílias. A autora propõe que as políticas públicas se materializem efetivamente na direção do direito à convivência familiar e comunitária, rompendo com modelo regulador e culpabilizante em situações de negligência que propiciam o acolhimento institucional de crianças e de adolescentes.

Silva (2010), ao realizar pesquisa com os assistentes sociais dos Conselhos Tutelares do Município do Rio de Janeiro, aponta também que é necessária uma rede de atendimento no âmbito da prevenção e do

fortalecimento da convivência familiar e comunitária com objetivo de reverter a realidade das situações de violação de direitos para uma cultura constitucional de prevenção que preconiza serviços de atendimento a crianças e adolescentes instituídos pela Política Nacional de Assistência Social.

Assim, Silva (2010) e Correa (2015), que pesquisaram sobre situações de negligência e outras violações de direitos, sinalizam a importância do fortalecimento da convivência familiar e comunitária como forma de prevenção dessas situações. Nesse sentido, é relevante compreender os desafios do CRAS, instituído por uma política pública de proteção social básica, no trabalho com as famílias para melhor compreensão do que realmente é a prevenção na área da assistência social.

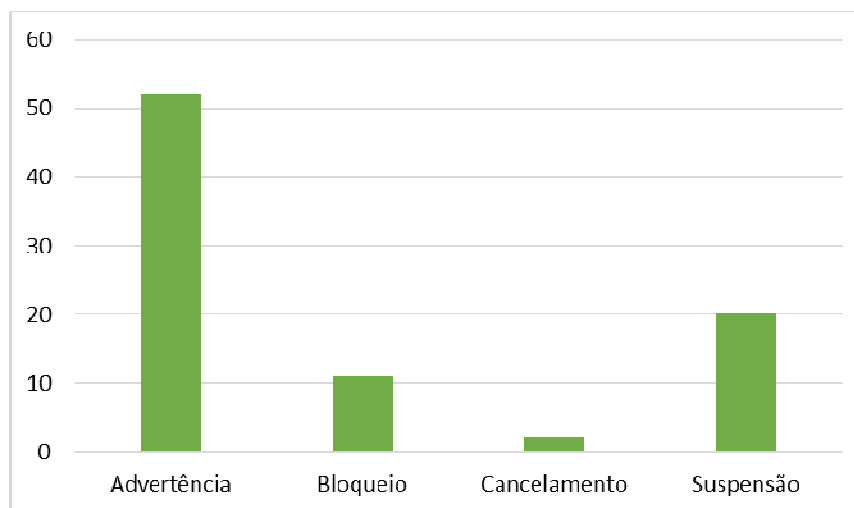
A seguir, para refletirmos sobre os questionamentos com relação à negligência e as expressões da questão social que perpassam por esse tipo de violência, mostraremos o resultado da análise da produção de dados, tendo como campo empírico o CRAS Presidente Itamar Franco. Os dados foram coletados nas pastas dos usuários que estavam em descumprimento de condicionalidade tendo como repercussão a suspensão do benefício no primeiro semestre de 2017, que eram as planilhas mais recentes, considerando o desenvolvimento desta pesquisa. Além disso, são apresentados os trabalhos realizados com as famílias através do PAIF e do SCFV a fim de expor as atividades que visam à prevenção das situações de negligência.

A escolha pelo efeito da suspensão foi determinada para o melhor entendimento dos motivos das faltas escolares se repetirem e indicar uma possível negligência, pois ocorre depois da advertência e do bloqueio do benefício, o que traria também mais informações sobre família.

O gráfico 10 apresenta o descumprimento de condicionalidade, tendo como meses de referência outubro e novembro de 2016, cujo mês de repercussão foi março de 2017, e no qual as famílias tiveram a suspensão do benefício. Nesse caso, houve 86 famílias em situação de descumprimento, sendo que 52 famílias (61%) tiveram como sanção advertência, foram bloqueados os benefícios de 11 famílias (13%), 22 tiveram os benefícios suspensos (26%) e houve dois cancelamentos.



Gráfico 10 - Sanção do descumprimento



Fonte: Planilhas do CRAS Presidente Itamar Franco - mês de repercussão: março de 2017

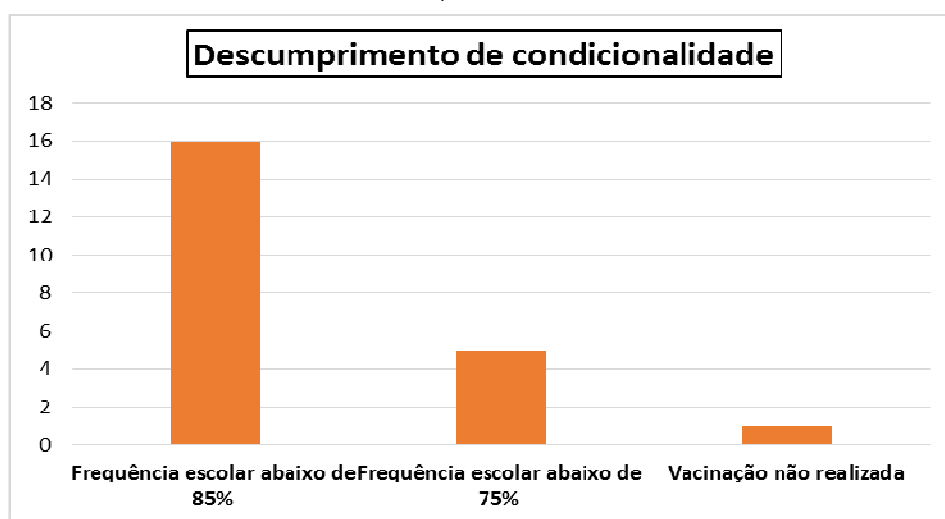
No caso da advertência, os principais motivos de descumprimento foram: licença amamentação da adolescente que não avisou a escola; a avó não levou as crianças na primeira semana de aula; a criança estava com dor de dente e não foi à escola; a mãe viajou com o filho durante o período letivo para visitar a irmã doente; a criança estava resfriada, criança com gripe e a mãe não levou o atestado para a escola; a mãe não concorda que as crianças faltaram as aulas; e uma situação de abandono escolar que já foi notificada ao Conselho Tutelar e ao Centro de Referência Especializado em Assistência Social - CREAS. Esses são alguns exemplos para que se tenha noção dos motivos da advertência. Geralmente, nesses casos, a família é notificada pela unidade escolar ou pelo Ministério do Desenvolvimento Social (através de uma carta de notificação) e comparece ao CRAS.

Os motivos das faltas escolares, no caso da advertência, são pontuais e na maioria das situações se resolvem com atendimento à família e reflexões sobre a importância da frequência escolar e da educação para o futuro de crianças e adolescentes. Além disso, é refletido também a relevância do acompanhamento da vida escolar dos filhos pelos pais, como forma de fortalecer os vínculos entre a escola, a família e a criança. A família é orientada a comparecer à escola e verificar como seu filho está participando. Como visto no gráfico 10, a advertência é a principal sanção no mês de repercussão de março de 2017 e, mais a seguir, veremos que essa sanção também é a principal nos meses de repercussão de maio e julho de 2017, indicando que, após a

advertência, o número de sanções de bloqueio, suspensão e cancelamento é reduzido. Nesse sentido, observa-se que o trabalho de prevenção tanto pela escola, quanto pelo CRAS e também pelo MDS que envia a carta de notificação) para evitar as futuras faltas escolares tem um impacto positivo.

As situações de suspensão do benefício requerem um acompanhamento mais duradouro e uma maior articulação com a rede intersetorial, pois, às vezes, extrapola o âmbito da prevenção. O gráfico 11 apresenta o motivo da sanção do benefício de suspensão. A frequência escolar abaixo de 85% (obrigatória de 6 a 15 anos) é responsável pela suspensão do benefício de 16 famílias; a frequência escolar abaixo de 75% (obrigatória para adolescentes de 16 e 17 anos) foi detectada em 5 famílias. A vacinação não realizada corresponde a apenas uma família, o que mostra a possibilidade de as famílias terem o consenso da importância da vacinação, da pesagem e da medição das crianças de 0 a 7 anos.

Gráfico 11 - Descumprimento de condicionalidade

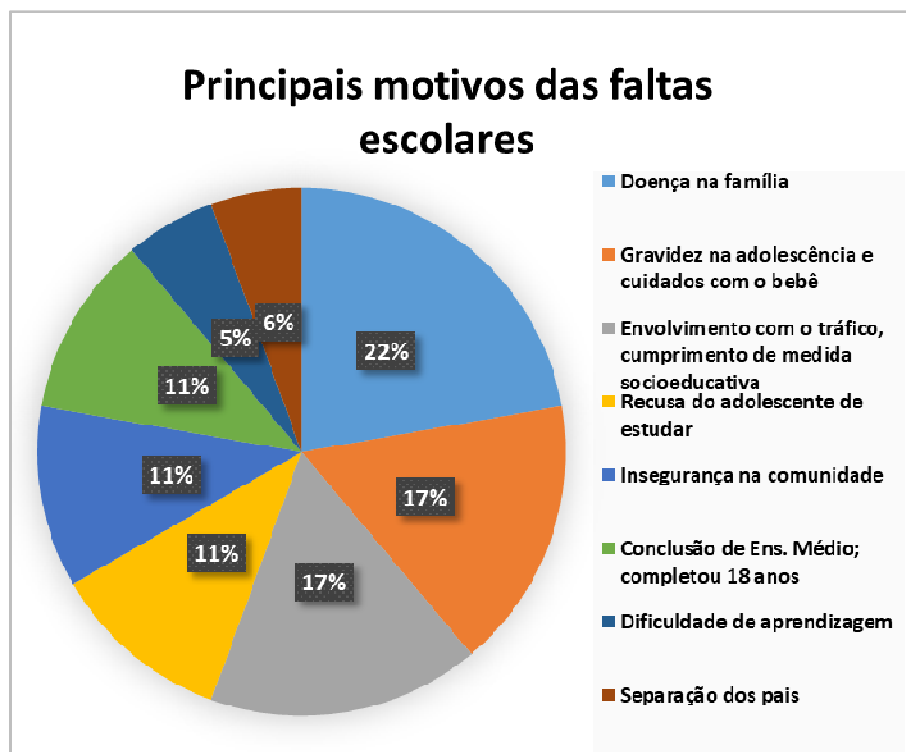


Fonte: Planilhas do CRAS Presidente Itamar Franco - mês de repercussão: março de 2017

O gráfico 12 indica os motivos do descumprimento de condicionalidade tendo como efeito a suspensão do benefício. Com relação às faltas escolares, consideramos a fala do responsável familiar, que está reproduzida na pasta de atendimento da equipe técnica. Essas falas são muito importantes para o entendimento da situação familiar, para discussão dos casos entre a equipe e com parceiros da rede e também contribui para a reversão da situação de suspensão do benefício no SICON. O principal motivo é a doença na família (22%), seguido da gravidez na adolescência e cuidados com o bebê (17%) e o

terceiro motivo é o envolvimento com o tráfico/cumprimento de medida socioeducativa ou insegurança na comunidade (17%).

Gráfico 12 – Principais motivos das faltas escolares



Fonte: Pasta dos usuários do CRAS Presidente Itamar- mês de repercussão: março de 2017

Os casos de doença na família se referem: à mãe que teve que realizar uma cirurgia cardíaca, a outra que estava realizando tratamento para depressão e não conseguiu levar os filhos para a escola, ou a um irmão que faz acompanhamento médico sistemático por uma doença (crise alérgica), ou à irmão com deficiência, o que dificulta o responsável familiar levar o outro filho na escola. Para cuidar de si ou de outro filho que está doente, a mãe não leva uma criança à escola, mas garante o direito à saúde do outro membro da família. Conforme veremos mais tarde, os lares são compostos principalmente por mãe e filhos e elas têm suas estratégias para garantir o cuidado com mesmos, devido à falta de rede de apoio nesse cuidado ou escolas em horário integral que pudessem contribuir com a proteção de crianças e adolescentes.

Os motivos das faltas escolares mostram que a prevenção não é uma função apenas do CRAS. As questões apresentadas deveriam ter um acompanhamento da rede intersetorial e de segurança pública também. A

gravidez na adolescência é um tema que deveria ser abordado pela educação, saúde e assistência social. A sexualidade é um assunto que permeia questões culturais, religiosas, sociais, mas que precisa ser discutido com os adolescentes a fim de esclarecer sobre os métodos contraceptivos, as doenças sexualmente transmissíveis e as formas de engravidar. Mesmo com tantos meios de informação e redes sociais, segundo o Ministério da Saúde, as crianças nascidas de mães adolescentes representam 18% dos 3 milhões de nascidos vivos no País em 2015. A região com mais filhos de mães adolescentes é o Nordeste, que concentra 180 mil nascidos, ou 32% do total. Em seguida, vêm a Região Sudeste, com 179,2 mil (32%); a Região Norte, com 81,4 mil (14%); a Região Sul (62.475 – 11%); e Centro Oeste (43.342 – 8%).

A gravidez na adolescência é uma realidade na América Latina, segundo o relatório “Fecundidade e Maternidade Adolescente no Cone Sul: Anotações para a Construção de uma Agenda Comum (2016)”, América Latina e Caribe são a segunda região do mundo com maior taxa de fecundidade adolescente, cerca de 1.250.000 nascimentos que ocorrem nos países do Cone Sul (Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai) são de mães adolescentes (15 a 19 anos). Segundo o levantamento, a taxa de fecundidade adolescente no Brasil diminui conforme aumenta a renda do lar. Nas casas com rendimento igual ou inferior a 25% do salário mínimo per capita, a taxa de fecundidade adolescente supera 126 nascimentos por mil mulheres. Em um cenário com renda per capita de duas a três vezes maiores do que o salário mínimo, a taxa cai para 31 nascimentos para cada mil mulheres. Nos lares com rendimento ainda maior, a taxa fica em oito para cada mil.

Os motivos da infrequência mostram que o aproveitamento escolar não depende somente de esforço individual do aluno. Nas palavras de Libâneo,

Quando um aluno não consegue aprender, abandona os estudos ou se interessa pouco pela escola, considera-se que são problemas individuais dele, descartando-se outras explicações como as condições socioeconômicas, a desigualdade social e a responsabilidade da própria escola. Essa é a visão conservadora da escola. Na verdade, entendê-la como meio de adaptação à sociedade vigente é acreditar que essa é boa, justa, que dá oportunidades iguais a todos; que o sucesso na vida depende somente das aptidões e capacidades individuais; que o aproveitamento escolar depende exclusivamente do esforço individual do aluno. Essa ideia não corresponde à realidade (Libâneo, 1994, p. 36).

Através da análise dos principais motivos das faltas escolares, observa-se que as questões não são apenas do âmbito da assistência social, há

questões também relacionadas a saúde, segurança pública, educação, trabalho e renda, habitação, entre outras, que necessitam uma articulação intersetorial.

Como visto no capítulo 2, a intersetorialidade é, segundo Yasbek (2014, p.98):

a articulação entre as políticas públicas por meio do desenvolvimento de ações conjuntas destinadas à Proteção Social, à inclusão e enfrentamento das desigualdades sociais identificadas. Supõe a implementação de ações integradas e a superação da fragmentação da atenção às necessidades sociais da população. Envolve a agregação de diferentes setores sociais em torno de objetivos comuns e deve ser princípio orientador da construção das redes sociais (Yasbek, 2014, p.98).

No parágrafo único do artigo 2º da LOAS, está explícita a importância da integração entre as políticas setoriais: “para o enfrentamento da pobreza, a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos” (BRASIL, 1993).

O usuário das políticas públicas não se fragmenta de acordo com suas demandas e necessidades. As situações de pobreza e vulnerabilidade afetam múltiplas dimensões da vida das famílias e o desenvolvimento de estratégias de gestão que propiciem ações intersetoriais, talvez, seja, segundo Yasbek (2014, p.98), o “único caminho possível para enfrentar situações geradas por condições multicausais”.

Em consonância com esse pensamento, Pereira e Teixeira (2013) destacam que é grande o desafio para a materialização da intersetorialidade na gestão da política de assistência social, em busca da articulação e complementação de políticas tendo uma visão mais totalizante e envolvendo diferentes contribuições. Nessa lógica, a intersetorialidade deve ser “capaz de dar respostas às demandas que as políticas setoriais, em virtude de suas limitações, já não conseguem mais atender” (p.125).

Os motivos das faltas escolares mostram que há necessidade de articulação das políticas setoriais para contribuir com a prevenção desses casos. Por isso, é importante compreender as expressões da questão social em sua totalidade. Segundo Raichelis (2006), as políticas sociais seguem a lógica da setorialização, que divide o social em partes sem que haja comunicação e articulação, tornando os problemas sociais questões autônomas em relação às causas estruturais que os produzem, o que fragiliza o atendimento das reais necessidades sociais. Em consequência, isso propicia dificuldades para a ação

pública relacionada à implementação de políticas redistributivas que contribuam na qualidade de vida e na ampliação dos direitos de cidadania.

No intuito de contribuir com ações intersetoriais de prevenção, promoção e atenção à saúde, o decreto nº 6286, de 5 de dezembro de 2007, instituiu, no âmbito dos Ministérios da Educação e da Saúde, o Programa Saúde na Escola (PSE), que visa à formação integral dos estudantes da rede pública de educação básica. Para a execução do PSE, o artigo 5 estabelece as competências dos Ministérios da Saúde e Educação, sem considerar a assistência social. Já no município do Rio de Janeiro, a resolução conjunta nº 01, de 06 de fevereiro de 2015, das Secretaria de Estado de Governo (SEGOV), Secretaria Municipal de Saúde (SMS), Secretaria Municipal de Educação (SME) e Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS) da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro estabelece as diretrizes do Programa Municipal de Saúde na Escola Carioca (PSE Carioca), visando ao acesso de crianças e adolescentes ao sistema de garantia de direitos sociais: saúde, educação e desenvolvimento social.

O PSE Carioca tem por objetivo geral “*a conjugação de esforços visando a proteção social, promoção e atenção à saúde integral, assim como prevenção das doenças e agravos relacionados à saúde da comunidade escolar*”. No âmbito do Desenvolvimento Social, as ações do PSE Carioca estão direcionadas à proteção social das famílias através de um conjunto de ações cujo objetivo é prevenir a ocorrência de situações de vulnerabilidades e riscos sociais nos territórios, buscando o desenvolvimento de potencialidades e aquisições, o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários e a democratização dos direitos de cidadania.

As ações intersetoriais do PSE Carioca de promoção, prevenção e atenção à saúde incluem atividades diversificadas desenvolvidas por profissionais/equipes da educação, da saúde e da assistência social, entre outros, estimulando crianças, adolescentes, jovens e adultos à reflexão sobre os diversos temas de educação em saúde.

No CRAS Presidente Itamar Franco, no primeiro semestre de 2017, foram realizadas ações intersetoriais visando articulação com as unidades escolares e a clínica da família através de visitas às escolas a fim de refletir com a diretora sobre a temática mais importante para discutir com os pais, a melhor data para as reuniões e contatos com os profissionais da saúde para participação conjunta nessas reuniões.

Em uma escola de educação infantil, o tema proposto pela diretora foi

desenvolvimento infantil e o tema da escola de ensino fundamental foi jovem no mercado de trabalho e gravidez na adolescência. No caso de uma creche, o tema proposto foi o cuidado com os filhos tanto com relação à higiene quanto a afetividade e o amor entre pais e as crianças. Algumas reuniões tiveram a parceria da Clínica da Família e contaram com a média de presença de 60 famílias. Em outra reunião com a diretora, professores e orientador pedagógico e as famílias de uma escola de ensino fundamental, foi abordada a importância da afetividade nas relações em família, na escola e com os amigos e a relevância de um ambiente acolhedor e afetivo para o desenvolvimento físico e emocional de crianças e adolescentes, além da participação dos pais na responsabilidade conjunta das tarefas escolares e na vida dos filhos. No final da reunião, foi proposto pelos familiares para a próxima reunião abordar mais informações sobre os benefícios socioassistenciais.

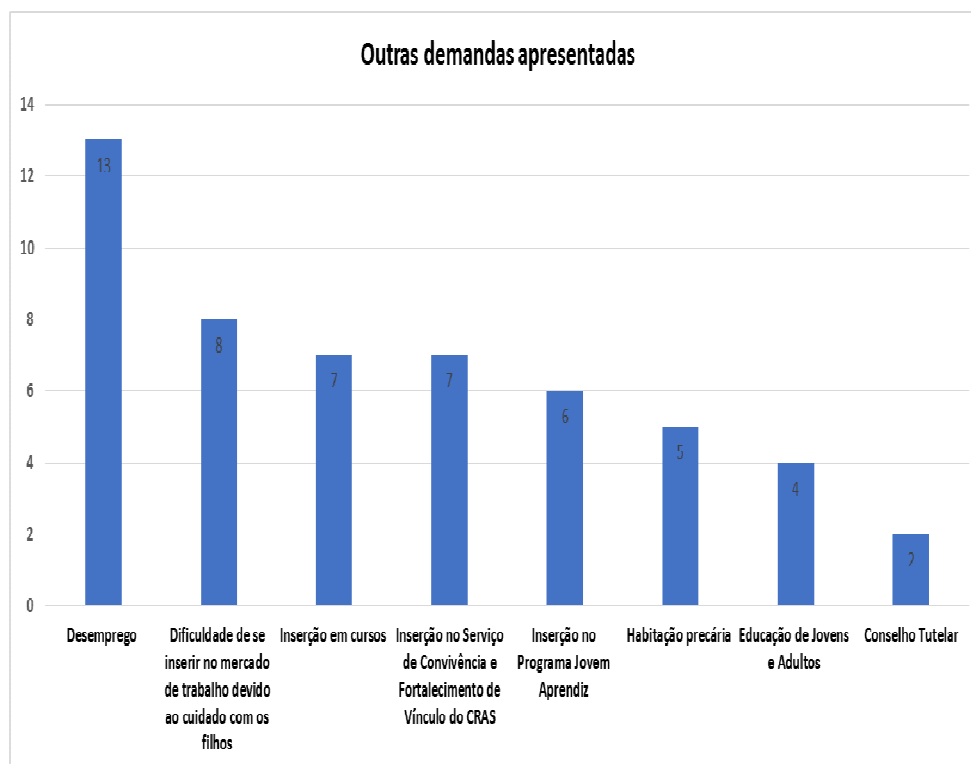
Portanto, o PSE Carioca promove ações intersetoriais visando articular a saúde, educação e assistência social. Esse trabalho deveria ser ampliado para que todas as escolas tivessem acesso de forma contínua e sistemática, já que as reuniões são pontuais e dependem da articulação da equipe técnica do CRAS com a escola e com a clínica da família. Há muitos desafios para a construção da intersetorialidade, pois envolvem decisões políticas e estratégias para efetivar o diálogo entre os diferentes agentes. Nas palavras de Senna (2016),

Desse modo, muito mais do que um processo de ordem técnica, racional e gerencial, a construção da intersetorialidade envolve decisão política e exige estratégias deliberadas capazes de estimular o diálogo entre diversos agentes – gestores, profissionais, organizações da sociedade civil, movimentos sociais, público-alvo das ações – na direção de construção de saberes e práticas comuns em defesa da garantia e alargamento dos direitos de cidadania (Senna, 2016, p.36).

A intersetorialidade é importante para que a questão social não seja particularizada pelos objetivos de cada política social setorial, promovendo a formulação de propostas de intervenção que estabeleçam a realidade social como uma totalidade complexa, dinâmica, conflituosa.

O gráfico 13 apresenta outras demandas que são expostas pelas famílias durante o atendimento com o técnico do CRAS. O desemprego é uma das principais questões das famílias atendidas que reflete também uma realidade nacional, conforme visto no capítulo 2. O desemprego faz parte fundamental da estrutura do sistema, constituindo um exército industrial de reserva segundo o pensamento marxista.

Gráfico 13 – outras demandas apresentadas



Fonte: Pasta dos usuários do CRAS Presidente Itamar - mês de repercussão: março de 2017

As famílias não conseguem se inserir no mercado de trabalho não por uma questão individual, por “preguiça” ou por não buscarem empregos. Pela Lei da acumulação capitalista, o número de desempregados aumenta de acordo com a expansão do capital. Nas palavras de Marx (2001, p. 748), “a força de trabalho disponível é ampliada pelas mesmas causas que aumentam a força expansiva do capital. Essa é a lei geral, absoluta, da acumulação capitalista”.

Nos relatos das mães à equipe técnica durante o atendimento do CRAS (entrevistas que constam na pasta dos usuários), há falas como “Eu já tentei procurar emprego várias vezes, mas tá difícil”. “A gente coloca currículo aqui e ali, mas ninguém chama”. “Pra gente que tem filho ainda é pior, o patrão não quer que a gente falte para cuidar de criança doente, quando falo que tenho filho, ninguém quer contratar”. A preocupação do sistema capitalista é manter o máximo lucro através da exploração dos trabalhadores, do aumento da jornada de trabalho, diminuição do tempo do almoço, de contratar funcionários que não fiquem doentes ou que não tenham filhos para que se dediquem integralmente ao trabalho até quando não estão no local em que desenvolvem a atividade



laborativa. O enriquecimento dos capitalistas é fruto da condenação da classe trabalhadora ao desemprego forçado ou ao trabalho excessivo de quem está inserido no mercado de trabalho. A forte pressão dos capitalistas para as classes trabalhadoras faz com que essas aceitem o trabalho excessivo e se sujeitem às exigências do capital. Segundo Marx (2001),

O trabalho excessivo da parte empregada da classe trabalhadora engrossa as fileiras de seu exército de reserva, enquanto, inversamente, a forte pressão que esse exerce sobre aquela, através da concorrência, compele-a ao trabalho excessivo e a sujeitar-se às exigências do capital. A condenação de uma parte da classe trabalhadora à ociosidade forçada, em virtude do trabalho excessivo da outra parte, torna-se fonte de enriquecimento individual dos capitalistas (Marx, 2001, p. 740).

Outra questão apresentada é a dificuldade dos usuários de se inserir no mercado de trabalho devido ao cuidado com os filhos. A importância do cuidado é uma das falas constante das mães que são beneficiárias do Programa Bolsa Família e, no estudo das pastas dos usuários, observamos que esse cuidado é um dos motivos para não buscarem se inserir no mercado de trabalho, não realizarem cursos ou concluírem o ensino médio ou fundamental. Algumas mães expõem tal situação para a equipe técnica, que registrou na pasta das usuárias falas como: “se eu for trabalhar, não tenho com quem deixar o meu filho”, “que empregador vai querer ficar com a gente, meu filho de 2 anos fica doente e eu tenho que ficar com ele” (sic), “a minha filha de 8 anos estuda de manhã e à tarde quem cuidará dela? Por isso que eu faço unha, para sobreviver e o bolsa família me ajuda.”

As demais demandas apresentadas no gráfico 13 como inserção em cursos e Educação de Jovens e Adultos refletem a preocupação das famílias com a qualificação profissional e aumento da escolaridade para possível inserção no mercado de trabalho, mas que, apesar dos encaminhamentos realizados pela equipe técnica, nem sempre os usuários buscam essas inserções devido aos motivos supracitados. O Programa Jovem Aprendiz é uma alternativa para adolescentes e jovens de terem acesso à renda e uma primeira experiência profissional. Nesses casos, o mercado de trabalho é o foco das famílias para almejar a transformação da realidade de suas vidas.

Já no Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos oferecido pelo CRAS, as crianças e adolescentes realizam atividades durante o período que não estão na unidade escolar e os idosos buscam fortalecer vínculos e conviver com outras pessoas.

Segundo a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais – Resolução nº 109 de 11/11/2009, o SCFV é realizado em grupos de acordo com o seu ciclo de vida, a fim de complementar o trabalho social com famílias e prevenir a ocorrência de situações de risco social:

Organiza-se de modo a ampliar trocas culturais e de vivências, desenvolver o sentimento de pertença e de identidade, fortalecer vínculos familiares e incentivar a socialização e a convivência comunitária. Possui caráter preventivo e proativo, pautado na defesa e afirmação dos direitos e no desenvolvimento de capacidades e potencialidades, com vistas ao alcance de alternativas emancipatórias para o enfrentamento da vulnerabilidade social (Brasil, 2009, p.9).

A Tipificação estabelece descrições específicas do SCFV para crianças até 6 anos, de 6 a 15 anos, de 15 a 17 anos e para idosos. De 6 a 15 anos, as crianças e adolescentes com ou sem deficiência participam de um momento de convivência com objetivo de contribuir com o desenvolvimento de seu protagonismo e sua autonomia através de atividades lúdicas, culturais e esportivas como modo de interação, prevenção de situação de risco e proteção social. No caso dos adolescentes de 15 a 17, há uma preocupação também com a participação cidadã e com a formação para o mundo do trabalho através de ações de arte-cultura e esporte-lazer que reflitam sobre questões importantes para a juventude, desafios da realidade social e ambiental, desenvolvimento de valores, capacidade comunicativa e inclusão digital. Já os idosos participam de atividades visando o envelhecimento saudável, o desenvolvimento da autonomia, do fortalecimento do vínculo com a família e com a comunidade para a prevenção de situações de risco social. As vivências culturais, esportivas, de lazer e a valorização da experiência de cada idoso contribuem para a interação e a proteção social.

Considerando as faixas etárias atendidas pelo SCFV, a Tipificação estabelece que o fortalecimento de vínculos propicia a prevenção das situações de risco e a proteção social. Em consonância com a Tipificação, a Política Nacional de Assistência Social indica a fragilidade dos vínculos familiares e com outros indivíduos como forma de vulnerabilidades e riscos e cita outros exemplos de cidadãos que se encontram nessas situações:

Constitui o público usuário da política 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 (Brasil, 2004, p.31, *grifos nossos*).

No primeiro semestre de 2017, segundo os relatórios de Resultados que são elaborados pela Equipe Técnica do CRAS Presidente Itamar Franco com base na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, foram desenvolvidas várias atividades de acordo com a faixa etária.

No SCFV de 6 a 9 anos do CRAS Presidente Itamar Franco, no mês de janeiro e fevereiro, houve a leitura de livros da vontade de cada criança, o uso dos computadores com jogos adequados à idade, jogos coletivos (queimado, futebol e pique bandeira) para trabalhar regras, trabalho em equipe, o sentido de perder e ganhar, sessão de cinema para debate sobre o tema, passeio para o Museu. Nos meses de março e abril de 2017, foi trabalhado o tema também “criança/adolescente - direitos humanos e socioassistenciais” através de atividades de dinâmica, filme, discussão sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, sobre a autoimagem e o respeito às diferenças, roda de conversa para refletir sobre os direitos das crianças e adolescentes. Nos meses de maio e junho de 2017, o tema “criança, adolescente e trabalho” foi desenvolvido através de roda de conversa sobre o que é trabalho infantil. Além disso, as crianças entrevistaram profissionais do território onde residem (padeiro, atendente da farmácia, dinamizador do Serviço Social da Indústria - SESI) para conhecer suas atividades laborativas e houve a discussão sobre a mulher no mercado de trabalho. Através de jogos pedagógicos da Sala do SESI, que funciona no mesmo espaço da Unidade de Polícia Pacificadora do Andaraí, as crianças interagiram e mostraram união para o trabalho em equipe. No mês de maio também houve a confecção de uma lembrancinha para a família e uma confraternização que contribuiu com momento de emoção e fortalecimento dos vínculos entre filhos e pais.

No mês de fevereiro, as atividades foram desenvolvidas no SCFV, mas a Organização Social responsável pela contratação da psicóloga, da pedagoga e dos orientadores sociais não teve a continuidade dos serviços devido à finalização do contrato. Foi um momento difícil, devido à instabilidade no emprego, à insegurança da demissão e à perspectiva do desemprego, salários atrasados, que propiciaram a desmotivação da equipe. Em março, outra ONG recontratou os funcionários que puderam reestabelecer as atividades desenvolvidas no SCFV. O que demonstra o desmonte da continuidade dos

serviços das políticas públicas através das fragilidades dos vínculos empregatícios e o interesse do capital de precarizar as relações trabalhistas.

Com relação ao SCFV de 10 a 14 anos, em janeiro de 2017, o tema “criança, adolescente e cultura”, foi desenvolvido através de jogos coletivos (futebol, queimado), leitura de livros, realização de piquenique, visita ao Museu Imperial em Petrópolis, incentivando a interação e o protagonismo da equipe. Em março e abril, o tema “crianças, adolescentes, direitos humanos e socioassistenciais” propiciou atividades como “quem sou eu” para destacar a importância do ser humano, suas preferências, suas características, suas diferenças e semelhanças. A realização da dinâmica do desafio também contribuiu para valorização de si e de sua família, além da importância do respeito com o outro. Houve atividades visando conscientização dos cuidados com a saúde enquanto direito, e a valorização de práticas saudáveis e os direitos e deveres do SCFV. Nos meses de maio e junho, o tema “criança, adolescente e trabalho”, foi desenvolvido através de contação de história, roda de conversas para reflexão sobre formas de trabalho, atividades lúdicas, artesanais para o debate sobre as profissões. Além de dinâmica, para falar sobre os valores de respeito e gratidão, como forma de multiplicar os conhecimentos adquiridos na capacitação dos orientadores sociais pela Instituição Criança é Vida.

Em janeiro de 2017 e fevereiro, o tema desenvolvido pela SCFV de 15 a 17 foi Juventude e Cultura, através de roda de bate-papo, filmes, aulas de dança afro, dinâmicas, reflexões sobre trabalho e cultura. Os adolescentes também participaram de uma feira de oportunidades para jovem aprendiz. Nos meses de março, abril e maio, o tema “juventude e direitos socioassistenciais e juventude e trabalho” foi desenvolvido através de debates e dinâmicas utilizados nos processos seletivos do programa jovem aprendiz. Esse grupo é voltado para debate de temas relativos à adolescência e que desenvolvam potencialidades para inserção no mercado de trabalho. Em julho, teve uma parceria com a Fundação Mudes, que realizou palestras, rodas de bate papo, dinâmicas para abordar assuntos como elaboração de currículo, comportamento em entrevistas, entre outros.

A capacitação dos orientadores, da pedagoga, do assistente social e da psicóloga foi realizada através de dois cursos, um sobre sexualidade e outro sobre valores. No caso do curso de valores, os orientadores do SCFV de 6 a 9 e de 10 a 14 anos demonstraram entusiasmo em aplicar as dinâmicas desenvolvidas na capacitação contidas em uma apostila de atividades para trabalhar vários temas como união, integração, desafios, afeto e cuidado, o que

contribuiu com a melhoria qualidade dos serviços prestados no SCFV. No caso do curso de sexualidade, os orientadores mostraram que a questão da sexualidade também deve ser abordada em conjunto com a equipe da área da saúde e surgiu a proposta de criar um grupo para discussão sobre esses temas com os jovens, principalmente para prevenir as situações de gravidez na adolescência.

No caso do SCVF de idosos, nos meses de janeiro e fevereiro, os participantes puderam debater sobre o tema “Memória, arte e cultura”, através de bate papos, visita a escola de samba, jogos da memória e reconhecimento de outras culturas. Nos meses de março e abril de 2017, o tema “envelhecimento e direito socioassistencial” foi desenvolvido através de debates, muitas rodas de conversa sobre o Estatuto do Idoso e seus direitos, oficinas de artesanato e momentos de convívio na praia. Já nos meses de maio e junho, o tema “família, idoso e gênero” contribuiu para as reflexões sobre a importância do idoso na família e na sociedade, houve a comemoração do dia das mães e dinâmicas de memória e percepção. Os idosos que frequentam o SCFV são aposentados, pensionistas, ou recebem o BPC, geralmente residem sozinhos ou com os cônjuges e não são beneficiários do Programa Bolsa Família, o que demonstra que assistência social, através de seus serviços, não é apenas para pessoas em situação de pobreza ou extrema pobreza, mas sim que o convívio e as atividades são formas de prevenção de isolamento, de doenças como a depressão, além de contribuir com a democratização dos direitos dos idosos.

Segundo Sposati (2009, p.27), a concepção de fortalecimento de vínculos no âmbito da proteção básica de assistência social se configura como um desafio de grande relevância, porque contribui para o entendimento de que lidar com vulnerabilidades do campo relacional é uma responsabilidade do poder público e que uma política que visa combater desigualdades e promover o desenvolvimento humano tem um papel fundamental nesse diálogo, pois o trânsito do ambiente individual para o social é o lócus da política pública que exige seu distanciamento da benemerência ou da caridade.

Os serviços da Proteção Social Básica devem assegurar a segurança da vivência familiar ou segurança ao convívio através de ações, cuidados e serviços que fortaleçam vínculos pessoais, familiares, de vizinhança, de segmento social, mediante oferecimento de atividades socioeducativas, lúdicas e socioculturais desenvolvidas em rede de núcleos socioeducativos e de convivência para os diversos ciclos de vida, de acordo com suas características e necessidades. A dimensão societária propicia o desenvolvimento de potencialidades e

construções culturais e políticas. Segundo a Política Nacional de Assistência Social (2004),

A dimensão societária da vida desenvolve potencialidades, subjetividades coletivas, construções culturais, políticas e, sobretudo, os processos civilizatórios. As barreiras relacionais criadas por questões individuais, grupais, sociais por discriminação ou múltiplas inaceitações ou intolerâncias estão no campo do convívio humano. A dimensão multicultural, intergeracional, interterritoriais, intersubjetivas, entre outras, devem ser ressaltadas na perspectiva do direito ao convívio (Brasil, 2004, p. 26).

Em consonância com a PNAS, o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos visa propiciar momentos de afetividade entre as crianças, os adolescentes, os idosos, suas famílias e a sociedade. Os vínculos trabalhados a partir dos afetos e emoções constituem uma forma de transformação social. Segundo Zozzoli (2011),

Para que situações de conflitos sejam modificadas, não é suficiente pensar sobre elas, pois isso não altera as emoções. Somente quando se entra em contato com o que há de mais singular da vida social e coletiva (os afetos) é que se promove uma transformação social. Estudar a afetividade se justifica porque ela revela como o sujeito é afetado nas relações sociais e se isso aumenta ou diminui sua potência de agir (Zozzoli, 2011, p.03).

A família se caracteriza como um importante espaço de convívio afetivo, em que o desenvolvimento da socialização primária e expressões de afeto se efetivam através das relações entre pais e filhos e entre os cônjuges. O aprofundamento dos valores individuais indicados pela competição nas diversas áreas da esfera pública busca tornar o espaço familiar um espaço de compensação afetiva e de afirmação de identidades (Araújo; Scalón, 2005).

Outro serviço que realiza trabalho com famílias é o PAIF. Segundo a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2009), o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família consiste no trabalho social integral do nível de proteção social básica do SUAS e, como visto neste capítulo, é desenvolvido através do trabalho social e acompanhamento das famílias, tem caráter continuado, com a finalidade de fortalecer a função protetiva da família, prevenir a ruptura de seus vínculos e promover o acesso aos direitos.

De acordo com o Caderno de Orientações do PAIF, volume 2, o acompanhamento familiar é um conjunto de intervenções continuadas, a partir da construção de um Plano de Acompanhamento Familiar em que é estabelecido o objetivo, a realização de mediações periódicas e a inserção nas

atividades do PAIF, visando a superação das vulnerabilidades vivenciadas. Objetiva-se, ainda, “contribuir para ampliar espaços de participação e diálogo com instituições e para o alcance de maiores graus de autonomia, para a capacidade de vocalização das demandas e necessidades, para o desenho de projetos de vida” (Brasil, 2012, p. 63).

No CRAS Presidente Itamar Franco, há reuniões com famílias inseridas no PAIF mensalmente, os temas são desenvolvidos de acordo com o interesse das famílias como sexualidade, violência contra crianças e adolescentes, desenvolvimento infantil. A metodologia utilizada é a roda de conversa, dinâmicas e palestras. Em 2017, houve parceria com a assistente social do Hospital Menino Jesus para realizar uma palestra sobre planejamento familiar, doenças sexualmente transmissíveis e gravidez na adolescência. Houve também parceria também com o Serviço Social do Comércio (SESC) para abordar temas como: sexualidade, relacionamento conjugal, com os namorados, convívio, a afetividade, violência contra a mulher, relacionamento abusivo, a prevenção contra a violência do parceiro íntimo. As famílias são atendidas através de entrevista individual e nessas reuniões mensais. Como vimos no capítulo 3, as reuniões e as entrevistas são instrumentos técnico-operativos que contribuem para realização do trabalho social.

No formulário da avaliação das reuniões realizadas com as famílias inseridas no PAIF, no primeiro semestre de 2017, constaram frases dos usuários como “essas reuniões modificaram a minha vida, minha relação com os meus filhos”, “transformou o relacionamento com os filhos, com o companheiro. ” “O relacionamento com os filhos melhorou muito”. As reuniões são realizadas por uma assistente social e uma psicóloga. As estratégias das mães de cuidados com os filhos são acolhidas e não culpabilizadas e são propostas outras para fortalecer o vínculo entre pais e crianças e adolescentes, impor limites, elogiar os filhos, valorizar as potencialidades, falar sobre o amor com os filhos, mostrar a afetividade e resgatar sempre os momentos de afeto, compreender o ato de bagunça e agressividade como uma forma de chamar atenção, refletir sobre ações de prevenção. Algumas famílias que frequentam as reuniões superaram a vulnerabilidade financeira através da inserção no mercado de trabalho e não são mais beneficiárias do Programa Bolsa Família, mas continuam frequentando as reuniões, levando a declaração de comparecimento para o trabalho.

O “Estudo sobre metodologias de trabalho social com famílias no âmbito do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF” desenvolvido pelo

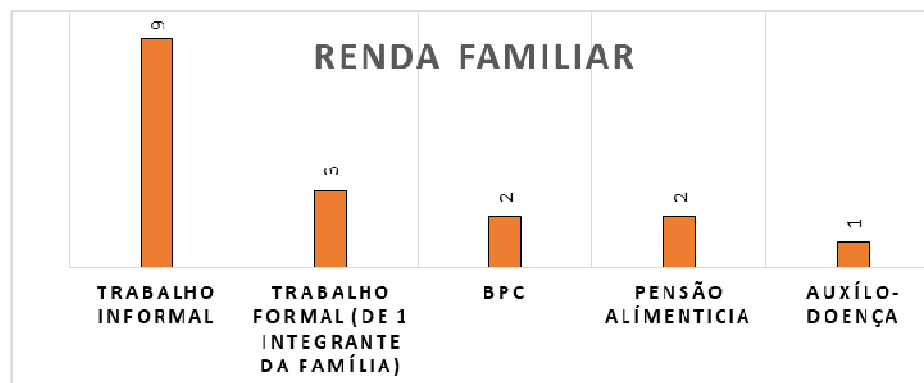
Ministério de Desenvolvimento Social mostra que a dimensão da prevenção é pouco desenvolvida nos trabalhos de fortalecimento de vínculos (Brasil, 2010), mas há relatos de experiências de efeitos positivos, como essa do CRAS Presidente Itamar Franco, de trabalho com os familiares dos usuários do SCFV.

Outra questão sinalizada como positiva é conversar com os professores e com a diretora da escola para acompanhar o desenvolvimento escolar. Algumas vezes a dificuldade de aprendizagem se mostrava como dificuldade de relacionamento com os outros amigos e/ou professores.

Com relação aos casos de negligência, o entendimento é que há falta de amparo do poder público, as mães desenvolvem estratégias devido às faltas de creches e escolas em horário integral e tem que deixar as crianças sozinhas, sob a supervisão de uma vizinha, por exemplo, para conseguir trabalhar informalmente. O cuidado com as crianças e adolescentes além de emocional e material, também é financeiro.

A maioria das famílias atendidas está inserida no mercado informal de trabalho, conforme o gráfico 14. A informalidade não garante a renda em caso de doenças, o usuário não tem férias, décimo terceiro salário e depende da demanda pelo trabalho. A realização de faxinas e o exercício informal da função de manicure são as atividades mais exercidas pelas mães devido à maior flexibilidade de horário para cuidar dos filhos. A inserção no mercado é uma dificuldade para as mães, não só pela questão do desemprego estrutural que é intrínseco à sociedade do capital, mas também pela questão de conciliar o trabalho ao horário de buscar os filhos na creche/escola e cuidar deles.

Gráfico 14 – Renda familiar



Fonte: Pasta dos usuários do CRAS Presidente Itamar - mês de repercussão: março de 2017

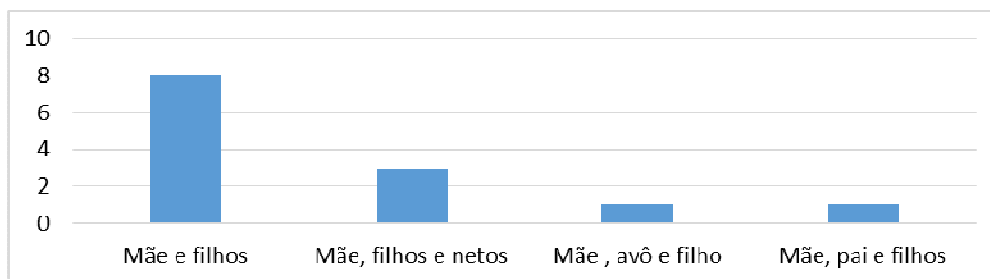


O gráfico 15 apresenta a composição familiar, observa-se que a maioria das famílias é composta por mãe e filhos e apenas uma das famílias tem como integrantes a mãe, o pai e os filhos. A mulher como responsável familiar contribui para uma dupla jornada, que, ao mesmo tempo que lhe proporciona maior autonomia em suas escolhas, principalmente conjugais, gera sobrecarga emocional de ser eficiente no trabalho e cumprir com as funções de ser mãe, respondendo de forma satisfatória a todas as cobranças emocionais impostas socialmente.

A centralidade nos filhos cria novas formas de afeto e cuidados, mas também outras demandas. Nas palavras de Araújo e Scalón (2005),

As expectativas sobre as trocas emocionais, sobre quem dá e quem recebe apoio e sobre os tipos de apoio não são igualmente distribuídas no interior da família: o afeto entre parceiros conjugais e entre os filhos e pais é predominantemente atribuído às e esperado das mulheres. Esse tipo de referente afetivo gera um cenário de tensões e de novas formas de sobrecarga no âmbito da domesticidade, com impacto sobre a subjetividade feminina e também sobre sua vida na esfera pública (ARAUJO; SCALON, 2005, p. 20).

Gráfico 15 – Composição familiar



Fonte: Pasta dos usuários do CRAS Presidente Itamar - mês de repercussão: março de 2017

Apesar das transformações da esfera familiar, ainda prevalece uma expectativa tradicional da sociedade com relação ao papel da mulher:

Quanto às funções familiares ainda prevalece um mesmo padrão de funcionalidade, expectativa social relacionada às tarefas e obrigações tradicionais: espera-se um mesmo padrão de funcionalidade, independentemente do lugar em que estão localizadas na linha de estratificação social, calcada em postulações culturais tradicionais referentes aos papéis paterno e principalmente materno (Miotto, 2004, p.53).

A mulher, em suas obrigações tradicionais, desenvolve seu papel através da reprodução do que é imposto socialmente:

A mulher/mãe é vista como a grande multiplicadora dos conhecimentos, informações e orientações que receberá nas ações socioeducativas e que, a partir desse papel contribuirá para os objetivos voltados ao empoderamento, autoestima, dignidade, fortalecimento de vínculos (Carloto & Mariano, 2008, p.159).

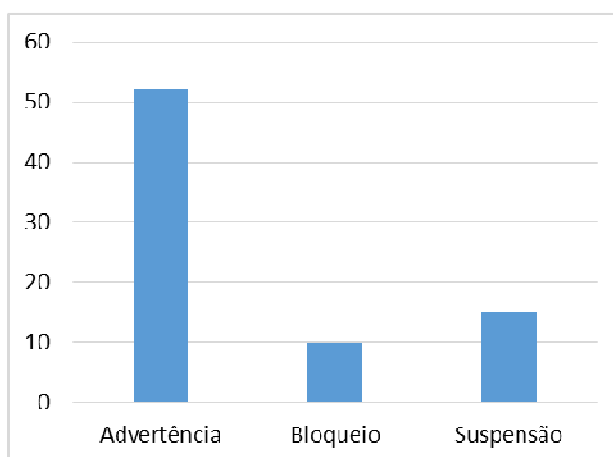
Nessa perspectiva, a mulher trabalhadora, cuidadora dos filhos, da casa, deveria ser cuidada pelo Estado de acordo com sua realidade. A proteção e prevenção das situações de negligência deveria ter esse olhar para essa especificidade de gênero e também incentivar a participação paterna nos cuidados com os filhos. Há uma necessidade de mudança cultural em busca do entendimento do cuidado participativo e incentivado. É uma questão que deveria ser abordada pelos meios de comunicação, pelas empresas, nas reuniões das escolas, pelo próprio poder público.

No Estatuto da Criança e do Adolescente está claro que a responsabilidade pelos filhos é do pai e da mãe, mas através das leis trabalhistas que são influenciadas pelo capital, por exemplo, esse cuidado não é incentivado. O artigo 173 da Consolidação das Leis do Trabalho prevê que pais levem seus filhos de até 6 anos a uma consulta médica um dia por ano e não tenham o dia descontado no salário. Essa regra entrou em vigor em 2016. Até então, a lei não estabelecia nenhuma norma sobre a questão que ficava a cargo da interpretação do empregador e do judiciário. O problema é que não são só as crianças até 6 anos que ficam doentes e mesmo nessa faixa etária, há crianças que não ficam doentes só dois dias por ano, principalmente na fase até 3 anos.

Na situação em que os filhos estão doentes, que os pais deveriam ter mais tranquilidade para cuidar deles, ficam preocupados com sua estabilidade no local de trabalho e o desconto no salário, pois a legislação não prevê, mesmo comprovando com a declaração médica, o direito dos pais de cuidar dos filhos doentes. Nessa perspectiva, é possível compreender porque tantas mulheres não estão inseridas no mercado formal de trabalho, conforme vimos anteriormente, e tem o benefício do Programa Bolsa Família como uma contribuição para o sustento de seus filhos. Mais uma vez, percebe-se a influência da preocupação do capital com lucro e não com o bem-estar das famílias. Se o filho está doente, é um problema individual da mãe, o mercado de trabalho está interessado na força de trabalho produtiva e não nas questões familiares.

No caso das famílias atendidas pelo CRAS Presidente Itamar Franco, para compreender melhor os motivos de descumprimento de condicionalidade e em quais situações extrapolam as atribuições desse órgão no trabalho de prevenção, a seguir, o gráfico 16 apresenta o descumprimento de condicionalidade, tendo como meses de referência fevereiro e março de 2017 e o mês de repercussão é maio de 2017. Nesse caso, houve 77 famílias em situação de descumprimento, sendo que 52 famílias tiveram como sanção advertência, os benefícios foram bloqueados de 10 famílias e 15 tiveram os benefícios suspensos. Neste mês de repercussão (maio/2017), apenas uma família em situação de suspensão foi reincidente na questão do descumprimento com relação ao mês de repercussão de março de 2017, o que demonstra a efetividade do trabalho desenvolvido pelo CRAS com as famílias para prevenir outras reincidências das faltas escolares e questões relacionadas à área da saúde.

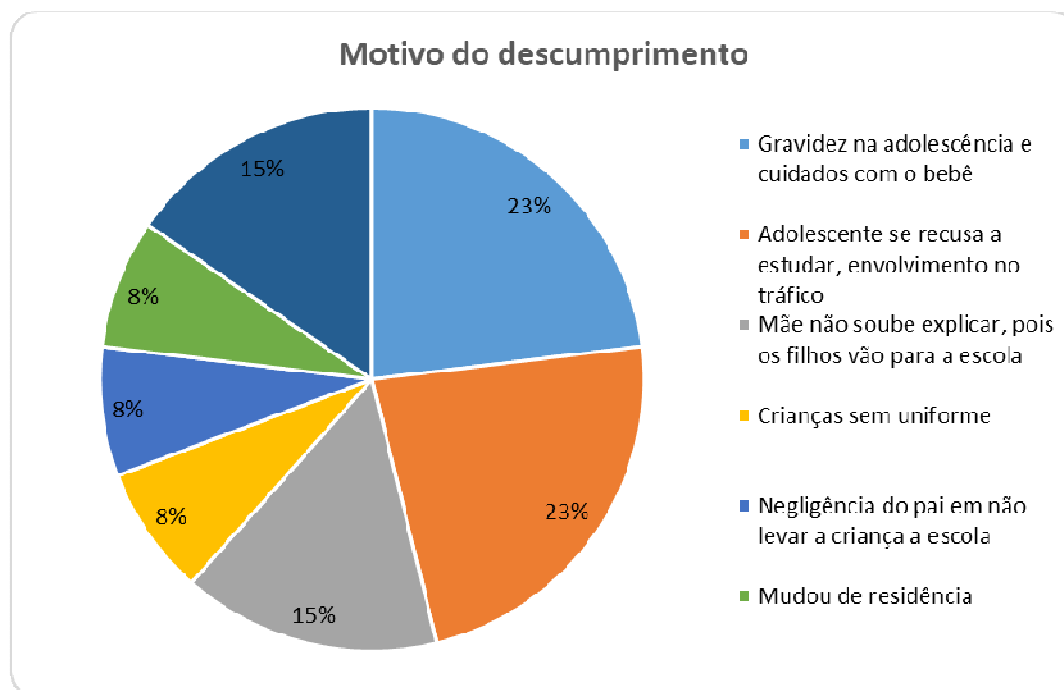
Gráfico 16 – Descumprimento de condicionalidade



Fonte: Planilhas do CRAS Presidente Itamar Franco - mês de repercussão: maio de 2017

O gráfico 17 indica os motivos do descumprimento de condicionalidade tendo como efeito a suspensão do benefício nos meses de fevereiro e março de 2017. Comparando as duas tabelas, de outubro de 2016 a maio de 2017, os motivos do descumprimento de condicionalidade que se destacam são: gravidez na adolescência e cuidados com o bebê e adolescentes que abandonam os estudos e se envolvem no tráfico.

Gráfico 17 – Motivo do descumprimento de condicionalidade



Fonte: Pasta dos usuários do CRAS Presidente Itamar- mês de repercussão: maio de 2017

A evasão escolar é uma questão nacional. Segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2012), quadro 9, de cada quatro alunos que se matriculam no ensino fundamental um abandona a escola antes de completar a última série, o que contribui para o Brasil ter a terceira maior taxa de evasão escolar (24,3%) entre os 100 países de maior Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), atrás apenas da Bósnia e Herzegovina (26,8%) e do arquipélago de São Cristóvão e Névis (26,5%). Em 2015, o Brasil não teve aumento no IDH em relação a 2014, o Relatório das Nações Unidas mostra que o País manteve o indicador 0,754. As notas da ONU são baseadas nas questões de saúde, educação e renda.

De acordo com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e o Ministério da Educação, 12,9% e 12,7% dos alunos matriculados na 1ª e 2ª série do Ensino Médio, respectivamente, abandonaram a escola entre os anos de 2014 e 2015. O 9º ano do ensino fundamental tem a terceira maior taxa de evasão, 7,7%, seguido pela 3ª série do ensino médio, com 6,8%.

Quadro 9– Evasão escolar e IDH

País	Posição no ranking	IDH	População alfabetizada	População com pelo menos ensino médio completo	Taxa de evasão escolar
Noruega	1º	0,955	100%	95,2%	0,5%
Austrália	2º	0,938	100%	92,2%	Não informada
Estados Unidos	3º	0,937	100%	94,5%	6,9%
Holanda	4º	0,921	100%	88,9%	Não informada
Alemanha	5º	0,920	100%	96,5%	4,4%
Chile	40º	0,819	98,6%	74%	2,6%
Argentina	45º	0,811	97,8%	56%	6,2%
Uruguai	51º	0,792	98,1%	49,8%	4,8%
México	61º	0,775	93,1%	53,9%	6%
<b>Brasil</b>	<b>85º</b>	<b>0,730</b>	<b>90,3%</b>	<b>49,5%</b>	<b>24,3%</b>

Fonte: PNUD (2012)/ONU

Como exposto no primeiro capítulo, a evasão escolar pode ser uma das consequências da violência doméstica, como a negligência, por exemplo, mas também pode ser um fator indicativo de que aquele adolescente está se envolvendo no tráfico.

Segundo Rolim (2016), em seus estudos sobre formação de jovens violentos, quando os meninos da periferia abandonam a escola pode sinalizar uma mudança estruturante. A violência extrema não seria explicada pelo uso de drogas ilegais, por famílias que não são compostas por pai, mãe e filhos, pela impunidade ou pobreza, mas sim por uma socialização promovida pela presença de grupos armados que negociam drogas ilícitas e que oferecem aos meninos pobres a possibilidade de inserção nesse mercado.

Ao desconsiderar os adolescentes que se afastam da escola para trabalhar e contribuir com a renda familiar, o autor indica que os demais casos abandonam a promessa talvez não certa de terem uma vida melhor através dos estudos e da inserção no mercado de trabalho. A associação ao tráfico se apresenta como um processo substitutivo que não se reduz às possibilidades de acesso a renda ou a bens materiais. Segundo Rolim (2016),

O tráfico oferece aos jovens pobres mais do que a promessa do consumo ou da inclusão no mundo glamoroso dos carros de luxo e das mulheres encantadoras, o tráfico dá aos meninos a possibilidade da autoria, do respeito e do poder; tudo aquilo que o Estado sequer cogita como elementos de políticas públicas eficientes. Uma política pública efetiva e focada na prevenção à violência deveria considerar a necessidade de reverter esse processo (Rolim, 2016, p.264).

Em consonância com essa perspectiva, Silva e Bazon (2014) em seus estudos bibliográficos, indicam que a vinculação fraca com a unidade escolar devido a não aprendizagem, baixo desempenho, difícil relação com professores e colegas pode contribuir com a evasão escolar. Os autores também concluem que o abandono pode propiciar associação de pares infratores, envolvimento com drogas e participação em atos ilícitos.

Gallo e Williams (2008) identificaram que a maior questão das unidades escolares é não saber lidar com o comportamento violento dos adolescentes em conflito com a lei, aplicando medidas coercitivas que propiciam a evasão escolar. Além disso, os autores expõem que os professores não têm incentivo para realizarem cursos de capacitação para trabalhar com esses jovens.

Scheinvar (2012, p.49) também expõe que as dificuldades e tensões são visíveis no âmbito escolar e o que é encaminhado da escola ao conselho tutelar é o “pedido de ‘conserto’ ou eliminação das pessoas, das relações que não operam devidamente, em defesa da ordem escolar instituída em nome de razões de Estado”, promovidas por políticas educacionais, sustentadas em parâmetros legais coercitivos e o entendimento do Conselho Tutelar enquanto órgão punitivo e não como um órgão de garantia de direitos de crianças e adolescentes (artigo 136 do ECA), conforme exposto no primeiro capítulo.

Nessa perspectiva, a evasão escolar, apesar de ser vinculada à recusa individual do adolescente de não querer mais estudar, está relacionada também à negligência e coerção do Estado de não garantir uma política de prevenção à evasão escolar e de segurança pública articulada com as unidades escolares. Uma política que não vislumbre só a punição desses adolescentes, como historicamente tem sido estabelecido pelos Códigos de Menores, como vimos também no capítulo 1, mas sim uma política educacional que realmente propicie oportunidade de transformação social e articulada à necessidade dos jovens.

Quando um adolescente abandona a unidade escolar, as portas para acesso à renda via política de assistência se fecham, como é o caso do Programa Bolsa Família, devido ao descumprimento de condicionalidade, e do Programa Jovem Aprendiz, em que há necessidade da frequência escolar. Certamente, isso contribui para o incentivo aos estudos, mas e quando o adolescente não está inserido na escola? Quais suas reais oportunidades? Fica a reflexão para outros estudos, não cabe aqui o aprofundamento de tal tema, mas é importante pontuar que a prevenção nesses casos vai para além das políticas de assistência social, dos cuidados e do fortalecimento de vínculos dos pais com os filhos, que como veremos a seguir, há casos de mães que deixam

de se inserir no mercado de trabalho para contribuir com o bem-estar e o desenvolvimento das crianças.

O gráfico 18 mostra mais uma vez a dificuldade de mães se inserirem no mercado de trabalho devido ao **cuidado com os filhos** (40%), 30% dos usuários estão procurando emprego, mas não conseguem e 30% das famílias têm vínculo empregatício. Segundo Batthyány (2017),

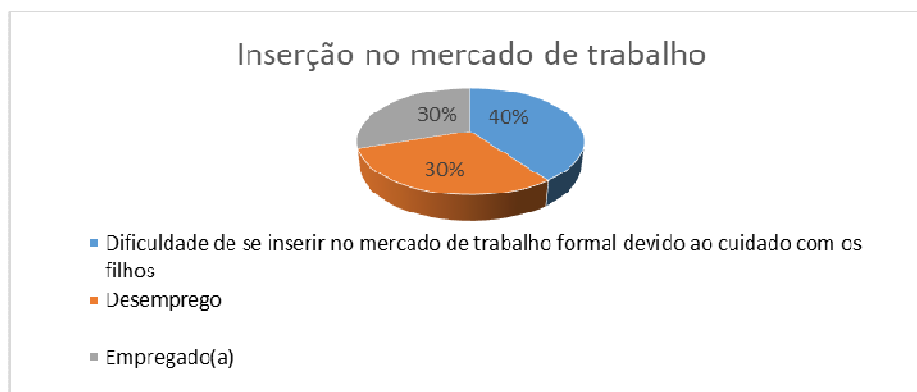
O cuidado designa a ação para ajudar uma criança ou uma pessoa dependente no desenvolvimento e bem-estar das suas vidas diárias. Abrange, portanto, o cuidado material envolvendo um 'trabalho', cuidados econômicos envolvendo um "custo" e atendimento psicológico que envolve um "elo afetivo, emocional e sentimental"<sup>30</sup> (Batthyány, 2017, p.178).

A proteção social básica ainda não atende às novas necessidades das relações sociais na contemporaneidade, em que homens e mulheres trabalham, ou buscam uma atividade remunerada para propiciar o cuidado econômico de seus filhos. Além disso, não são comuns famílias extensas e, assim, há restrições às redes de ajuda devido à dinâmica dos centros urbanos. Quando há falta da proteção social e pública que ofereça redes de segurança, isso propicia um déficit de cuidado, principalmente com relação às crianças, com impactos sobre as mulheres (Araújo, Scalón, 2005). Impactos, por exemplo, com relação à situação financeira das mães que, devido aos cuidados dos filhos, não conseguem se inserir no mercado de trabalho.

---

30 El cuidado designa a la acción de ayudar a un niño o a una persona dependiente en el desarrollo y el bienestar de su vida cotidiana. Engloba, por tanto, hacerse cargo del cuidado material que implica un "trabajo", del cuidado económico que implica un "costo económico", y del cuidado psicológico que implica un "vínculo afectivo, emotivo, sentimental" (BATTHANY, 2017, p178).

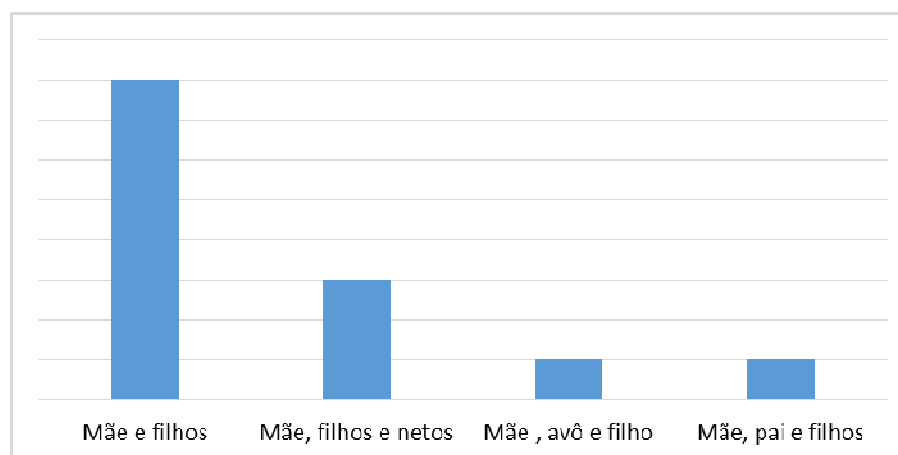
Gráfico 18 – Inserção no mercado de trabalho



Fonte: Pasta dos usuários do CRAS Presidente Itamar - mês de repercussão: maio de 2017

Considerando o gráfico anterior (18) e o gráfico 19, a composição familiar mostra que o **cuidado** com os filhos tem uma referência materna e que a maior parte das famílias é composta por **mãe e filhos**, seguido por mãe, filhos e netos. A figura paterna só aparece em uma composição familiar e em outra há o avô, que nesse caso também precisa de cuidados por estar acamado. No caso dos netos, as filhas engravidaram durante o período da adolescência, reproduzindo o cuidado intergeracional das mães com filhos sem a responsabilidade dos pais. O cuidado dos filhos pela figura materna é produto do processo histórico.

Gráfico 19 – composição familiar



Fonte: Pasta dos usuários do CRAS Presidente Itamar - mês de repercussão: maio de 2017

Segundo Guerra (2001), da segunda metade do século XII até a segunda metade do século XVIII, as relações entre mães e filhos eram marcadas por indiferença e frieza, a criança não era muito significativa no convívio familiar, o aleitamento por nutriz, ida para conventos e colégios internos eram práticas



que demonstravam esse afastamento entre pais e filhos. Após 1760, as publicações da época impõem à mulher a obrigação de ser mãe e perpetuam o mito do amor materno de toda mãe pelo filho:

Após 1760, abundam as publicações que recomendam às mães cuidar pessoalmente dos filhos e lhes "ordenam" amamentá-los. Elas impõem, à mulher, a obrigação de ser mãe antes de tudo, e engendram o mito que continuará bem vivo duzentos anos mais tarde: o do instinto materno, ou do amor espontâneo de toda mãe pelo filho (Badinter, 1980, p.145).

Há uma exaltação do amor materno “como um valor ao mesmo tempo natural e social, favorável à espécie e à sociedade” (Badinter, 1980, p.145). Na perspectiva da época, os elevados índices de mortalidade de crianças causados pela precariedade do aleitamento das “amas de leite” e do abandono deveriam ser minimizados, pois a “criança passa a assumir um valor de mercadoria, ela é potencialmente uma riqueza econômica” (Guerra, 2008, p.137). Na visão capitalista, interessa a mão de obra para a produção da riqueza e para compor as forças militares, segundo o discurso econômico.

O mito do amor materno promove não só o sentimento, como também a mulher enquanto mãe, e contribui para o afastamento da autoridade do pai, assim “o foco ideológico ilumina cada vez mais a mãe, em detrimento do pai, que entrará progressivamente na obscuridade...” (Badinter, 1980, p.145). Em consonância com Badinter (1980), Guerra (2008) aponta que o homem progressivamente teve quase que exclusivamente a função econômica, se afastando da convivência com os filhos. Os grandes ou pequenos capitalistas passaram a se dedicar ao fortalecimento do capital e os que não o detinham venderam sua força de trabalho, obedecendo às leis do mercado. A ideia era manter o homem servindo ao capital e reivindicar-se para a mulher a importância de ser mãe, o aleitamento, o papel de educadora e socializar a ideologia familiar. As “mães más” eram aquelas que não cuidavam de seus filhos e não demonstravam o amor por eles.

Duzentos e cinquenta e sete anos mais tarde, esse mito do amor materno é presente e o afastamento do pai com relação aos cuidados com os filhos também.

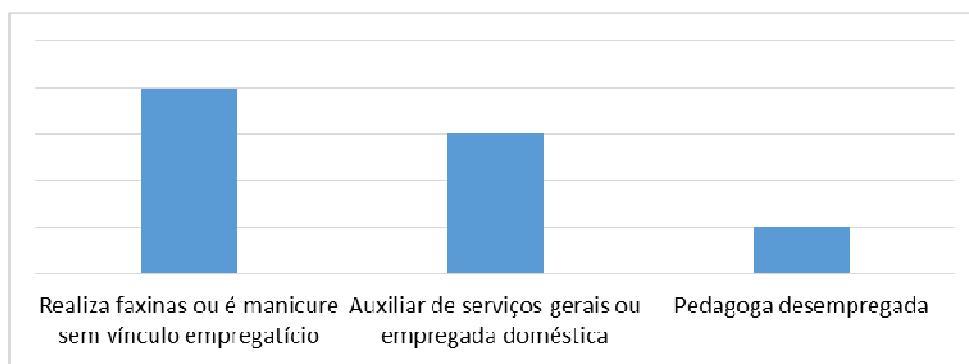
O pai hoje, fisicamente ausente, fatigado pelas longas jornadas de trabalho, despojado de suas prerrogativas, nada mais é do que uma figura caricatural. Se, outrora, a família simbolizava para ele uma fonte de prestígio onde ele era obedecido pela esposa e filhos e onde o seu papel autoritário era encarado como um direito natural, hoje a situação se transformou radicalmente, perdendo ele o poder e o prestígio de que desfrutou por longos períodos históricos. A própria

literatura científica de nosso tempo volta-se muito mais para a discussão do relacionamento mãe-filho, excluindo muitas vezes o pai dessa díade (GUERRA, 2008, p. 139).

Como mostra o gráfico 19 o cuidado com os filhos é uma responsabilidade da mãe e a figura paterna é ausente. Nas pastas das usuárias, existem casos de mães que são encaminhadas pela equipe técnica para a Defensoria Pública para regularização de guarda, visitação e pensão alimentícia. Quando perguntadas sobre o pai das crianças, as usuárias falam da figura paterna enquanto provedor financeiro: “Ele não dá nada para os filhos”, “O pai deles também está desempregado, dá o dinheiro quando pode”. Durante o atendimento, há tentativas de sensibilização das mães para entender o direito da criança e do adolescente ao convívio com o pai, da importância desse vínculo afetivo entre genitores e filhos para além da questão financeira e das responsabilidades iguais entre pais e mães, conforme preconiza o artigo 21 do Estatuto da Criança e do Adolescente: “O poder familiar será exercido, em igualdade de condições, pelo pai e pela mãe, na forma do que dispuser a legislação civil, assegurado a qualquer deles o direito de, em caso de discordância, recorrer à autoridade judiciária competente para a solução da divergência.”

Complementando a análise dos gráficos anteriores, o tipo de trabalho (gráfico 20) que as mães realizam necessita de pouca qualificação profissional como, principalmente, a realização de faxinas, em que recebem um valor por dia, sem terem vínculo previdenciário e dependendo da demanda pelo serviço. A inserção no mercado informal de trabalho como manicure também é umas das principais atividades que devido à flexibilidade dos horários, contribui para os cuidados com os filhos e com a casa. Só uma das mães apresentava escolaridade superior, mas também estava desempregada.

Gráfico 20 – Tipo de trabalho exercido pelas mães



Fonte: Pasta dos usuários do CRAS Presidente Itamar - mês de repercussão: maio de 2017

Para finalizar a análise do primeiro semestre de 2017, no que se refere às famílias acompanhadas pelo CRAS, principalmente nos casos de descumprimento de condicionalidade, buscamos dados nas pastas dos usuários e nas planilhas, tendo como meses de referência abril e maio de 2017, cujo mês de repercussão foi julho de 2017 e que as famílias tiveram a suspensão do benefício. Nesse caso, houve 70 famílias em situação de descumprimento, sendo que 50 famílias tiveram como sanção advertência, os benefícios foram bloqueados de 11 famílias, nove delas tiveram os benefícios suspensos (26%), e houve dois cancelamentos. Sendo que das situações de suspensão, uma família não está mais no perfil para recebimento do Programa Bolsa Família, uma família mudou-se, uma mãe relatou que a filha (9 anos) não falta às aulas e foi solicitada a frequência escolar, e outra já é acompanhada pelo PAIF, pelo Conselho Tutelar e pelo Centro de Atenção Psicossocial Infanto-Juvenil (CAPSI Carim) do Instituto de Psiquiatria da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

As outras cinco famílias Mar, Luz, Linda, Sol e Liz (nomes fictícios) constam nas planilhas dos meses anteriores. Sra. Mar relatou que a filha ficou em casa devido à suspeita de hérnia. Essa família não foi inserida no SICON, porque a usuária está trabalhando formalmente e está fora do perfil para o recebimento do PBF, por isso reapareceu na tabela desse mês como suspensão. Sra. Luz não compareceu ao CRAS, foi realizada buscas ativas sem êxito, inserida no SICON, mas não foi feita interrupção da sanção. Os filhos das senhoras Linda e Liz já fizeram 18 anos, mas pela regra do Programa Bolsa Família, o adolescente recebe o BVJ (benefício variável jovem) até dezembro do ano que completou os 18 anos, podendo constar na planilha de descumprimento de condicionalidade. Além disso, foi realizada busca ativa na residência da Sra. Sol, porém ela trabalha, não compareceu ao CRAS, mas informou que um filho (15 anos) se recusa a ir à escola.

Conforme exposto, os dados referentes ao mês de repercussão de julho de 2017, no caso do descumprimento de condicionalidade (suspensão), não são significativos, já que a maioria das famílias são reincidentes e compõe os estudos expostos anteriormente, por isso resolvemos não continuar as análises.

Além das atividades supracitadas realizadas pelo CRAS, há também a gestão de benefício do Programa Bolsa Família através do Sistema de Benefícios ao Cidadão - SIBEC/MDS, através do SICON (no caso de

descumprimento de condicionalidade, conforme já visto), inserção do acompanhamento da família no Prontuário Eletrônico Simplificado, preenchimento dos prontuários SUAS/plano de acompanhamento familiar, planilha de acompanhamento familiar para vigilância socioassistencial do território. Os sistemas eletrônicos poderiam ser unificados para desburocratizar o registro de dados e gerar as planilhas de estatísticas dos territórios.

Outras atividades desenvolvidas pela equipe técnica do CRAS são: as respostas aos ofícios de denúncias referentes a situações de negligência e/ou maus tratos contra crianças, adolescentes e, sobretudo, idosos, expedidas, majoritariamente, pelo Ministério Público, Defensoria Pública, Ouvidoria da Prefeitura (1746) e Secretaria Municipal de Envelhecimento Ativo, Resiliência e Cuidado (SEMEARC), além de atendimento às famílias residentes em imóveis, ocupações e/ou áreas em situação de risco, que tem processos abertos pela Defesa Civil. As solicitações feitas por meio de processos requerem a realização de visitas domiciliares para elaboração de relatórios sobre as famílias e pareceres técnicos. A equipe também realiza visita domiciliares em caso de irregularidades detectadas no Programa Bolsa Família pelo Ministério Público Federal, que também demanda a elaboração de relatório. Essas atividades não estão incluídas como atribuições do CRAS na Política Nacional de Assistência Social, influenciando na efetividade dos serviços oferecidos legalmente por esse órgão.

Ao considerar as atividades no âmbito do CRAS que visam à prevenção, observa-se que esse órgão trabalha com os três tipos de prevenção: prevenção primária, secundária e terciária. Na prevenção primária, as ações do CRAS são realizadas diretamente para reduzir a incidência de novos casos de negligência e são executadas através das reuniões com as famílias do PAIF, nas reuniões com os pais nas escolas e com a clínica da família, previstas no Programa Saúde na Escola Carioca, e nos atendimentos individuais de acompanhamento familiar.

A prevenção secundária, que estabelece a identificação antecipadamente de situações de risco, é planejada de acordo com as planilhas de estatísticas elaboradas mensalmente pelo CRAS para contribuir com a vigilância socioassistencial do território, realizar o diagnóstico das atividades executadas e de acordo também com as demandas das famílias. Por exemplo, no primeiro semestre de 2017, como vimos nos casos de descumprimento de

condicionalidade, a gravidez na adolescência foi exposta como um dos motivos para infrequência escolar. Para prevenir outros casos, foi criado um grupo com os jovens para abordar esse tema e outros, como sexualidade e afetividade, de acordo com seus interesses. A metodologia utilizada é uma roda de conversa para os jovens se sentirem confortáveis em expor suas dúvidas e vivências. Outro exemplo também são as ações nas comunidades onde há diminuição de inscrição no Cadastro Único, em parceria com as associações de moradores, clínica da família, Unidade Polícia Pacificadora, para viabilizar o acesso das famílias ao CRAS e garantir a democratização dos direitos sociais e dos serviços oferecidos.

O CRAS também trabalha em prol da prevenção terciária que é direcionada para os usuários que já são agressores ou vítimas, a fim de reduzir a reincidência das violações de direitos. Essa prevenção é executada principalmente no SCFV e, conseqüentemente, no PAIF, já que esses usuários são públicos, conforme a Resolução CNAS nº01/2013 que considera público prioritário do SCFV crianças e/ou adolescentes e/ou pessoas idosas nas seguintes situações: em situação de isolamento, trabalho infantil, vivência de violência e/ou negligência, fora da escola ou com defasagem escolar superior a 2 anos, em situação de acolhimento, em cumprimento de medida socioeducativa em meio aberto, egressos de medidas socioeducativas, situação de abuso e/ou exploração sexual, com medidas de proteção do ECA, crianças e adolescentes em situação de rua e vulnerabilidade que diz respeito às pessoas com deficiência.

A prevenção das situações de negligência de crianças e adolescentes está inserida no trabalho social com famílias executado pelos CRAS. A negligência não pode ser identificada como um problema familiar, mas sim como uma expressão da questão social que faz parte do contexto histórico e das contradições sociais do sistema capitalista. Os dados apresentados na tese mostram que a negligência não é um fator individual de uma família e, como visto no capítulo 4, o trabalho com famílias requer esse reconhecimento das demandas expostas pelos usuários que não são problemas individuais e sim resultantes da desigualdade social própria da sociedade capitalista.

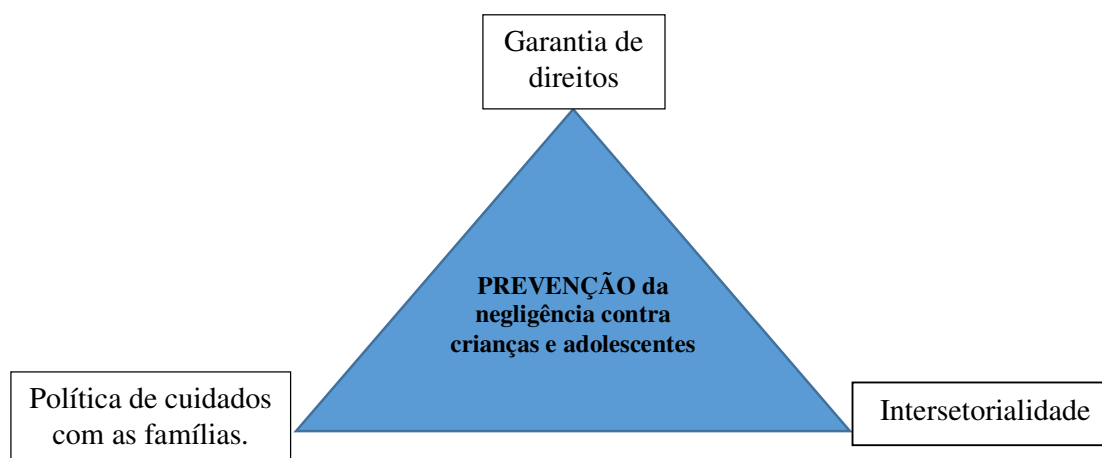
Segundo Miotto (2010), a satisfação das necessidades sociais está vinculada à compreensão do processo familiar como uma construção singular, no entrecruzamento das diversas relações que estabelecem a dinâmica familiar.

O entendimento do processo familiar desvincula a ideia de uma dinâmica apenas focada nas relações de cuidado e no fortalecimento de vínculos e afeto entre os membros da família e indica que a proteção social não está reduzida às famílias, mas sim deve propiciar o acesso a renda e serviços de caráter universal e de qualidade.

A prevenção pode ser definida como um conjunto de ações antecipadas e planejadas de acordo com a realidade do território que visam atender as demandas familiares resultantes das expressões da questão social através da garantia de direitos de crianças e adolescentes, da articulação intersetorial das políticas públicas e do cuidado com os pais em sua inserção na relação lar-trabalho.

Nesse sentido, a prevenção de negligência contra crianças e adolescentes no âmbito da proteção social é fundamentada no tripé: garantia de direitos, política de cuidados com as famílias e intersetorialidade (figura 4). Conforme vimos nos capítulos anteriores, a garantia de direitos de crianças e adolescentes está prevista no artigo 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente, sendo importante ressaltar o dever do Estado em conjunto com a família e a sociedade na efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária. Sem garantir direitos não há prevenção, não há proteção social.

Figura 4 – Tripé da prevenção da negligência contra crianças e adolescentes



Fonte: Elaborada pela própria autora

O CRAS tem a atribuição de realizar o trabalho com famílias no âmbito da prevenção, mas esse órgão, pela multiplicidade de fatores que contribuem com a negligência, pode se tornar mais um equipamento de coerção do Estado Mínimo através do discurso de consenso em relação à crise para redução de direitos, como vimos no primeiro capítulo, já que o CRAS é o representante do Estado na execução da política de assistência social. O aparelho de coerção estatal garante legalmente “a disciplina dos grupos que não consentem, nem ativa nem passivamente, mas que é constituído para toda a sociedade na previsão dos momentos de crise no comando e na direção, nos quais desaparece o consenso espontâneo” (Grasmci, 2010, p.21). Em contraposição à essa perspectiva, o CRAS pode se tornar um importante órgão de garantia de direitos e impulsionador da participação das famílias no controle social das políticas públicas.

Além dos direitos sociais já estabelecidos na legislação, é necessário criar políticas de prevenção social, ou seja, políticas de cuidados com as famílias visando minimizar os conflitos entre as demandas de trabalho e as exigências do bem-estar das crianças. Rompendo, assim, com o familismo, baseado na ideia de que a família deve ser capaz de cuidar de seus filhos independente das condições de vida impostas pelas desigualdades sociais intrínsecas ao sistema capitalista que formam a questão social. Nas palavras de lamamoto (2007),

a questão social condensa o conjunto das desigualdades e lutas sociais, produzidas e reproduzidas no movimento contraditório das relações sociais, alcançando plenitude de suas expressões e matizes no tempo de capital fetiche (lamamoto, 2007, p.156).

A autora acrescenta , em tempo de capital fetiche, ou seja, na era da mundialização financeira, as expressões da questão social tanto são compostas por determinantes históricos objetivos que estabelecem a vida dos sujeitos, quanto subjetivos, resultantes da ação dos indivíduos na construção do processo histórico e quanto são fruto da disputa de projetos societários de diferentes interesses de classe na promoção de políticas sociais e econômicas influenciadas pelas particularidades históricas nacionais, como vimos no segundo capítulo.

O trabalho da assistência social na prevenção das situações de negligência através do fortalecimento de vínculos atualiza a assistência focalizada no indivíduo e, no caso do descumprimento de condicionalidades, reforçam o poder coercitivo do Estado em detrimento da construção do consenso da garantia de direitos. A culpabilização da família e do esforço individual no

cuidado dos filhos repassa e sobrecarrega pais com responsabilidades que também são do Estado. A atribuição unilateral ao indivíduo e sua família pela responsabilidade dos problemas vivenciados traduz no que Iamamoto (2007) afirma, ao estabelecer que “por uma artimanha ideológica, elimina-se ao nível da análise, a dimensão coletiva da questão social – exploração da classe trabalhadora – reduzindo-a a uma dificuldade do indivíduo” (p.164).

A intersetorialidade supõe exatamente romper com a responsabilidade unilateral dos pais nos cuidados com os filhos e prevê: “a articulação entre as políticas públicas por meio do desenvolvimento de ações conjuntas destinadas à Proteção Social, à inclusão e enfrentamento das desigualdades sociais identificadas” (Yasbek, 2014, p.98). Supõe, assim, a superação da setorialização das demandas das famílias e destina-se à real efetivação da Prevenção Social no

Brasil



## Considerações finais

Historicamente, a prevenção das situações de negligência de crianças e adolescentes não é um tema relevante no Brasil. No século XIX, não havia preocupação com a intervenção educativa como forma de prevenção, de um lado, a delinquência juvenil era tratada com repressão e, do outro, a negligência resultava em altas taxas de mortalidade infantil. Naquela época, o caminho já era inverso, não havia um trabalho com as famílias por parte do Estado no sentido da prevenção e a legislação, que era o Código Penal, tinha uma perspectiva punitiva e criminalizava a criança a partir dos nove anos. No início do século XX, com o Código de Menores de 1927, a prevenção aparece em forma divulgação da legislação, através de propagandas, e os pais e mães que não prevenissem seus filhos de cometerem ato infracional ou de ficarem em situação de abandono deveriam ser punidos através de multas e outras medidas. Assim, ficava instituída a culpabilização da família e a não responsabilização do Estado, sendo os cuidados com os filhos de total responsabilidade dos pais.

Em 1979, para substituir o Código Mello Mattos de 1927, é promulgado o Código de Menores que dispõe, em parágrafo único, que as medidas de caráter preventivo se aplicam a todo menor de dezoito anos, independentemente de sua situação, mas não cita quais são essas medidas e as políticas de prevenção. Mais uma vez, a prevenção não era destacada na legislação brasileira.

Em 1990, com o advento do Estatuto da Criança e do Adolescente, as polêmicas continuam quanto ao tratamento às crianças abandonadas, aos adolescentes que praticam ato infracional, às medidas socioeducativas, à maioridade penal, entre outras questões, e a prevenção da violação de direitos era apenas citada no artigo 70 como um dever de todos. As discussões perpassam décadas e as alternativas refletem as perspectivas do contexto histórico.

Em 2014, o artigo 70, instituído pelo ECA, é ampliado e estabelece-se que além do dever de todos de prevenir a ocorrência de situações de violação de direitos também é dever da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios atuar em conjunto na elaboração de políticas públicas de prevenção.

Conforme estatísticas nacionais, a negligência é a violência mais frequente das denúncias de violações de direitos. Ao analisar uma pesquisa

realizada por Silva (2007) em um Conselho Tutelar do Município do Rio de Janeiro que tem a negligência contra crianças e adolescentes como uma das principais demandas, é possível salientar que, diante da realidade brasileira, culpabilizar somente os pais pelas situações de negligência, também é evidenciar as desigualdades, uma vez que os recursos necessários para um cuidado integral das crianças não são acessíveis a todas as famílias. Em vez de rotular a família como negligente, é preciso realizar uma reflexão crítica sobre as condições que essa família tem para cuidar de seus filhos, conforme Guerra (2001), Fernandes & Oliveira (2007) e Minayo (2001), e a responsabilidade do Estado em contribuir com a efetivação de políticas públicas de prevenção e de garantia de direitos de educação, segurança, habitação, saúde e trabalho, que fortaleçam as habilidades protetoras das famílias.

As políticas de prevenção são influenciadas diretamente pelo contexto histórico e pela luta na implementação de políticas de proteção social. As particularidades da formação social do Brasil contribuem para a reflexão da participação social nos espaços públicos. Ao longo de décadas, o Estado brasileiro teve como instrumentos de dominação a coerção e o favor, excluindo as classes subalternizadas das decisões políticas. No Brasil, a debilidade histórica da democracia, que se mostra na subalternidade da sociedade e no fortalecimento do Estado, está relacionada ao perfil da revolução burguesa e à coerção utilizada pelo Estado, buscando restringir a participação política da população, propiciando uma rede de relações autoritárias (Iamamoto, 2007). Assim, é importante que a política social se efetive no sentido de romper com a ideia vinculada historicamente de que a assistência é um campo de favor e com a exclusão da população nos processos políticos.

Na ditadura civil-militar instaurada em 1964 até 1988, as políticas eram seletistas, excludentes e assistencialistas. Em 1988, com a Constituição Federal, havia a perspectiva de uma proteção social universal pautada na Seguridade Social (Previdência Social, Assistência Social e Saúde), promovendo a garantia dos direitos sociais. Porém, já em 1990, o governo Collor iniciou a implantação de políticas neoliberais no Brasil e o Governo Fernando Henrique Cardoso estabeleceu a “Contra-Reforma” com o mesmo foco neoliberal de redução de direitos. O governo Lula, mesmo com a criação de políticas sociais voltadas para a redução da pobreza no Brasil, também contribuiu com o enriquecimento do setor financeiro e a continuidade do Estado Mínimo para o social. Com a

presidente Dilma, a história continua e a focalização das políticas de proteção social também.

As discussões sobre as políticas sociais e as políticas de austeridade para proteção social se fazem presentes no processo histórico brasileiro. As políticas de assistência social precisam romper com a ideia de que a pobreza é apenas relacionada à renda familiar e considerar que a mesma tem características multidimensionais. A questão da pobreza não pode se restringir à ausência de bens materiais ou somente à fome, pois essa esconde muitos aspectos complexos, principalmente a pobreza política, em que o indivíduo é excluído da atividade política, não se reconhecendo como sujeito de direitos e da construção da sua própria história. A pobreza também não deve ser tratada simplesmente como um fator ligado à empregabilidade pessoal, como se fosse possível criar empregos para todos e extinguir a pobreza, sendo o próprio sistema capitalista responsável por manter um exército industrial de reserva.

Na perspectiva crítica, a proteção social contribui com a melhoria da qualidade de vida, mas também atende às expectativas da reprodução do capital, através dos interesses antagônicos, ou seja, atende às necessidades sociais, mas na lógica da precarização e da setorialização das políticas, exatamente para atuar sobre os problemas individuais ou familiares e não sobre o processo de acumulação capitalista.

A proteção social visando à prevenção não é historicamente uma prioridade do sistema capitalista, já que as expressões da questão social que permeiam as situações de possíveis negligências são intrínsecas a esse sistema e a construção do tripé da prevenção (garantia de direitos, intersetorialidade, política de cuidados com as famílias) abalaria a estrutura do capital, pois a política de bem-estar e os cuidados com as crianças interfeririam na relação capital-trabalho.

Em consonância à manutenção do sistema capitalista, a Política Nacional de Assistência Social se fundamenta na matricialidade familiar, em que o trabalho social é voltado para resolver questões da família que não consegue cuidar e proteger seus membros, ou seja, baseadas no familismo, as políticas devem atender às famílias fracassadas e incapazes de manter suas obrigações maternas e paternas. Ao contrário, os estudos de Mito (2003, 2010) e de Abrão (2017) indicam que a políticas devem contribuir com o fortalecimento e o cuidado com a família através da garantia de direitos.

Nesse sentido, há grandes desafios para a implementação de políticas de proteção social a fim de visualizar as situações concretas de sobrevivência da família e sua inserção no contexto contemporâneo. É necessário que se concretizem direitos e ampliem as políticas sociais. A sociedade brasileira, através de seus movimentos e da inserção nos espaços públicos democráticos, pode lutar por um Estado social forte, em que os direitos preconizados pela Constituição Federal sejam efetivados no cotidiano social. Por isso, é importante lutar não por políticas públicas focalizadas e segmentadas, mas sim por políticas que reconheçam as expressões da questão social e a realidade das famílias, proporcionando, assim, a garantia efetiva dos direitos de toda a sociedade.

O Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), enquanto órgão instituído pela Política Nacional de Assistência Social, se insere na relação entre Estado e sociedade civil como representante do discurso oficial do Estado em uma perspectiva gramsciana de consenso e coerção, mas também pode exercer a função de fortalecimento da sociedade civil na busca de influenciar os espaços de gestão dessas políticas.

Os resultados da pesquisa realizada no CRAS Presidente Itamar Franco revelam que a negligência à saúde e educação não é um fator individual e familiar, mas, principalmente, é proveniente de questões multidimensionais vinculadas às expressões da questão social. O descumprimento de condicionalidade da educação tendo como sanção a suspensão do benefício do Programa Bolsa Família não reflete necessariamente uma negligência, mas revela que os motivos estão relacionados a gravidez na adolescência, evasão escolar devido ao envolvimento com o tráfico e doença na família.

No que tange à doença na família, que foi o principal motivo das faltas escolares tendo como referência o mês de março de 2017, as mães, para cuidar de si ou de outro filho que está doente, não leva uma criança à escola, mas garante o direito à saúde do outro membro da família. Conforme visto na pesquisa, os lares são compostos principalmente por mãe e filhos e elas utilizam suas estratégias para garantir o cuidado com os mesmos, devido à falta de rede de apoio nesse cuidado ou escolas em horário integral que possam contribuir com a proteção de crianças e adolescentes. Esse exemplo da doença mostra a importância da escuta da família para entender os reais motivos da infrequência escolar, a fim de evitar sua culpabilização e garantir a manutenção do benefício suspenso.

O trabalho do CRAS, enquanto órgão da política de proteção básica, tem a característica de se pautar na escuta e nos laços de afetividade através do cuidado com as famílias, da reflexão crítica e da compreensão do contexto sócio-histórico em que está inserido o usuário, que pode expor sua própria história, seu *habitus*, seus costumes, seus pontos de vulnerabilidades e construir, em conjunto com os assistentes sociais e demais profissionais da equipe, alternativas de transformação da realidade.

O envolvimento no tráfico também é um dos principais fatores da evasão escolar. Os adolescentes pobres, através da socialização estabelecida por grupos armados na comunidade onde vivem, se inserem no “mercado ilegal de trabalho” para contribuírem com a renda familiar. O tráfico oferece o acesso ao poder e ao respeito que o Estado não garante. A política de proteção deveria vislumbrar para além da punição desses adolescentes, como historicamente tem sido estabelecido pelos Códigos de Menores, uma política educacional que realmente propicie oportunidade de transformação social e articulada à necessidade dos jovens.

Quanto à gravidez na adolescência, essa é uma preocupação nacional que se dá principalmente com famílias pobres. Mesmo com diversas campanhas de prevenção às doenças sexualmente transmissíveis e à gravidez não planejada, as crianças nascidas de mães adolescentes representaram 18% dos 3 milhões de nascidos vivos no País em 2015. Essa é uma das vicissitudes que se apresentam também como causa de infrequência ou abandono escolar.

As três principais questões de infrequência escolar (doença na família, envolvimento no tráfico e gravidez na adolescência) não têm solução em si nas políticas de assistência social, mas em ações que garantam a efetivação de políticas intersetoriais, principalmente de prevenção nas escolas e de segurança pública para todos os territórios e cidadãos, a fim de que a circulação por todos os espaços da cidade seja igualmente possível para todas e todos.

A prevenção não se torna possível sem a garantia dos direitos fundamentais de saúde, habitação, emprego, educação em tempo integral, entre outros direitos sociais. É claro que todo território brasileiro tem suas características e especificidades e as formas de atuação dos CRAS se diferenciam de acordo com suas realidades, mas o importante é que definir a atribuição de prevenção para o CRAS requer estabelecer parâmetros de intervenção, para que não surja aquele velho dilema de não funcionalidade, gerando por isso mais e mais casos de negligência atendidos nos Conselhos Tutelares.

No CRAS Presidente Itamar Franco, no primeiro semestre de 2017, foram realizadas ações intersetoriais através da articulação com as unidades escolares e a clínica da família, visando à promoção, prevenção e atenção à saúde/assistência/educação através de atividades diversificadas desenvolvidas por profissionais das três áreas. O objetivo foi estimular os pais à reflexão sobre os diversos temas escolhidos de acordo com a realidade apresentada na relação família-escola.

Outro espaço de reflexões é o proporcionado pelas reuniões com as famílias que estão inseridas no Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família - PAIF e tem seus filhos frequentando o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos. A família se caracteriza como um importante espaço de convívio afetivo, em que o desenvolvimento da socialização primária e expressões de afeto se efetivam através das relações entre pais e filhos e entre os cônjuges. Nesse sentido, o fortalecimento dos vínculos promove o trânsito do ambiente familiar para o social e traz esse diálogo para os lócus da política pública, contribuindo para o entendimento de que as vulnerabilidades do campo relacional também são responsabilidades do poder público.

Enfatizar a importância de tais atividades denota mudança de perspectiva no sentido de investir na ampliação dos recursos internos e externos das famílias para garantia dos direitos de todos os seus integrantes. Algo bem diverso e que aponta na direção contrária de sua culpabilização, muitas vezes expressa na suspensão de benefícios.

É importante destacar também que não é possível prevenir situações de negligência só com trabalho de promoção e prevenção com as famílias, sendo necessária inserção no mercado de trabalho para mães em horário compatível com os horários das unidades escolares. Como vimos, o benefício do Programa Bolsa Família não é a principal renda, os responsáveis trabalham, mas, principalmente de forma informal, sem garantias previdenciárias e em atividades (manicure, faxineira) que dependem da demanda da sua força de trabalho, ou seja, o benefício do PBF é como se fosse uma garantia fixa de renda mensal, no entanto, sem substituir a atividade laboral dos adultos da família, em um sistema em que empregabilidade se torna um problema crescente para todas e todos.

Nos relatos das mães à equipe técnica durante o atendimento do CRAS (entrevistas que constam na pasta dos usuários), há falas como “Eu já tentei procurar emprego várias vezes, mas tá difícil.”, “A gente coloca currículo aqui e ali, mas ninguém chama.”, “Se eu for trabalhar, não tenho com quem deixar o meu filho.”, “que empregador vai querer ficar com a gente, meu filho de 2 anos

fica doente e eu tenho que ficar com ele” (sic), “a minha filha de 8 anos estuda de manhã e à tarde quem cuidará dela? Por isso que eu faço unha, para sobreviver e o bolsa família me ajuda. ”. A preocupação do sistema capitalista é manter o máximo lucro através da exploração dos trabalhadores, de contratar funcionários que não fiquem doentes ou que não tenham filhos, para que se dediquem integralmente ao trabalho até quando não estão no local em que desenvolvem a atividade laborativa. Se o filho está doente, é um problema individual da mãe, o mercado de trabalho está interessado na força produtiva e não nas questões familiares. O enriquecimento dos capitalistas é fruto da condenação da classe trabalhadora ao desemprego forçado ou ao trabalho excessivo de quem está inserido no mercado.

O cuidado com os filhos foi outro fator de relevância da pesquisa, demonstrando que as mulheres abandonam seus empregos, se inserem em atividades informais mal remuneradas para contribuir com a educação e bem-estar das crianças. Mas, ao mesmo tempo que disponibilizam seu tempo para os cuidados maternos, não têm garantias de renda para manutenção financeira do lar, se estabelecem e se mantêm na linha da pobreza. Trata-se, ainda, de mais uma sobrecarga decorrente das relações desiguais de gênero, em que ampla parte do ônus relativo ao cuidado e ao sustento da prole fica sob encargo das mães, as quais frequentemente são designadas como negligentes, apesar de seus esforços em conciliar acesso à renda e trabalho doméstico não remunerado.

A atuação do CRAS, em sua área de abrangência, estabelece a identificação antecipada de situações de risco de acordo com as planilhas de estatísticas desenvolvidas mensalmente por esse órgão para contribuir com a vigilância socioassistencial do território. O diagnóstico elaborado a partir dessas estatísticas contribui com o planejamento das atividades executadas de acordo com as vulnerabilidades apresentadas pelas famílias. Nesse sentido, o CRAS é de grande relevância para a garantia de direitos sociais e pode estar vinculado à participação social enquanto *habitus* na concepção de Bourdieu, rompendo com a cultura de uma política assistencialista, em prol da construção efetiva da democracia de direitos no Brasil.

Ao analisarmos um CRAS do município do Rio de Janeiro, destacamos que a realidade desse território se projeta em expressões da questão social nacionais como o desemprego, a evasão escolar, a gravidez na adolescência, entre outros, que vão para além do trabalho de prevenção no âmbito da assistência social, por isso deveria haver uma maior articulação das políticas

intersetoriais que viabilizasse condições de cuidados com as crianças, pois, não é só o fortalecimento de vínculos entre pais e filhos que promove a prevenção, é necessário mais que isso, é necessário garantir direito.



## Referências bibliográficas

ABRÃO, K. C. L. E MIOTO, R. C. T. Políticas familiares: uma introdução ao debate contemporâneo. **R. Katálisis**, Florianópolis, v. 20, n. 3, p. 420-429, set./dez. 2017 ISSN 1982-0259.

ACOSTA, A.R.; VITALE, M.A. F. **Família: Redes, Laços e Políticas Públicas**. São Paulo: IEE/PUCSP, 2003, p. 109-125.

ALENCAR, M. M. T. de Transformações econômicas e sociais no Brasil dos anos 1990 e seu impacto na família. In: Sales, Mione A.; Matos, Maurílio C; Leal, Maria Cristina (orgs). **Política Social, família e juventude: uma questão de direitos**. São Paulo: Cortez, 2006.

ANDRADE, J. E. **Conselhos Tutelares: sem ou cem caminhos?** São Paulo: Veras Editora, 2000.

ARAÚJO, C.; SCALON, C. **Gênero, família e trabalho no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

ARENDT, H. **Condição Humana**. Rio de Janeiro, Forense Universitária, 2008.

\_\_\_\_\_. **O que é política?** 2º Edição. Rio de Janeiro, Editora Bertrand, 1999.

AZEVEDO, M. A. **Bibliografia seletiva anotada sobre prevenção da violência doméstica contra crianças e adolescentes (2000- 2007)** / LACRI -- São Paulo, 2008.

\_\_\_\_\_; GUERRA, V. N. (Orgs). **Crianças Vitimizadas: a síndrome do pequeno poder**. São Paulo, Iglu, 1989.

BANDEIRA, J.T.S. **Conselho Tutelar: espaço público de exercício da democracia participativa e seus paradoxos**. Dissertação de Mestrado em Educação, Universidade Federal do Ceará, 2006.

BARBIER, Jean-Claude. Le workfare et l'activation de la protection sociale, vingt ans après: beaucoup de bruit pour rien? Contribution à un bilan qui reste à faire. **Lien social et Politiques** 61 (2009): 23–36.

BATTHYÁNY, K. **Género, cuidados familiares y usos del tiempo**. Informe final de investigación Uso del tiempo y trabajo no remunerado de las mujeres en Uruguay (2007-2008), Montevideo, UNIFEM, INE, Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, 2009.

BOFF, L. **Saber cuidar: ética do humano – compaixão pela terra**. Petrópolis: Vozes, 1999.

\_\_\_\_\_. O cuidado essencial: princípio de um novo *ethos*. **Revista Inclusão Social**, Brasília, v. 1, n. 1, p. 28-35, out./mar., 2005.

BRASIL. **Estatuto da Criança e do adolescente** - ECA, Lei Federal 8.069, de 13/07/90.

\_\_\_\_\_. MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/ Secretaria de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília: MDS/SAS, novembro de 2004.

BRASIL. **Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS** - guia de orientação. Disponível em [http://www.mds.gov.br/suas/publicacoes/GUIA\\_CREAS.pdf](http://www.mds.gov.br/suas/publicacoes/GUIA_CREAS.pdf).

\_\_\_\_\_. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Resolução nº 109 de 11 de novembro de 2009. Brasília: Diário Oficial da União, 2009.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). Nota MDS. **O perfil da extrema pobreza no Brasil com base nos dados preliminares do universo do Censo 2010**. Brasília, 2 maio 2011.

\_\_\_\_\_. **Estudo sobre metodologias de trabalho social com famílias no âmbito do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2010.

\_\_\_\_\_. **Orientações técnicas**: Centro de Referência de Assistência Social. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009.

\_\_\_\_\_. **Política Nacional de Assistência Social** – PNAS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2004.

\_\_\_\_\_. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social** – NOBRH/SUAS. Resolução CNAS n.º 269, Brasília, 2006.

\_\_\_\_\_. **Censo SUAS 2016** – Resultados Nacionais, Centros de Referência da Assistência Social, CRAS. Brasília, Coordenação Geral de Vigilância Socioassistencial. Secretaria Nacional de Assistência Social. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. Março de 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Proteção Básica do Sistema Único de Assistência Social**: orientações técnicas para os Centros de Referência de Assistência Social. Brasília: MDS/SNAS, 2006.

\_\_\_\_\_. **Orientações Técnicas sobre o PAIF- Volume 1**. O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família - PAIF, segundo a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Brasília: MDS/SNAS, 2012a.

\_\_\_\_\_. **Orientações Técnicas sobre o PAIF- Volume 2**. Trabalho Social com Famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família - PAIF. Brasília: MDS/SNAS, 2012b.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. CAPACITASUAS - **Caderno 1: Assistência Social: Política de Direitos à Seguridade Social** - Centro de Estudos e Desenvolvimento de Projetos Especiais da PUCSP. Brasília: MDS, 2013a.

\_\_\_\_\_. Secretaria Nacional de Assistência Social. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Seminário Nacional Sobre Trabalho Social com Famílias na Política Nacional de Assistência Social**. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2014. 275 p. Degravação.

BAUMAN, Z. Europe Is Trapped Between Power And Politics. In: GROZELIER, A. M.; HACKER, B; KOWALSKY, W. (Org.) **Roadmap to a Social Europe**. Social Europe Report, 2013.

\_\_\_\_\_. **Modernidade líquida**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001.

\_\_\_\_\_. **A Comunidade**: a busca por segurança no mundo atual. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2003.

BAUMAN, Z. **Globalização**: as consequências humanas. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1999.

\_\_\_\_\_. **Identidade**: entrevista a Benedetto Vecchi/Zygmunt Bauman; tradução, Carlos Alberto Medeiros. – Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2005.

BEHRING, E. R. **Brasil em contra-reforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. Cortez. São Paulo, 2003.

BRESSER PEREIRA, I. C. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil: Para uma nova interpretação da América Latina**. São Paulo, Editora 34, 1996.

BOBBIO, N. **Estado, governo, sociedade** - para uma teoria geral da política. 10.<sup>a</sup> edição, Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

BORON, A.A. Os “novos leviatãs” e a polis democrática; neoliberalismo, decomposição estatal e decadência da democracia na América Latina. SADER, E. e GENTILI, P. (orgs.) **Pós-neoliberalismo II**: Que Estado para que democracia? Petrópolis: Vozes, 2000.PP. 7-67.

BOSCHETTI, I. A Insidiosa Corrosão dos Sistemas de Proteção Social Europeus. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 112, p. 754-803, out./dez. 2012

BOURDIEU, P. Esboço de uma Teoria da Prática. In: ORTIZ, R. (Org.). **Pierre Bourdieu**, São Paulo: Editora Ática, 1983a, p.46-81.

\_\_\_\_\_. Trabalhos e projetos. In: ORTIZ, R. (Org.). **Pierre Bourdieu**, São Paulo: Editora Ática, 1983b, p.38-45

\_\_\_\_\_. Gostos de classe e estilo de vida In: ORTIZ, R. (Org.). **Pierre Bourdieu**, São Paulo: Editora Ática, 1983c, p.82-121.

\_\_\_\_\_. **A Distinção**: crítica social do julgamento. Porto Alegre, Editora Zouk, 2007.

\_\_\_\_\_. **Razões práticas**: sobre a teoria da ação. Campinas: Papirus, 1996.

\_\_\_\_\_. **Escritos de educação**. Petrópolis : Editora Vozes, 2010.

\_\_\_\_\_. L'essence du néolibéralisme. **Le Monde diplomatique**. Mars,1998.

BUSTOS, D. **Perigo...** Amor à Vista! Drama e psicodrama de casais, São Paulo, Aleph, 1990.

CANOY, M. **Estado e teoria política**. 2.<sup>a</sup> edição. Campinas: Papirus, 1988.

DEMO, P. **Pobreza da pobreza**. Rio de Janeiro: Vozes, 2003.

**CAMACHO, A. V. Fecundidade e Maternidade Adolescente no Cone Sul: Anotações para a Construção de uma Agenda Comum**. Escritório Regional da América Latina e do Caribe do Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA/LACRO), 2016.

CARLOTO, C. M. Condicionalidades nos Programas de Transferência de Renda e autonomia das mulheres. **Sociedade em Debate**, Pelotas, 18(2): 121-130, jul.-dez. /2012.

\_\_\_\_\_; CASTILHO, C de F V. A política de assistência social no Brasil: seu modelo protetivo e a permanência da família burguesa **Anais do II Simpósio Gênero e Políticas Públicas**. ISSN 2177-8248 Universidade Estadual de Londrina, 18 e 19 de agosto de 2011.

CARNELOSSI, B. C. N.; BERNARDES, M. E. M. A condicionalidade de educação dos programas de transferência de renda: uma análise crítica do programa Bolsa Família. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 32, n. 1, 285-313, jan./abr. 2014.

CARVALHO, M. do C. B de. (org.) **A Família Contemporânea em Debate**. São Paulo: EDUC/ Cortez, 1995.

\_\_\_\_. **Gestão Social e Trabalho Social:** desafios e percursos metodológicos. São Paulo: Cortez, 2014.

CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social.** Petrópolis: Vozes. 5ª edição, 2005a.

\_\_\_\_. **As metamorfoses da questão social:** uma crônica do salário. Petrópolis: Vozes, 1998

\_\_\_\_. **A insegurança social:** o que é ser protegido? Petrópolis: Vozes, 2005b.

\_\_\_\_. **A discriminação negativa:** cidadãos ou autóctones. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2008.

CAVALCANTE, L. S. Os conceitos de negligência. **Dissertação** (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Psicologia. Universidade Tuiuti do Paraná, Curitiba, 2015.

CFESS. **Parâmetros para Atuação de Assistentes Sociais na Política de Assistência Social.** Brasília: CFESS, 2011.

CORREA, V. L. da C. Negligência, acolhimento institucional e direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes. **Dissertação.** Departamento de Serviço Social, PUC-Rio, 2015.

ÇOUTO, B. R; YAZBEK; M. C; SILVA, M. O. S; RAICHELIS, R. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil:** uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez, 3ed., 2012.

COUTO, B. R. O Sistema Único de Assistência Social: uma nova forma de gestão da assistência social. In **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil.** Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), Brasília (DF), 2009. p. 57-86. Disponível em: <aplicações.mds.gov.br/sagi>

CUNHA, L. de L. Os clássicos da “literatura” sociológica infantil: as crianças e a infância de acordo com Marx, Weber, Durkheim e Mauss. **PLURAL**, Revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da USP, São Paulo, v.20.1, 2013, pp.83-98

DALKA, C. de A. F.; VECINA, T.C.C. **O fim do silêncio na violência familiar:** teoria e prática. São Paulo: Editora Agora, 2002.

DEMELENNE, A. ROLIN, C.; NOËL, B. Towards A More Social Europe – A Change Of Course Is Necessary. In: GROZELIER, A. M.; HACKER, B; KOWALSKY, W. (Org.) **Roadmap to a Social Europe.** Social Europe Report, 2013.

DEMO, P. **Pobreza da Pobreza.** Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2003.

DIEESE. **Custo da Cesta Básica aumenta em 17 cidades.** Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. São Paulo, 2016. Disponível em: <http://www.dieese.org.br/analisecestabasica/2016/201605cestabasica.pdf>

DIEGUES, A. C. (org.). **Etnoconservação.** Novos rumos para a proteção da natureza nos trópicos. São Paulo: Hucitec, 2000, p.225-256.

DITCH, J. **Introduction to Social Security:** Policies, benefits and poverty. London: Routledge, 1999.

DI GIOVANNI, Geraldo. Sistemas de Proteção Social: uma introdução conceitual. In **Reforma do Estado e Políticas de Emprego no Brasil.** Campinas/SP,

UNICAMP, 1998.

DUARTE, A. Hannah Arendt e a modernidade: esquecimento e redescoberta da política. In: CORREIA, A. (Org.). **Transpondo o Abismo - Hannah Arendt entre a Filosofia e a Política**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2002.

ESPING-ANDERSEN, G.: **Social Foundations of Post-industrial Economies**. Oxford, Oxford University Press, 1999.

\_\_\_\_\_. **Fundamentos sociales de las economias postindustriales**. Barcelona: Ariel, 2000.

FREIRE, P. **Pedagogia do Oprimido**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.

GUERRA, V. N. A. **Violência de Pais Contra Filhos: a tragédia revisitada**. 4. ed. Revista e ampliada. São Paulo: Cortez, 2001.

DUARTE, A. Hannah Arendt e a modernidade: esquecimento e redescoberta da política. In: CORREIA, A. (Org.). **Transpondo o abismo - Hannah Arendt entre a filosofia e a política**. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 55-78.

EUZEBY, A. Crise économique et protection sociale dans l'Union européenne: aller au-delà des réponses immédiates. **Revue internationale de sécurité sociale**, vol. 63, 2, 2010.

FÁVERO, E.T. (org.) **Rompimento dos vínculos do pátrio poder**. Condicionantes socioeconômicos e familiares. São Paulo: Veras, 2001.

FERNANDES, F. **A Revolução Burguesa no Brasil**. Ensaio de Interpretação Sociológica. São Paulo: Globo, 2005.

FLAQUER, L. **Las políticas familiares en una perspectiva comparada** Colección Estudios Sociales Núm. 3 © Fundación "la Caixa", 2000. Disponível em: <http://www.ugr.es/~javera/pdf/DOC%205.%20poli.pdf>

FREIRE, P. **Pedagogia do Oprimido**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.

\_\_\_\_\_. **Pedagogia da Esperança: um reencontro com a pedagogia do oprimido**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

FRIEDMAN, M. **Capitalismo e liberdade**. São Paulo. Arte Nova. 1977.

FREITAS, B. de; CUBA, C. de M.G.B.; PEREIRA, L. Iniciando o diálogo com o pensamento arendtiano: reflexões sobre a ação política no espaço público. **O Social em Questão**. Rio de Janeiro: PUC-Rio, v. 16, n.º 16, ano X, p. 41-52, segundo semestre, 2006.

FOUCAULT, M. **Vigiar e Punir**. 13.ª edição. Petrópolis: Vozes, 1996.

GALLO, A.E., WILLIAMS, L.C.A. A Escola como fator de proteção à conduta infracional de Adolescentes. **Cadernos de Pesquisa Fundação Carlos Chagas - São Paulo Revista Quadrimestral**. JAN-ABRI. 2008.v 38.n. 133.

GRAMSCI, A. **Cadernos dos cárceres**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

GUERRA, V. N.de A. **Violência de pais contra filhos: a tragédia revisitada**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

\_\_\_\_\_. **Violência de Pais Contra Filhos: procuram-se vítimas**. 2. ed. São Paulo: Cortez & Associados, 1985.

GUEIROS, D. A. Família e trabalho social: intervenções no âmbito do Serviço Social. **Rev. Katálisis**, Florianópolis, v. 13, n. 1, p. 126-132 jan./jun. 2010

HABERMAS, J. Democracy, Solidarity and the European Crisis. In: GROZELIER, A. M.; HACKER, B; KOWALSKY, W. (Org.) **Roadmap to a Social Europe**. Social Europe Report, 2013.

IAMAMOTO, M. V. **O Serviço Social na contemporaneidade**: trabalho e formação profissional. São Paulo: Cortez, 2003.

\_\_\_\_\_. **Serviço Social em tempo de capital fetiche**: capital financeiro, trabalho e questão social. São Paulo: Cortez, 2007.

IANNI, O. **Estado e Capitalismo**. São Paulo, Brasiliense, 2004.

\_\_\_\_\_. **A Ditadura do grande capital**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1981.

\_\_\_\_\_. *A questão social. São Paulo em Perspectiva*, 5 (1), jan. /mar. 1991, p. 2-10. Disponível em:

[http://www.seade.gov.br/produtos/spp/v05n01/v05n01\\_01.pdf](http://www.seade.gov.br/produtos/spp/v05n01/v05n01_01.pdf).

IPEA. **Brasil em Desenvolvimento**: Estado, Planejamento e Políticas Públicas, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, 2010.

JACCOUD, L. Proteção Social no Brasil: debates e desafios. In: **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), Brasília (DF), 2009. p. 57-86. Disponível em: <aplicações.mds.gov.br/sagi>.

KALOUSTIAN, S. M. (org) **Família Brasileira**, a base de tudo. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: UNICEF, 1994.

LEITE, M. P. Grajaú, memória e história: fronteiras fluidas e passagens. **XXIV Encontro Anual da ANPOCS**, 23 a 27 de outubro, Petrópolis – RJ, 2000.

LIBÂNEO, J. C. **Didática**. São Paulo: Cortez, 1994.

LOPES, S. L. “Sobre processos de “ambientalização” dos conflitos e sobre dilemas da participação. **Horizontes Antropológicos**, ano 12, nº 25, p. 31-64, jan./jun.2006

LOSACCO, S. O jovem e o contexto familiar. In: ACOSTA, A. R.; VITALE, M. A. F. **Família: Redes, Laços e Políticas Públicas**. São Paulo: Cortez; PUC-SP, 2008, p. 63-76.

MANDEL, E. **O capitalismo tardio**. São Paulo, Nova Cultural, 1982.

MATA, N. T.; SILVEIRA, L. M. B. da; DELANDES, S. F. Família e negligência: uma análise do conceito de negligência na infância. **Ciência & Saúde Coletiva**, 22(9), 2017, p. 2881-2888.

MARQUES, R. M.; MENDES, A. Servindo a dois senhores: as políticas sociais no governo Lula. **Rev. Katálisis**. Florianópolis v. 10 n. 1 p. 15-23 jan./jun. 2007.

MARX, K. **O Capital**. São Paulo: Nova Cultural, Os Economistas, livro I, tomo 2, 1996.

\_\_\_\_\_. **O Capital**. 18. ed. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2001. (Livro I, v. I.).

\_\_\_\_\_. Crítica do Programa de Gotha. In: Marx; Engels. Obras escolhidas. Lisboa: Edições Avante!, 1985. Tomo III. p. 05-30.

MAURIEL, A. P. O. Combate à pobreza e (des) proteção social: dilemas teóricos das ‘novas’ políticas sociais. **Praia Vermelha** n. 14 e 15, Rio de Janeiro, PPGSS/UFRJ, 2006.

- MAZZEO, A. C. **Estado e Burguesia no Brasil**. São Paulo, Cortez, 1997.
- MEDEIROS, M. A **Trajetória do Welfare State no Brasil: Papel Redistributivo das Políticas Sociais dos Anos 1930 aos Anos 1990**, Brasília: IPEA, 2001. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2058/1/TD\\_852.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2058/1/TD_852.pdf)
- MEDINA, C. A. de. **Família: ontem, hoje e amanhã**. Revista Debates Sociais, nº50/ 51 – AnoXXVI, CBCISS, 1991.
- MENDES, A. G. e MATOS, M. C. (2006). Uma agenda para os conselhos tutelares. In: SALES, M. A.; MATOS, M. C.; LEAL, M. C. (orgs). **Política Social, família e juventude: uma questão de direitos**. São Paulo: Cortez, 2006.
- MESQUITA, A. L. de Participação do Conselho Tutelar no Sistema de Proteção Social a família. Anais do **II Congresso de Serviço Social da Prefeitura do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Junho, 2007.
- MINAYO, M. C. de S. Violência contra crianças e adolescentes: questão social, questão de saúde **Rev. bras. saúde matern. infant.**, Recife, 1(2):91-102, maio-ago., 2001.
- MIOTO, R. C. T. Novas propostas e velhos princípios: a assistência às famílias no contexto de programas de orientação e apoio familiar. In: Sales, M. A.; Matos, M. C.; Leal, M. C. (orgs). **Política Social, família e juventude: uma questão de direitos**. São Paulo: Cortez, 2006.
- \_\_\_\_; CAMPOS, M. S.; CARLOTO, C. M. (Org.). **Familismo, direitos e cidadania: contradições da política social**. São Paulo: Cortez, 2015a. p. 45-93.
- \_\_\_\_. Trabalho Social com Famílias: entre as amarras do passado e os dilemas do presente. In: Solange Maria Teixeira. (Org.). **Política de Assistência Social e temas correlatos**. 1ed.Campinas: Papel Social, 2016, v. 1, p. 13-341.
- \_\_\_\_. Política Social e Trabalho Familiar: questões emergentes no debate contemporâneo. **Serviço Social & Sociedade**, v. 124, p. 609, 2015b.
- \_\_\_\_. Família, Trabalho com Famílias e Serviço Social. **Serviço Social em Revista** (Online), Londrina, v. 12, p. 163-176, 2010.
- \_\_\_\_. STAMM, M. Família e Cuidado: uma leitura para além do óbvio. **Ciência, Cuidado e Saúde**, Universidade Estadual de Maringá, v. 2, n.2, p. 161-168, 2004a.
- \_\_\_\_. Trabalho com famílias: um desafio para os Assistentes Sociais. **Revista Eletrônica Textos e Contextos**, v. 3, 2004b.
- \_\_\_\_. Dilemas do trabalho social com famílias no campo da política social brasileira. In: Encontro Nacional de pesquisadores em Serviço Social, 2014, Natal/RN. **XIV ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM SERVIÇO SOCIAL**, 2014.
- \_\_\_\_. **Consultoria**. Documento técnico orientador para subsidiar o seminário nacional sobre trabalho social com famílias na PNAS à luz das avaliações sobre a produção acadêmica na área da Assistência Social e a produção institucional do MDS sobre trabalho social com famílias realizadas nos produtos anteriores. PROJETO UNESCO – 914BRZ3002, MDS, 2015c.
- MOTA, A. E. **Cultura da Crise e seguridade social** – um estudo sobre as tendências da previdência e assistência social nos anos 80 e 90. São Paulo: Cortez, 1995.
- MONNERAT, G. L.; SENNA, M. de C. M.; SCHOTTZ, V.; MAGALHÃES, R.;

BURLANDY, L. Do direito incondicional à condicionalidade do direito: as contrapartidas do Programa Bolsa Família. **Ciência & Saúde Coletiva**, 12(6):1453-1462, 2007

MONTAÑO, C.; DURIGUETO, M.L. **Estado, classe social e movimento social**. São Paulo: Cortez, 2011.

MONTES, P. **El desorden neoliberal**. Madri, Editorial Trotta, 1996.

MORAIS, E. P. de; EIDT, O. R. Conhecendo para evitar: a negligência nos cuidados de saúde com crianças e adolescentes. **R. Gaúcha Enferm.**, Porto Alegre, V.20, N. Esp., P.6-21, 1999 15

NETTO, J. P. Desigualdade, pobreza e Serviço Social. **Revista Em Pauta**, n. 19. 2007.

\_\_\_\_. **Ditadura e Serviço Social**: uma análise do Serviço Social pós-64. São Paulo: Cortez Editora, 2015.

\_\_\_\_. A questão social na América Latina. In: GARCIA, M. L. T.; RAIZER, E. C. (org.). **A questão social e as políticas sociais no contexto latino-americano**. Vitória, ES : EDUFES, 2013.

NEVES, A. V. Espaço público e política: um diálogo inicial com Hannah Arendt e seu impacto na constituição de espaços públicos participativos no Brasil... In: VV.AA. **O Social em Questão**. Revista do Programa de Pós-Graduação em serviço social. Diálogos com Hannah Arendt: Espaço Público e Política. Rio de Janeiro: PUC – Rio, Departamento de Serviço Social, v.16, n°16 ano X, segundo semestre de 2006/2007.

\_\_\_\_. Os desafios da representação da SC nos arranjos participativos: em xeque a questão do controle social. In: NEVES, A. V.; CASTRO, A. T. B. **Democracia, sociedade civil e Serviço Social**: uma perspectiva crítica. Brasília: UNB. 2012.

NOGUEIRA, M.A. Sociedade civil, entre o político-estatal e o universo gerencial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v. 18, n.º 52, p. 185-202, junho, 2003.

OLIVEIRA, A. C. Famílias, cuidados e políticas públicas no Brasil contemporâneo. **Acervo**, rio de janeiro, v. 30, n. 1, p. 195-208, jan./jun. 2017.

\_\_\_\_. Abuso sexual intrafamiliar de crianças e a família como totalidade. **O Social em Questão**, Ano XV, nº 28, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

\_\_\_\_. Abuso sexual intrafamiliar de crianças e ruptura do segredo: consequências para as famílias. **Tese** (doutorado), Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Serviço Social, 2011.

\_\_\_\_; MOTTA, M. E. (Des) caminhos na implementação do estatuto da criança e do adolescente. 1999. vi, 118 f. **Dissertação** (Mestrado em Psicologia), Departamento de Psicologia, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1999.

\_\_\_\_; FERNANDES, N. C. B. B. (Org.). **Violências contra crianças e adolescentes**: redes de proteção e responsabilização. Rio de Janeiro: Nova Pesquisa e Assessoria em Educação, 2007.

OLIVEIRA, F. Os protagonistas do drama: Estado e sociedade no Brasil. In: LARANJEIRA, S. (org.) **Classes e movimento social na América Latina**. São Paulo: HUCITEC, 1990, p. 43-66.

\_\_\_\_. **Economia brasileira**: crítica à razão dualista. Petrópolis, Vozes, 1987.



OLIVEIRA, H. M. de Assessoria Técnica: uma experiência do CT de Bangu. Anais do **II Congresso de Serviço Social da Prefeitura do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Junho, 2007.

ORTIZ, R. A procura de uma sociologia da prática. In: ORTIZ, R. (Org.). **Pierre Bourdieu**, São Paulo: Editora Ática, 1983, p.17-37.

PAZ, V. C. et al. Superar a violência doméstica: uma contribuição do Conselho Tutelar de Madureira. Anais do **II Congresso de Serviço Social da Prefeitura do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Junho, 2007.

PEREIRA, P. A. P. Proteção social contemporânea: cui prodest? **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo: Cortez, n. 116, p. 636-651, out./dez. 2013

\_\_\_\_\_. Utopias desenvolvimentistas e política social no Brasil. **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo: Cortez, n. 112, out./dez. 2012.

PEREIRA, K.Y.L TEIXEIRA, S.M. Redes e intersetorialidade nas políticas sociais: reflexões sobre sua concepção na política de assistência social. **Textos & Contextos** (Porto Alegre), v. 12, n. 1, p. 114 - 127, jan. /jun. 2013.

PIANA, M.C. **A construção do perfil do assistente social no cenário educacional**. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009. Disponível em: <http://books.scielo.org>.

PICHON-RIVIÈRE, E. **Teoria do Vínculo**. São Paulo, Martins Fontes, 1998.

PIRES, A. Afinal, para que servem as condicionalidades em educação do Programa Bolsa Família? **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 80, p. 513-532, jul. /set. 2013.

PRADO Jr, C. **História Econômica do Brasil**. São Paulo, Brasiliense, 2004.

\_\_\_\_\_. **Formação do Brasil contemporâneo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

RAICHELIS, R. **Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática**, São Paulo: Cortez, 2005.

\_\_\_\_\_. Articulação entre os conselhos de políticas públicas – uma pauta a ser enfrentada pela sociedade civil. In: **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, Ano XXVII, mar. 2006. n. 85, p. 109-116.

RANINCHESKI, S. M. C.; SILVA, E. M. da. Hegemonia, consenso e coerção e os beneficiários do Programa Bolsa Família. **R. Katálisis**, Florianópolis, v. 16, n. 1, p. 111-121, jan. /jun. 2013.

RIZZINI, I. A **Institucionalização de Crianças no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio, Edições Loyola, 2004, p. 41.

\_\_\_\_\_. (org.). **Criança no Brasil hoje**. Rio de Janeiro: Editora Universitária Santa Úrsula, 1993.

\_\_\_\_\_. **O século Perdido: Raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil**. Rio de Janeiro: Santa Úrsula/Amais, 1997.

SANTOS, B. de S. (orgs.) **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, J. S. **Questão Social: particularidades no Brasil**, São Paulo: Cortez, 2012.

SARTI, C. A. Famílias enredadas. In: ACOSTA, A. R.; VITALE, M. A. F. **Família: Redes, Laços e Políticas Públicas**. São Paulo: Cortez; PUC-SP, 2008, p. 21-36.

SAWAIA, B. B. Família e afetividade: a configuração de uma práxis ético-política, perigos e oportunidades. In: ACOSTA, A. R.; VITALE, M. A. F. **Família: Redes, Laços e Políticas Públicas**. São Paulo: Cortez; PUC-SP, 2008, p. 39-50.

SCHEINVAR, E. Conselho tutelar e escola: a potência da lógica penal no fazer cotidiano. **Psicologia & Sociedade**, Belo Horizonte, 2012.

SCHWARZ, R. **Ao Vencedor as batatas**. São Paulo: Duas Cidades, 1977.

SEDA, E. **A Proteção Integral: Um Relato sobre o Cumprimento do Novo Direito da Criança e do Adolescente na América Latina**. Ed. Adês. São Paulo, 1995.

SENN, M. de C. M. Políticas sociais e intersectorialidade: elementos para debate. **IV Jornada Internacional de Políticas Públicas**. São Luís - Maranhão, 2009.

\_\_\_\_\_. Intersectorialidade e políticas públicas: reflexões a partir da assistência social brasileira. In: SILVA, V. P. da; FERREIRA, A. S. M. (Orgs.) **Gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS): questões contemporâneas**. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social. Rio de Janeiro, 2016.

SENN, M. de C. M. Sistema Único de Assistência Social no estado do Rio de Janeiro: breve panorama da implantação nos municípios. In: SENNA, M. de C. M. (Org.) **Sistema Único de Assistência Social no estado do Rio de Janeiro: experiências locais**. Rio de Janeiro: Gramma, 2016.

TEIXEIRA, S. B. S. Reflexões sobre famílias em situação de violência: é possível ajudá-las? In: **O Social em questão** n°6, Ano V, PUC-RIO, 2001.

SOUZA, G. L. B. de. Conselho tutelar: desafios no entendimento, desafios no atendimento. In: Oliveira, A. C. (org.) **Violências contra crianças e adolescentes: redes de proteção e responsabilização**. Rio de Janeiro. Nova Pesquisa e Assessoria em Educação, 2007.

SPOSATI, A. Assistência social: de ação individual a direito social. **Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC** n. 10 – jul./dez. 2007.

\_\_\_\_\_. Proteção social e seguridade social no Brasil: pautas para o trabalho do assistente social. **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo: Cortez, n. 116, p. 636-651, out. /dez. 2013.

\_\_\_\_\_. Modelo Brasileiro de Proteção Social não Contributiva: concepções fundantes. In: **Concepção e Gestão da Política Social não Contributiva no Brasil**. Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). Brasília-DF, 2009. p.13-56. Disponível em <aplicações.mds.gov.br/sagi>.

\_\_\_\_\_. Proteção social e seguridade social no Brasil: pautas para o trabalho do assistente social. **Revista Serviço Social e Sociedade**, Ed. Cortez, nº 16, out/dez 2013. pag.652-672.

\_\_\_\_\_. Proteção e desproteção social na perspectiva dos Direitos socioassistenciais. Texto apresentado na **VII Conferência Nacional de Assistência Social**. Brasília: CNAS, 2007.

SPOSATI, A. **Desafios do sistema de proteção social**. São Paulo : Le Monde Diplomatique, 2009.

SILVA, C. G. P. P. “A violência doméstica contra crianças e adolescentes e a atuação do Conselho Tutelar de Jacarepaguá e Barra da Tijuca: onde estão as

políticas públicas? **Monografia**. Curso de Especialização “Atendimento a Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência Doméstica”, PUC-Rio, 2007.

\_\_\_\_\_. Violência doméstica contra crianças e adolescentes e a atuação do Conselho Tutelar: onde estão as políticas públicas? **Anais da 19ª Conferência Mundial de Serviço Social**. Salvador-BA: agosto, 2008.

\_\_\_\_\_. Serviço Social nos Conselhos Tutelares: a assessoria em questão. **Dissertação**. Departamento de Serviço Social, PUC-Rio, 2010.

\_\_\_\_\_. Da; PAIVA, F. M.; MELO, H. N.; MARINHO, M. A. As Políticas Públicas e a Prática do Serviço Social no CRAS Presidente Itamar Franco. In: FERREIRA, A.S. M.; SILVA, V. P. da. **O Trabalho Social nas Políticas Públicas**. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, Coordenadoria Geral de Gestão do Sistema Municipal de Desenvolvimento Social. Rio de Janeiro, 2015.

SILVA, M. O. Silva e. O Bolsa Família: intersectorialidade – dimensão central na implementação e nos resultados do Programa. In: **A Intersectorialidade na Agenda das Políticas Sociais** MONNERAT, G. L.; ALMEIDA, N. L. T. de; SOUZA, R. G. de (Orgs.). Campinas: Papel Social, 2014.

SILVA, J. L. BAZON, M. R. Educação escolar e conduta infracional em adolescentes: revisão integrativa da literatura. **Estudos de Psicologia (Natal)**, 2014.

TELLES, V. da S. A “nova questão social” brasileira: ou como as figuras de nosso atraso viraram símbolo de nossa modernidade. **CADERNO CRH**, Salvador, n. 30/31, p. 85-110, jan./dez. 1999.

\_\_\_\_\_. **Direitos Sociais**: afinal de que se trata? Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

TEIXEIRA, S. M. FAMÍLIA NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: avanços e retrocessos com a matricialidade sociofamiliar. **Rev. Políticas Públicas**. São Luis, v. 13, n. 2, jul./dez. 2009, p.255-264.

\_\_\_\_\_. Trabalho social com famílias na Política de Assistência Social: elementos para sua reconstrução em bases críticas. **Serviço Social em Revista**, v. 13, n. 1. Londrina: UEL. 2010, p.4-23.

\_\_\_\_\_. A centralidade da família nas políticas sociais e o trabalho social com famílias. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM SERVIÇO SOCIAL, 13, 2012, Juiz de Fora. **Anais do Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social**. Juiz de Fora: ABEPSS, 2012.

\_\_\_\_\_. **A Família na política de Assistência Social**: concepções e as tendências do trabalho social com família nos CRAS de Teresina-PI. Teresina: EDUFPI, 2013. 218p.

\_\_\_\_\_; CRONEMBERGER, I. H. M. Política de Assistência Social: as direções da matricialidade sociofamiliar e do trabalho social com famílias. **Serviço Social em Revista**, v. 16, n.2. Londrina: UEL. 2014, p.97-118.

THERBORN, G. **Sexo e poder**: a família no mundo 1900 – 2000. São Paulo: Contexto, 2008.

VIANNA, M. L. T. W. Política social e serviço social: elementos históricos e debate atual. **Praia Vermelha: estudos de política e teoria social** /Universidade Federal do Rio de Janeiro. Programa de Pós Graduação em Serviço Social - Vol. 1, n.1. Rio de Janeiro: UFRJ, 1997

YAZBEK, M.C. **Classes subalternas e assistência social**. São Paulo, Cortez, 1993.

\_\_\_\_\_. Pobreza e Exclusão social: Expressão da Questão Social no Brasil. In: **Temporalis/ABEPSS**. Ano 2, n.3 (jan. /jun. 2001). Brasília: ABEPSS, Graflin, 2001.

\_\_\_\_\_. Voluntariado e profissionalidade na intervenção social. **Revista de Políticas Públicas**. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão (UFMA). v.6, n. 2 (2002).



\_\_\_\_\_. O Programa Fome Zero no contexto das políticas sociais brasileiras. **São Paulo em Perspectiva**, 18(2) 2004.

\_\_\_\_\_. Sistemas de proteção social, intersetorialidade e Integração das Políticas Sociais In: **A Intersetorialidade na Agenda das Políticas Sociais** MONNERAT, G. L.; ALMEIDA, N. L. T. de; SOUZA, R. G. de (Orgs.). Campinas: Papel Social, 2014.

WALDFOGEL, J. The role of family policies in antipoverty policy. **Focus** Vol. 26, No. 2, Fall 2009. <https://www.irp.wisc.edu/publications/focus/pdfs/foc262i.pdf>

ZOZZOLI, C. **Contextualizando os estudos sobre afetividade**. São Paulo: NEPSAS, PUC-SP, 2011. Mimeo.

## ANEXO 1 - Autorização da pesquisa

**TERMO DE AUTORIZAÇÃO PARA REALIZAÇÃO DE PESQUISA EM  
EQUIPAMENTOS DA SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO  
SOCIAL**

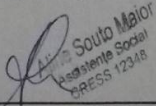
O Centro de Capacitação da Política de Assistência Social autoriza a realização da pesquisa "Proteção Social Básica às Famílias do Bairro do Grajaú – RJ: uma análise a partir do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família". A pesquisa será realizada por Chris Giselle Pegas Pereira da Silva, para realização de sua tese de doutorado em serviço social, sob a orientação do Professor Antônio Carlos de Oliveira, do Departamento de Serviço Social da PUC-Rio.

A pesquisa será realizada através de entrevistas semi-estruturadas com usuários atendidos no CRAS Presidente Itamar Franco, e análise documental, estando autorizada a análise dos registros de atendimento na Unidade.

Declaro que foi apresentada a minuta do projeto com especificação da metodologia de pesquisa e que a mesma se constitui em campo de estudo de interesse desta Secretaria, bem como o parecer favorável do Comitê de Ética da PUC-Rio.

A pesquisadora foi orientada quanto aos procedimentos éticos necessários a realização da pesquisa com pessoas e que deverá apresentar o relatório final da mesma aos órgãos pesquisados, bem como disponibilizar um exemplar para a Biblioteca do Centro de Capacitação da Política de Assistência Social.

Rio de Janeiro, 01 de julho de 2016




---

**Aline Souto Maior**  
Assistente Social  
Mat.10/1912831-1

## ANEXO 2

**Coordenadorias de Assistência Social e Direitos Humanos do Município do Rio de Janeiro**

CASDh	Bairros de abrangência	Quantidade de CRAS
1° CASDh Centro	Benfica, Caju, Catumbi, Centro, Cidade Nova, Estácio, Gamboa, Mangueira, Paquetá, Rio Comprido, Santa Teresa, Santo Cristo, São Cristóvão, Saúde, Vasco da Gama e Triagem (Vila Triagem)	6 CRAS
2° CASDh Vila Isabel / Zona Sul	Alto da Boa Vista, Andaraí, Botafogo, Catete, Copacabana, Cosme Velho, Flamengo, Gávea, Glória, Grajaú, Humaitá, Ipanema, Jardim Botânico, Horto, Lagoa, Laranjeiras, Leblon, Leme, Maracanã, Praça da Bandeira (parte), Rocinha, São Conrado, Tijuca, Urca, Vidigal, Vila Isabel, Engenho Novo (parte), Sampaio (parte).	6 CRAS
3° CASDh Engenho Novo	Abolição, Agua Santa, Cachambi, Del Castilho, Encantado, Engenho da Rainha, Engenho de Dentro, Engenho Novo, Higienópolis, Inhaúma, Jacaré, Jacarezinho, Maria da Graça, Méier, Piedade, Pilares, Riachuelo, Rocha, Sampaio, Todos os Santos, Tomas Coelho e Lins de Vasconcelos.	4 CRAS
4° CASDh Bonsucesso	Bancários, Bonsucesso, Brás de Pina, Cacua, Cidade Universitária, Cocotá, Cordovil, Complexo do Alemão, Freguesia, Galeão, Jardim América, Jardim Carioca, Jardim Guanabara, Manguinhos (parte), Maré, Moneró, Olaria, Parada de Lucas, Penha, Penha Circular, Pitangueiras, Portuguesa, Praia da Bandeira, Ramos, Ribeira, Tauá, parte da Vila da Penha, Vigário Geral, Zumbi e parte da Pavuna.	6 CRAS
5° CASDh Guadalupe	Honório Gurgel, Turiaçu, Rocha Miranda, Coelho Neto, Ricardo de Albuquerque, Anchieta (parte), Parque Anchieta, Mariópolis, Guadalupe, Marechal Hermes, Quintino Bocaiúva, Cascadura, Campinho, Oswaldo Cruz, Madureira, Engenheiro Leal e Bento Ribeiro.	3 CRAS
6° CASDh Irajá	Bairros de abrangência: Pavuna, Costa Barros, Anchieta (parte), Irajá, Colégio, Vista Alegre, Vila da Penha, Vila Kosmos, Vicente de Carvalho, Cavalcanti, Vaz Lobo, Parque Columbia, Acari e Barros Filho.	3 CRAS
7° CASDh Jacarepaguá	Anil, Barra da Tijuca, Camorim, Cidade de Deus, Colônia Juliano Moreira, Curicica, Freguesia, Jacarepaguá, Gardênia Azul, Grumari, Itanhangá, Joá, Pechincha, Praça Seca, Recreio dos Bandeirantes, Tanque, Taquara, Vargem Grande, Vargem Pequena e Vila Valqueire.	5 CRAS
8° CASDh Bangu	Bairros de Abrangência: Bangu, Campo dos Afonsos, Deodoro, Gerició, Jardim Sulacap, Magalhães Bastos, Padre Miguel, Realengo, Senador Câmara, Vila Militar, Deodoro	5 CRAS
9° CASDh Campo Grande	Bairros de abrangência: Campo Grande, Cosmos, Inhoaíba, Santíssimo, Senador Vasconcelos. Ponto de referência: Estrada das Capoeiras – Rua da Loja Luminosa – Praça Rosendo – atrás do Supermercados Carrefour.	3 CRAS
10° CASDh Santa Cruz	Guaratiba, Paciência, Santa Cruz e Sepetiba.	6 CRAS

Fonte: <http://www.rio.rj.gov.br/web/guest/resultado?parambusca=cas>

## ANEXO 3

## 17 Teses sobre CRAS na área de Serviço Social

BELLO, MARILIA GONCALVES DAL. **Capacidade protetiva de famílias: olhares sobre as desigualdades territoriais**' 08/12/2014 210 f. Doutorado em SERVIÇO SOCIAL Instituição de Ensino: PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO, São Paulo Biblioteca Depositária: PUC\_MONTE ALEGRE

CORNEIRO, MAURICÉIA LIGIA NEVES DA COSTA. **A estratégia do trabalho em rede no SUAS/CRAS - Teresina-PI: uma experiência em movimento**' 01/06/2009 173 f. Doutorado em SERVIÇO SOCIAL Instituição de Ensino: PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO, SÃO PAULO Biblioteca Depositária: PUC/SP

COSTA, MARCIA DE ASSIS. **Educação permanente nas políticas de saúde e assistência social no contexto da precarização do trabalho de assistentes sociais**' 16/12/2016 160 f. Doutorado em SERVIÇO SOCIAL Instituição de Ensino: PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO, São Paulo Biblioteca Depositária: PUCSP

FERRAZ, MIRELA. **As trajetórias de vida das mulheres mediadas pela assistência social: a realidade da Casa Verde/SP**' 29/09/2014 218 f. Doutorado em SERVIÇO SOCIAL Instituição de Ensino: PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO, São Paulo Biblioteca Depositária: PUC\_MONTE ALEGRE

FRANÇA, MARINA. **O fazer dos assistentes sociais juntos às famílias nos Centros de Referência de Assistência Social - CRAS do município de São Bernardo do Campo/SP**' 01/10/2010 138 f. Doutorado em SERVIÇO SOCIAL Instituição de Ensino: PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO, SÃO PAULO Biblioteca Depositária: Biblioteca da PUC/SP

JORGE, CAMILA FELICE. **O trabalho social com famílias bolivianas nos centros de referência de assistência social da cidade de São Paulo**' 09/09/2016 184 f. Doutorado em SERVIÇO SOCIAL Instituição de Ensino: PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO, São Paulo Biblioteca Depositária: PUCSP.

LAJUS, Maria Luiza de Souza. **Sistema único de saúde de assistência social: um difícil caminho rumo à conquista da cidadania**' 01/08/2010 294 f. Doutorado em SERVIÇO SOCIAL Instituição de Ensino: PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL, Porto Alegre Biblioteca Depositária: PUCRS

LESSA, SIMONE ELIZA DO CARMO. **A SOFISTICAÇÃO DA APRENDIZAGEM SIMPLES E A ABORDAGEM DA POBREZA: políticas de formação profissional para o trabalhador pobre**' 01/02/2010 362 f. Doutorado em SERVIÇO SOCIAL Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, RIO DE JANEIRO Biblioteca Depositária: CFCH - UFRJ.

MARTINS, VALTER. **O TRABALHO DO ASSISTENTE OCIAL NO FIO DA NAVALHA: A CENA DAS APARÊNCIAS E A PERFORMATIVIDADE**' 09/04/2015 210 f. Doutorado em SERVIÇO SOCIAL Instituição de Ensino: PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO, São Paulo Biblioteca Depositária: PUCSP

MIOTO R. As famílias no Terceiro Milênio: um espaço a ser cuidado. Florianópolis: Reflexão, 2001.

MEDEIROS, ANA PAULA ROLAND ROCHA. **Quem irá cuidar de nós? Desproteção dos idosos na região do Butantã - São Paulo**' 14/09/2015 130 f. Doutorado em SERVIÇO SOCIAL Instituição de Ensino: PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO, São Paulo Biblioteca Depositária: PUCSP

NERY, VÂNIA BAPTISTA. **O trabalho de assistentes sociais e psicólogos na política de assistência social: saberes e direitos em questão.**' 01/05/2009 275 f. Doutorado em SERVIÇO SOCIAL Instituição de Ensino: PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO, SÃO PAULO Biblioteca Depositária: Biblioteca da PUC/SP

PESSANHA, MARIA DE FATIMA VALENTIM. **O Trabalho do Assistente Social e seu Significado nas Relações Sociais – a particularidade do espaço sócio ocupacional da política de assistência social**' 27/10/2016 286 f. Doutorado em SERVIÇO SOCIAL Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, Rio de Janeiro Biblioteca Depositária: CCS/A

PRATES, ANGELA MARIA MOURA COSTA. **O EXERCÍCIO PROFISSIONAL DO ASSISTENTE SOCIAL: A GARANTIA DE DIREITOS SOCIAIS EM POLÍTICAS DE COMBATE À POBREZA NO CENTRO SUL DO ESTADO DO PARANÁ.**' 12/12/2016 undefined f. Doutorado em SERVIÇO SOCIAL Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA, Florianópolis

ROCHA, SOLANGE FERNANDES. **Estado e política de assistência social: particularidades do trabalho do assistente social nos centros de referência de assistência social do estado do Paraná**' 01/06/2008 265 f. Doutorado em SERVIÇO SOCIAL Instituição de Ensino: PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO.

SANTOS, MARGARIDA MARIA SILVA DOS. **TERRITÓRIO E GESTÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – PNAS 2004**' 01/04/2010 171 f. Doutorado em SERVIÇO SOCIAL Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO, RECIFE Biblioteca Depositária: BIBLIOTECA CENTRAL DA UFPE.

SCHMIDT, JANAINA ALBUQUERQUE DE CAMARGO. **A gestão pública do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no município de Niterói: os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) no foco crítico**' 30/04/2015 367 f. Doutorado em SERVIÇO SOCIAL Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, Rio de Janeiro Biblioteca Depositária: CCS/A

SILVEIRA, IRMA MARTINS MORONI DA. **A DESCENTRALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CEARÁ: CAMINHOS E DESCAMINHOS.**' 01/05/2007 327 f. Doutorado em SERVIÇO SOCIAL Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO, RECIFE Biblioteca Depositária: CCSA