

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS

LUCIANA PAVOWSKI FRANCO SILVESTRE

OS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS PARA FAMÍLIAS COM CRIANÇAS E
ADOLESCENTES EM SITUAÇÃO DE RISCO E VIOLAÇÃO DE DIREITOS:
ANÁLISE DOS MUNICÍPIOS DA REGIONAL DE PONTA GROSSA/PR DA SEDS
2014/2017

PONTA GROSSA
2018

LUCIANA PAVOWSKI FRANCO SILVESTRE

**OS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS PARA FAMÍLIAS COM CRIANÇAS E
ADOLESCENTES EM SITUAÇÃO DE RISCO E VIOLAÇÃO DE DIREITOS:
ANÁLISE DOS MUNICÍPIOS DA REGIONAL DE PONTA GROSSA/PR DA SEDS
2014/2017**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa-PR, como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Ciências Sociais Aplicadas, Área de Concentração Cidadania e Políticas Públicas.

Orientadora: Profª Dra. Lucia Cortes da Costa
Coorientador: Prof. Dr. Alejandro Hugo Dell Vale

**PONTA GROSSA
2018**

Ficha Catalográfica
Elaborada pelo Setor de Tratamento da Informação BICEN/UEPG

Silvestre, Luciana Pavowski Franco
8587 Os serviços socioassistenciais para famílias com crianças e adolescentes em situação de risco e violação de direitos: análise dos Municípios da Regional de Ponta Grossa/PR da SEDS 2014/2017/ Luciana Pavowski Franco Silvestre. Ponta Grossa, 2018.
283f.

Tese (Doutorado em Ciências Sociais Aplicadas - Área de Concentração: Cidadania e Políticas Públicas), Universidade Estadual de Ponta Grossa.
Orientadora: Prof^a Dr^a Lucia Cortes da Costa.
Coorientador: Prof. Dr. Alejandro Hugo Dell Vale.

1.Assistência social. 2.Serviços socioassistenciais. 3.Famílias. 4.Criança e adolescente em risco e/ou violação de direitos. I.Costa, Lucia Cortes da. II. Vale, Alejandro Hugo Dell. III. Universidade Estadual de Ponta Grossa. Doutorado em Ciências Sociais Aplicadas.

CDD: 361.3

TERMO DE APROVAÇÃO

Luciana Pavowski Franco Silvestre

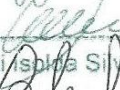
OS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS PARA FAMÍLIAS COM CRIANÇAS E ADOLESCENTES
EM SITUAÇÃO DE RISCO E VIOLAÇÃO DE DIREITOS: ANÁLISE DOS MUNICÍPIOS DA
REGIONAL DE PONTA GROSSA/ PR DA SEDS 2014/2017

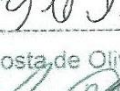
Tese aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutora no
Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas, Setor de
Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa, pela
seguinte banca examinadora:

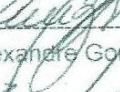
Ponta Grossa, 09 de abril de 2018.

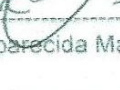
Assinatura pelos Membros da Banca:

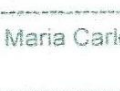

Prof.ª Dra. Lucia Cortes da Costa – UEPG – Presidente

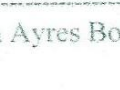

Prof.ª Dra. Jucimeri Isolina Silveira – PUC -PR– Partic. Externo


Prof. Dr. Ricardo Costa de Oliveira – UFPR – Partic. Externo


Prof.ª Dra. Luiz Alexandre Gonçalves Cunha – UEPG – Partic. Interno


Prof.ª Dra. Lenir Aparecida Mainardes da Silva – UEPG – Partic. Interno


Prof.ª Dra. Cassia Maria Carloto – UEL – Suplente Externo


Prof.ª Dra. Jussara Ayres Bourguignon – UEPG – Suplente Interno

Dedico este trabalho aos profissionais do ER da SEDS e dos municípios que vêm escrevendo a história da política pública de assistência social na região de Ponta Grossa.

AGRADECIMENTOS

Aos meus filhos Marcos Vinicius e João Pedro que me acompanharam e me apoiaram até o final do processo, grandes incentivadores, apesar de todo o tempo abdicado.

Agradeço a meu marido Pablo por todo o companheirismo que certamente tornou-se o nosso maior elo.

A toda a minha família, e de maneira especial à Lucia e Jurlei meus sogros, Alison, Samira e Sonaira meus cunhados, Lorena e João Adir meus pais, Fernanda minha irmã e dona Maria por todo o apoio, carinho e suporte no cuidado das crianças em todos os feriados e finais de semana que precisaram ser dedicados à construção da tese.

Aos meus colegas e amigos de trabalho do Escritório Regional da SEDS, grandes companheiros de caminhada na construção do SUAS na região de Ponta Grossa. Vocês participaram diretamente da construção desta tese, este também é um resultado do trabalho de vocês! Anaíse, Elesandra, Roseli, Juliano, Vandete, Rogério, Flaviana, Noemia, Elizane, Raquel, Emanuelle (são muitas histórias para contar). Vocês me deram o apoio diário para chegar até aqui.

Às minhas colegas do Mestrado e Doutorado Emilie, Gláucia e Cristiane pelo carinho, atenção e todas as muitas conversas compartilhadas.

Aos gestores, conselheiros e profissionais que atuam na política de assistência social dos municípios da região de Ponta Grossa. Obrigada pelo privilégio de aprender muito com vocês a cada dia!

À Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social pela autorização de realização da pesquisa e pela oportunidade de vivenciar a construção do SUAS na região de Ponta Grossa durante estes sete anos.

Às professoras Jussara Ayres Bourguignon e Cleide Lavorati, grandes incentivadoras da continuidade desta jornada.

Ao professor Alejandro Hugo Dell Valle pela co-orientação e à professora Lucia Cortes da Costa por acreditar na possibilidade desta tese e por todas as orientações incansáveis, cada uma delas foi uma grande aula!! Inesquecível!

A todos que direta ou indiretamente contribuíram para a realização desta tese.

“E é aqui que devemos localizar o significado de políticas democráticas de enfrentamento à pobreza e a construção de um Sistema integrado de Proteção Social: na disputa pelos sentidos da sociedade, na luta pela construção de direitos e de parâmetros capazes de deter a privatização do público, e na perspectiva de construir a hegemonia das classes que vivem do trabalho em nossa sociedade. Isso a política social pode construir, deve construir.” (YASBEK, 2014, p. 98).

RESUMO

A presente tese de doutorado tem como tema os serviços socioassistenciais para famílias com crianças e adolescentes em situação de risco e violação de direitos, tendo como delimitação geográfica dez municípios que fazem parte da regional da SEDS – Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social de Ponta Grossa/PR entre os anos de 2014/2017. O objetivo principal da tese foi analisar qual proteção assistencial é ofertada por meio dos serviços socioassistenciais para as famílias com crianças e adolescentes em situação de risco e violação de direitos na região da SEDS de Ponta Grossa/Pr. Como objetivos específicos: Analisar a forma como se estabeleceu a proteção social pública no contexto do Estado Moderno Ocidental; Reconhecer as desigualdades sociais e violações de direitos vivenciadas por crianças e adolescentes no Estado brasileiro e identificar as respostas estatais propostas diante destas; Abordar a política de assistência social no Brasil após a Constituição Federal de 1988 enquanto ampliação da cobertura de proteção social através de viés não contributivo; Refletir sobre a forma como vem sendo executada a política de atendimento a criança e ao adolescente e assistência social a partir da cultura política do estado do Paraná e analisar os serviços socioassistenciais nos municípios do escritório regional da SEDS de Ponta Grossa. Trata-se de pesquisa interdisciplinar, elaborada a partir da ciência política, sociologia, história e serviço social. Pesquisa exploratória, de cunho qualitativo, realizada através de pesquisa bibliográfica e como técnicas a pesquisa documental e a observação, com triangulação das fontes de informação. Citam-se algumas das referências utilizadas para a realização desta pesquisa: Sposati (2009), Marshall (1967), Costa (2006), Castel (2005), Esping-Andersen e Palier (2011). Constituem-se como campo empírico da pesquisa dez municípios da região de Ponta Grossa/PR que dispunham de CREAS implantado desde 2015. O texto da tese, que é o resultado da pesquisa, foi dividido em seis capítulos, sendo que o 1º apresenta a formação do Estado Moderno Ocidental e como se constituíram as formas de proteção social assistencial na sociedade a partir do modo de produção capitalista. No 2º capítulo tratou-se da formação do Estado no Brasil, identificando-se os elementos históricos que foram determinantes para a constituição da sociedade brasileira e da consolidação de um quadro de desigualdades sociais. O capítulo 3º trata da proteção social não contributiva após a CF de 1988 no Brasil, e as relações entre proteção pública e as responsabilidades atribuídas às famílias. O 4º capítulo trata do familismo, considerando o princípio da matricialidade sociofamiliar. A proteção socioassistencial no estado do Paraná e na região de Ponta Grossa foi o foco do 5º capítulo, aspectos da cultura política presentes na assistência social do estado, os serviços socioassistenciais para famílias com crianças e adolescentes no Paraná e a relação da política de assistência social com a política de garantia dos direitos da criança e do adolescente e o FIA Estadual. O 6º capítulo apresenta a gestão da política de assistência social na região de Ponta Grossa, a proteção social materializada para famílias com crianças e adolescentes em situação de risco e violação de direitos através dos serviços socioassistenciais, a complementaridade e a articulação da rede de proteção e por fim, a conclusão.

Palavras-Chave: assistência social; serviços socioassistenciais; famílias; criança e adolescente em risco e/ou violação de direitos.

ABSTRACT

The present doctoral thesis theme socioassistenciais services to families with children and adolescents at risk and violation of rights, with geographical boundaries ten municipalities that are part of the SEDS-Secretariat for regional The family and Social Development State of Ponta Grossa/Pr from 2014/2017. The main objective of the thesis was to analyze what welfare protection is offered through the socioassistenciais services to families with children and adolescents at risk and violation of rights in the SEDS of Ponta Grossa/Pr. Goals : Analyze how settled the public social protection in the context of the modern State; Recognize the social inequalities and violations of rights experienced by children and adolescents on Brazilian State and identify the State responses under these proposals; Address the social assistance policy in Brazil after the Federal Constitution of 1988 while expanding the coverage of social protection through non-contributory bias; Reflect on how it has been implemented the policy of assistance to children and adolescents and social assistance from the political culture of the State of Paraná and analyze socioassistenciais services in the municipalities of the regional office of the SEDS of Ponta Grossa/Pr. It is interdisciplinary research, drawn from the political science, sociology, history, and social services. Exploratory research, qualitative oriented, accomplished through bibliographical research and documentary research techniques and observation, with triangulation of information sources. Cite some of the references used for the realization of this survey: Sposati (2009), Marshall (1967), Costa (2006), Castel (2005), Esping-Andersen and Palier (2011). Is empirical research field ten municipalities of Ponta Grossa/Pr, each with their own CREAS deployed from 2015. The text of the thesis, which is the result of the research was divided into six chapters, the first of which presents the formation of the modern State like West were the forms of social welfare protection in society from the capitalist mode of production. In the second chapter was the formation of the State in Brazil, identifying the historical elements that were instrumental in the formation of brazilian society and the consolidation of social inequalities. Chapter 3 deals with the non-contributory social protection after the 1988 CF in Brazil, and the relations between public protection and the responsibilities assigned to the families. The fourth chapter deals with the familismo, considering the principle of socio-familiar matricialidade. Give social assistance protection in the State of Paraná and the region of Ponta Grossa was the focus of the fifth chapter, aspects of political culture present in social assistance from the State, the socioassistenciais services to families with children and adolescents in Paraná and the relationship of social assistance policy with the policy of guaranteeing the rights of children and adolescents and the FIA. The sixth chapter presents the management of social assistance policy in the area of Ponta Grossa, social protection materialized for families with children and adolescents at risk and violation of rights through socioassistenciais services, the complementarity and coordination of safety net and finally, the conclusion.

Keywords: social assistance; social assistance services; families; child and adolescent at risk and/or violation of rights.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Divisão dos Escritórios Regionais da Secretaria da Família e Desenvolvimento Social - SEDS	25
Figura 2 - Eixos que compõem o Sistema de Garantia dos Direitos da criança e do adolescente	114
Figura 3 - Monumento na Cidade de Piraí do Sul.	139

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Agressões a vida e garantias que devem ser estabelecidas.....	92
Quadro 2 - Composição do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente por eixo	114
Quadro 3 - Garantia de Direitos e acesso aos serviços	120
Quadro 4 - Governadores do Paraná após 1993	157
Quadro 5 - Relatório dos principais assuntos discutidos com relação aos serviços socioassistenciais a cada biênio no CEAS/Pr nos períodos: 2003/2004, 2005/2006, 2006/2008 e 2008/2010.....	163
Quadro 6 - Relatório dos principais assuntos discutidos com relação aos serviços socioassistenciais a cada biênio no Ceas/Pr nos períodos: 2010/2012, 2012/2014 e 2014/2016.	173
Quadro 7 - Vulnerabilidades, riscos e violações de direitos que se referem a outras políticas públicas.....	195

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Distribuição percentual da população residente – crianças, adolescentes e idosos nos anos de 2004 e 2014 no Brasil.....	126
Gráfico 2 - Percentual da taxa de fecundidade por grupo etário 2004 e 2014 no Brasil	127
Gráfico 3 - Percentual da renda apropriada pelos 20% mais ricos e 20% mais pobres na região de Ponta Grossa/2010.	149
Gráfico 4 - Percentual da população inserida no Programa Bolsa Família na região de Ponta Grossa set/2017.....	150
Gráfico 5 - Registro de violações no Sipia na categoria “Direito a Liberdade, Respeito e Dignidade” região de Ponta Grossa/2016	155
Gráfico 6 - Vulnerabilidades, riscos e violações de direitos que se constituem como demanda da política de assistência social e foram mencionados pelos municípios da região de Ponta Grossa.	183
Gráfico 7 - ID CREAS região de Ponta Grossa/2016	198
Gráfico 8 - Média de casos (família/indivíduos) em acompanhamento mensalmente pelo CREAS/2016 na região de Ponta Grossa - Pr.....	199
Gráfico 9 - Situações relacionadas diretamente às famílias com crianças e adolescentes que demandaram a inserção nos serviços do CREAS/2016	203
Gráfico 10 - Descrição dos tipos de violência praticadas contra crianças e adolescentes que estiveram em acompanhamento nos CREAS da região de Ponta Grossa no ano de 2016.....	204
Gráfico 11 - ID CRAS região de Ponta Grossa/2016	217
Gráfico 12 - Média de famílias em acompanhamento pelo PAIF mensalmente nos municípios da região de Ponta Grossa no ano de 2016.....	220
Gráfico 13 - Principais vulnerabilidades e riscos sociais vivenciadas pelas pessoas/famílias inseridas nos serviços dos CRAS na região de Ponta Grossa/2016.....	223
Gráfico 14 - Identificação do número de pessoas/famílias inseridas nos serviços de PSB e principais atividades desenvolvidas nos CRAS da região de Ponta Grossa/2016	227

Gráfico 15 – Metas e público prioritário inserido no SCFV por município da região de Ponta Grossa/outubro de 2017	234
Gráfico 16 – Crianças e adolescentes identificadas como público prioritário inseridos no SISC na região de Ponta Grossa/outubro de 2017	236

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Razão de dependência por grupos etários.....	128
Tabela 2 - Identificação dos municípios e características da população residente na região de Ponta Grossa – Pr.....	147
Tabela 3 - Número de crianças e adolescentes no estado do Pr por faixa etária ...	151
Tabela 4 - Taxa de Mortalidade Infantil no estado do Paraná.	152
Tabela 5 - Comparação entre a estimativa mensal do FPM – Fundo de Participação dos Municípios e valores mensais repassados pelo PBF e BPC em cada município da região. (Set/ Out de 2017).....	189
Tabela 6 - Equipamentos CRAS e CREAS implantados nos municípios da região de Ponta Grossa –Pr /2017	196
Tabela 7 - Média de famílias/pessoas inseridas no serviço do CREAS nos municípios de Castro, Ponta Grossa e Telêmaco Borba nos anos de 2016 e 2017.	201
Tabela 8 - Número de famílias de crianças e adolescentes acolhidos na região de Ponta Grossa que estiveram em acompanhamento pelo PAEFI em 2016	206

LISTA DE SIGLAS

BPC – Benefício de Prestação Continuada
CADSUAS – Sistema de Cadastro do Sistema Único de Assistência Social
CADÚNICO – Cadastro Único
CAPS – Caixas de Aposentadorias e Pensões
CEAS – Conselho Estadual da Assistência Social
CEDCA – Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente
CENSE – Centro de Socioeducação
CF – Constituição Federal
CIB – Comissões Intergestora Bipartite
CIT – Comissões Intergestora Tripartite
CLT – Consolidação das Leis Trabalhistas
CMEI – Centro Municipal de Educação Infantil
CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social
CNSS – Conselho Nacional de Serviço Social
CONANDA - Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CRAS – Centro de Referência de Assistência Social
CREAS – Centro de Referência Especializado da Assistência Social
CT – Conselho Tutelar
DASP - Departamento Administrativo do Serviço Público
DRU - Desvinculação de Receitas da União
ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente
ER – Escritório Regional
FEBEM - Fundação Estadual de Bem-Estar do Menor
FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FIA – Fundo para a Infância e Adolescência
FMAS – Fundo Municipal de Assistência Social
FMI - Fundo Monetário Internacional
FNAS – Fundo Nacional de Assistência Social
FPE – Fundo de Participação dos Estados
FPM - Fundo de Participação dos Municípios

FUNABEM – Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
IAPs – Institutos de Aposentadorias e Pensões
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDCRAS – Indicador de Desenvolvimento das unidades CRAS
IDCREAS – Indicador de Desenvolvimento das unidades CREAS
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IDH-M – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IPARDES – Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
IPEA – Instituto de Pesquisas Aplicadas
LA – Liberdade Assistida
LBA – Legião Brasileira de Assistência
LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social
MSE – Medida Socioeducativa
NEP - Núcleo de Estudos Paranaense da Pós Graduação em Sociologia da UFPR
NOB – Norma Operacional Básica
NOB-RH – Norma Operacional Básica de Recursos Humanos
NOB-SUAS – Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
PAEFI - Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PAIF – Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PBF – Programa Bolsa Família
PEA – População Economicamente Ativa
PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PIA – Plano Individual de Atendimento
PIB – Produto Interno Bruto
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAS – Política Nacional de Assistência Social
PP – Pequeno Porte
Pr – Paraná
PSB – Proteção Social Básica
PSC- Prestação de serviços à comunidade
PSE – Proteção Social Especial
RMA – Registro Mensal de Atendimento
RMV – Renda Mensal Vitalícia

SCFV – Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SECJ – Secretaria de Estado da Criança e da Juventude
SEDH –Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República
SEDS – Secretaria da Família e Desenvolvimento Social
SETP – Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social
SGD – Sistema de Garantia de Direito de crianças e adolescentes
SINASE –Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo
SISC – sistema de informações do serviço de convivência e fortalecimento de vínculos
SUAS – Sistema Único de Assistência Social
TCU – Tribunal de Contas da União
TSF – Trabalho Social com Famílias
UEPG – Universidade Estadual de Ponta Grossa
UNICEF –Fundo das Nações Unidas para a Infância
VSA – Vigilância Socioassistencial

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	17
CAPÍTULO 1 ESTADO E PROTEÇÃO SOCIAL NAS SOCIEDADES CAPITALISTAS OCIDENTAIS.....	30
1.1 O ESTADO MODERNO OCIDENTAL	30
1.2 A PROTEÇÃO SOCIAL	40
CAPÍTULO 2 O ESTADO BRASILEIRO E A PROTEÇÃO ASSISTENCIAL	51
2.1 A FORMAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO.....	51
2.2 O PERÍODO REPUBLICANO E A SOCIEDADE SALARIAL NO BRASIL: NOVAS FACETAS DA DESIGUALDADE E DA PROTEÇÃO SOCIAL.....	58
2.3 DIREITO DE CIDADANIA.....	66
2.4 ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO PROTEÇÃO SOCIAL PÚBLICA NÃO CONTRIBUTIVA – DIREITO DO CIDADÃO.....	74
CAPÍTULO 3 ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL APÓS A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	78
3.1 A PREVISÃO CONSTITUCIONAL DO DIREITO À ASSISTÊNCIA SOCIAL ..	78
3.2 A CONSTRUÇÃO DO SUAS	82
3.2.1 Os Serviços Socioassistenciais.....	98
CAPÍTULO 4 OS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS E A PROTEÇÃO SOCIAL PARA FAMÍLIAS COM CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE E RISCO SOCIAL NO BRASIL.....	101
4.1 OS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS E A RELAÇÃO COM O SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES	101
4.2 A MATRICIALIDADE SOCIOFAMILIAR COMO EIXO ESTRUTURANTE DO SUAS: PERSPECTIVAS E DESAFIOS.....	124
CAPÍTULO 5 CULTURA POLÍTICA E ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ESTADO DO PARANÁ E NA REGIÃO DE PONTA GROSSA	139
5.1 A FORMAÇÃO DO ESTADO DO PARANÁ.....	140

5.2	CARACTERÍSTICAS, VULNERABILIDADES E RISCOS SOCIAIS NO ESTADO DO PARANÁ E NA REGIÃO DE PONTA GROSSA	146
5.3	GESTÃO ESTADUAL DA POLÍTICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO PARANÁ APÓS 1993.....	156
CAPÍTULO 6 OS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS PARA FAMÍLIAS COM CRIANÇAS E ADOLESCENTES NA REGIÃO DE PONTA GROSSA E A ARTICULAÇÃO DA REDE DE PROTEÇÃO		178
6.1	A GESTÃO DA POLÍTICA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA REGIÃO DE PONTA GROSSA.....	179
6.2	A PERCEPÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO SUAS EM RELAÇÃO AS VULNERABILIDADES, RISCOS E VIOLAÇÕES DE DIREITOS VIVENCIADOS PELAS FAMÍLIAS COM CRIANÇAS E ADOLESCENTES NA REGIÃO DE PONTA GROSSA.....	183
6.3	A EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS DE PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA E PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL NA REGIÃO DE PONTA GROSSA	196
6.3.1	Os CREAS e a execução dos serviços de proteção social especial de média complexidade	197
6.3.2	Os CRAS e a execução dos serviços de proteção social básica	216
6.4	ARTICULAÇÃO DA REDE DE PROTEÇÃO.....	241
CONCLUSÃO.....		252
REFERÊNCIAS.....		261
APÊNDICE.....		276
APÊNDICE A - Caracterização da política de Assistência Social nos municípios... ..		277
APÊNDICE B - Instrumento para pesquisa documental		278
ANEXOS.....		279

INTRODUÇÃO

A presente tese de doutorado tem como tema os serviços socioassistenciais para famílias com crianças e adolescentes em situação de risco e violação de direitos, tendo como delimitação geográfica dez municípios que fazem parte da regional da SEDS – Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social de Ponta Grossa/Pr entre os anos de 2014/2017.

O interesse em realizar esta pesquisa decorre de experiências profissionais¹ em campos de trabalho e de estudo relacionados à área da infância e da adolescência e política de assistência social. Estas vivências permitiram identificar a ocorrência reiterada de violações de direitos de crianças e adolescentes, o que em muito se dá diante da omissão, ou de decisões do Estado que implicam na consolidação de um quadro de desigualdade e desproteção social.

Identifica-se de maneira concomitante a implementação de equipamentos e serviços, processos de gestão de políticas públicas e composição de quadros de profissionais voltados para a constituição de um sistema de proteção social para crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade e risco social e suas famílias no país e consequentemente na região de Ponta Grossa - Pr.

Desde que a assistência social foi constituída como política pública no Brasil vem se tentando estabelecer meios de dar concretude ao acesso a benefícios e serviços diante dos objetivos propostos pela referida política.

É possível identificar diversos avanços com relação a isto, como o acesso ao Benefício de Prestação Continuada, que impacta nas situações de ausência de renda vivenciadas por pessoas idosas e com deficiência no país.

A execução dos serviços ainda se constitui como um dos grandes desafios para a efetivação dos objetivos previstos pela política de assistência social e acabam incidindo diretamente nos usuários da política, sendo necessário desta forma, a realização de estudos e pesquisas que possam contribuir para analisar aspectos que interferem nas possibilidades de efetivação da assistência social enquanto parte da proteção social pública brasileira.

¹ Atuação na gestão da política de assistência social dos municípios de São João do Triunfo e Castro entre os anos de 2004 e 2007; Assistente social do Centro de Socioeducação de Ponta Grossa entre 2007 e 2011; Gestão do escritório regional de Ponta Grossa da SEDS desde 2011.

Justifica-se a pesquisa então realizada entendendo-se que existem ainda muitos desafios para a oferta e fortalecimento da capacidade protetiva dos serviços socioassistenciais.

A tese então apresentada é que os serviços socioassistenciais vem se tornando parte significativa das atenções propostas contemporaneamente pela política pública de assistência social e se constituem como uma possibilidade de ampliação da oferta de proteção assistencial pública diante das situações de vulnerabilidade e risco social vivenciadas por famílias com crianças e adolescentes.

Os serviços socioassistenciais têm papel fundamental na materialização da proteção social pública não contributiva. Estes devem se constituir como espaços de referência para acesso da população às atenções e seguranças que devem ser garantidas pela rede de proteção social e demais políticas sociais.

No entanto, a contradição faz-se presente na medida em que as atenções da política pública de assistência social vem constituindo um sistema complexo e articulado de proteção social não contributiva em um país conservador, patrimonialista e extremamente desigual como é o Brasil.

Considera-se que as formas de proteção social foram construídas a partir do contexto social e econômico em que estavam inseridas, sofrendo interferência direta das escolhas que envolveram o processo de desenvolvimento das referidas esferas em cada sociedade.

Ser protegido do ponto de vista social numa sociedade de indivíduos é precisarem isto: que esses indivíduos disponham, de direito, das condições sociais mínimas de sua independência [...] uma sociedade de semelhantes: um tipo de formação social por meio da qual ninguém é excluído, porque cada um dispõe dos recursos e dos direitos necessários para manter relações de interdependência (e não somente de dependência) com todos. (CASTEL, 2005, p. 92).

Esping-Andersen e Palier (2011) apresentam como se constituiu a proteção social nos regimes social-democrata, liberal, e conservador corporativista, e dos diferentes objetivos e maneiras de atuação dos mesmos. Evidenciando que nos dois últimos regimes, a família e o mercado possuem uma carga maior de responsabilidade, em detrimento da atuação do poder público que se apresenta de maneira mais residual.

Del Valle (2012) aponta que a proteção social na América Latina seguiu o princípio da subsidiariedade, quando o Estado intervém somente quando as instituições mais próximas – família e mercado - falharam, cita também os formatos

corporativistas que garantiam o acesso através do *status* profissional e a segmentação dos sistemas de proteção social, reforçando a centralidade existente no mercado laboral e justificando assim as intervenções ligadas aos riscos e falhas do sistema familiar.

Este processo é analisado por MIOTO, DAL PRÁ (2015), e se caracteriza como “Familismo ou Familista”, devido ao alto grau de responsabilização das famílias pela proteção social de seus membros.

Neste formato, a atuação do poder público ocorre de maneira residual, as ações são propostas principalmente diante da vivência de violações de direitos e não em uma perspectiva preventiva e potencializadora da capacidade de cuidados em conjunto com a família.

Del Valle (2012) reconhece o caráter conservador corporativista das políticas de proteção social na América Latina, ao que o Brasil não fugiu à regra.

Com uma história de três séculos de colonização portuguesa, três séculos e meio de escravidão e duas décadas de ditadura, não sobrou muito tempo para que se constituísse um acúmulo de experiências democráticas que possibilitassem a consolidação da garantia de direitos voltados para uma lógica de cidadania.

Não sendo possível deixar de registrar que os avanços do processo democrático se deram por meio do modelo liberal burguês, mostrando-se muito mais formal do que substancial diante das reais condições de vida dos trabalhadores no país. Neste cenário, os direitos sociais foram constituídos de maneira fragmentada, residual e estigmatizadora das condições de vida que geraram vulnerabilidades e riscos sociais, como favores e concessões.

Os direitos políticos, na medida em que foram implementados, deixavam claro a condição de cidadania a que era submetida a população, priorizando aos donos dos meios de produção as tomadas de decisões e os caminhos que eram trilhados para o desenvolvimento do país, bem como, o rumo dos investimentos públicos.

Às mulheres somente foram permitidas a participação nos processos de votação no ano de 1933, direito que conforme (COUTO, 2008), foi garantido aos analfabetos somente com a Constituição Federal de 1988, o que imprimiu ao acesso aos direitos no país características autoritárias, populistas e assistencialistas.

O país se constituiu com alto grau de desigualdade social, ausência ou fragilidade de atuação do poder público e de constituição de espaços de participação e decisão popular, demonstrando que, apesar das oito constituições existentes até

hoje – sendo a primeira de 1824 –, permanece a disparidade entre as previsões legais que foram sendo estabelecidas e as ações efetivas que foram realizadas visando dar concretude às mesmas.

Em 1988 o Brasil promulga a atual Constituição Federal. Esta traz uma série de previsões ligadas aos direitos sociais e atribui ao Estado novas responsabilidades de atuação visando à efetivação dos referidos direitos.

A Constituição Federal de 1988 definiu no Art. 194 as características da Seguridade Social no país, como “[...] um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” e estabelece em seu Parágrafo único como competência do Poder Público, organizar a seguridade social.

Importa compreender que esta previsão no texto constitucional permitiu que a assistência social alcançasse o *status* de política pública, direito do cidadão e dever do Estado, que passa a ser responsável por prover meios de gestão e execução de serviços socioassistenciais e garantia de acesso à renda aos usuários da referida política, sendo este último concedido aos idosos e as pessoas com deficiência, e independem de contribuição através do BPC – Benefício de Prestação Continuada².

A política de assistência social passa a ser inscrita como afiançadora de direitos, e coloca o Estado a partir dos seus diferentes entes federados com primazia de responsabilidade na execução desta.

Previsões legais que não foram implementadas de maneira imediata, tendo sido regulamentada somente em 1993, quando foi aprovada a Lei 8.742³, ou seja, cinco anos após a aprovação da CF de 88.

Os avanços que foram se constituindo na política de assistência social tiveram como base as deliberações das conferências da referida política, que vem sendo realizadas desde 1995, a instituição dos conselhos municipais, estaduais e nacional de assistência social e a ampliação dos espaços de participação social, além de estudos, pesquisas e sistemas de informações que vem permitindo avaliar e monitorar os avanços obtidos e desafios ainda colocados para a política de assistência social como parte do sistema de seguridade social no país.

² O BPC foi regulamentado pelo Decreto 177 de 08/12/1995 que foi revogado e substituído pelo Decreto 6214 de 26/09/2007.

³ Lei orgânica de Assistência Social.

A PNAS (2004) estabeleceu uma forma de organizar a proteção assistencial entre a Proteção Social Básica e a Proteção Social Especial na organização dos serviços para garantir a proteção social dos cidadãos.

Na Lei 8.742 promulgada em 1.993 e que foi alterada pela Lei 12.435 em 2011, está prevista a articulação que deve ocorrer entre os benefícios socioassistenciais e os serviços, programas e projetos para execução da política de assistência social:

Art. 6ºA. A assistência social organiza-se pelos seguintes tipos de proteção: I - proteção social básica: conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social que visa a prevenir situações de vulnerabilidade e risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários; II - proteção social especial: conjunto de serviços, programas e projetos que tem por objetivo contribuir para a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, a defesa de direito, o fortalecimento das potencialidades e aquisições e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de violação de direitos. (BRASIL, 2011).

A previsão de ação integrada da política de assistência social entre benefícios e serviços, evidencia as características que vão definindo a forma de acesso dos usuários à mesma diante das situações de vulnerabilidade, risco social e violações de direitos vivenciadas, e torna a referida política diferenciada das demais que compõem a seguridade social, considerando que a saúde prevê a execução de serviços, a previdência social garante benefícios e a assistência social deve garantir benefícios e serviços.

A gestão da política e a execução dos serviços e benefícios deve seguir as diretrizes estabelecidas pela NOB/SUAS de 2012⁴, sendo: I a primazia da responsabilidade do Estado; II a descentralização político-administrativa e comando único das ações em cada esfera de governo; III o financiamento partilhado entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios; IV a matricialidade sociofamiliar; V territorialização; VI fortalecimento da relação democrática entre Estado e sociedade civil; e VII controle social e participação popular.

As diretrizes que apontam para a responsabilidade do poder público devem ser efetivadas através da descentralização e compartilhamento de responsabilidades⁵ dos três entes federados na gestão, execução e financiamento

⁴ Aprovada pela Resolução do CNAS número 33 de 12/12/2012.

⁵ A NOB/2012 estabelece a responsabilidade de cada ente federado diante da política de assistência social.

da política de assistência social. Prevendo ainda as relações estabelecidas entre o Estado e a sociedade civil, com fortalecimento dos espaços de participação popular.

A territorialização exprime a amplitude e diversidade de demandas da população a quem deve ser garantido o acesso, seja pela diversidade de características territoriais e populacionais que demandam estratégias planejadas e diversificadas, o que exige dos gestores e profissionais “[...] o reconhecimento da heterogeneidade dos espaços em que a população se assenta e vive, bem como o respeito cultural aos seus valores, referências e hábitos.” (SPOSATI, 2009, p. 45).

Destaca-se dentre as diretrizes estabelecidas a matricialidade sociofamiliar e a relação desta com a forma como é realizado o processo de gestão, acesso aos benefícios, mas de maneira especial a relação desta com os serviços socioassistenciais diante das vulnerabilidades, riscos sociais e violações de direitos inscritos no campo de atuação da assistência social.

A presente pesquisa problematiza no âmbito da política de assistência social e dos serviços socioassistenciais a responsabilização das famílias diante da vivência de situações de riscos e vulnerabilidades sociais, especialmente com relação as crianças e adolescentes. Ciclo de vida que apresenta especificidades para o crescimento, desenvolvimento, aprendizado, conquista de autonomia, de dependência de cuidados básicos, de afetividade e proteção.

Para além das características que são específicas da fase de vida, as condições sociais e econômicas, e as vulnerabilidades e riscos existentes em decorrência destas, considerando as desigualdades sociais presentes na sociedade brasileira, acabam incidindo diretamente nas condições de vida da infância e adolescência no país.

Ser criança não tem o mesmo significado ou referência em todas as classes sociais, pois as vivências, experiências e possibilidades de interação, proteção, afetividade e desenvolvimento estão sujeitas aos territórios, renda, acesso aos serviços e condições de acesso aos direitos básicos, que atualmente estão estabelecidos no Brasil como “Doutrina da Proteção Integral”⁶, além da não vivência

⁶ Em nível nacional, “A Doutrina da Proteção Integral foi adotada pela Constituição Federal, que consagra em seu art. 227, tendo sido acolhida pelo plenário do Congresso Constituinte pela extraordinária votação de 435 votos contra 8” (SARAIVA, 2002, p. 15), em que define-se: “É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo

de violências e explorações que os colocam muitas vezes em risco, até mesmo no que se refere ao direito à vida.

Segundo dados do IBGE (2015), em 2014, as famílias com crianças e adolescentes menores de 16 anos apresentam o maior percentual dentre os que vivem com menos de ½ salário-mínimo per capita, sendo de 32,5% das famílias compostas por casais com filhos e 43,9% das famílias compostas por uma pessoa de referência sem cônjuge.

A taxa de fecundidade mais alta entre as mulheres está entre as que possuem 20 e 24 anos de idade, sendo registrado também que 17,4% das adolescentes entre 15 e 19 anos ficam grávidas. Dentre estas adolescentes, identifica-se alto índice de evasão escolar e uma média de 27 horas de trabalho semanais dedicados às atividades domésticas, o que impacta também nas possibilidades de acesso ao trabalho remunerado. (IBGE, 2015). Os indicadores apresentados dão visibilidade a alguns dos aspectos que possibilitam diferenciar as várias condições da infância existentes no país.

Diante da problematização apresentada e do tema proposto, o objetivo principal da tese foi: Analisar qual proteção assistencial é ofertada por meio dos serviços socioassistenciais para as famílias com crianças e adolescentes em situação de risco e violação de direitos na região da SEDS de Ponta Grossa/Pr.

Como objetivos específicos: Analisar a forma como se estabeleceu a proteção social pública no contexto do Estado Moderno Ocidental; Reconhecer as desigualdades sociais e violações de direitos vivenciadas por crianças e adolescentes no Estado brasileiro e identificar as respostas estatais propostas diante destas; Abordar a política de assistência social no Brasil após a Constituição Federal de 1988 enquanto ampliação da cobertura de proteção social através de viés não contributivo; Refletir sobre a forma como vem sendo executada a política de atendimento a criança e ao adolescente e da assistência social a partir da cultura política do estado do Paraná e analisar os serviços socioassistenciais nos municípios do escritório regional da SEDS de Ponta Grossa.

de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão". (BRASIL, 1988). A partir do que, o Estatuto da Criança e do Adolescente estabeleceu os direitos fundamentais de crianças e adolescentes, sendo: Do Direito à vida e à saúde; Do Direito à liberdade, ao respeito e à dignidade; Do direito à convivência familiar e comunitária; Do Direito à educação, à cultura, ao esporte e ao lazer, Do direito à profissionalização e à proteção ao trabalho. (BRASIL, 1990).

Tratou-se de pesquisa interdisciplinar, elaborada a partir da ciência política, sociologia, história e serviço social⁷. Partiu-se da interação dos conhecimentos das mencionadas áreas, para aprofundar as discussões que se referem à constituição de serviços socioassistenciais, bem como sobre as relações sociais que interferem e definem os rumos da política de assistência social diante das vulnerabilidades e riscos sociais vivenciadas pela população, de maneira especial pelas famílias com crianças e adolescentes.

A delimitação temporal 2014/2017 foi definida considerando que neste período estiveram vigentes um quadriênio do PMAS – Plano Municipal de Assistência Social e as metas pactuadas pela CIT – Comissão Intergestora Tripartite para o Pacto de Aprimoramento da política de assistência social.

Pesquisa exploratória de cunho qualitativo realizada através de pesquisa bibliográfica e como técnicas a pesquisa documental e a observação, com triangulação das fontes de informação.

A técnica de triangulação tem por objetivo básico abranger a máxima amplitude na descrição, explicação e compreensão do foco em estudo. Parte de princípios que sustentam que é impossível conceber a existência isolada de um fenômeno social, sem raízes históricas, sem significados culturais e sem vinculações estreitas e essenciais com uma macrorrealidade social. (TRIVIÑOS, 2011, p. 138).

A triangulação foi realizada através do acesso a indicadores construídos a partir do preenchimento de instrumentos online diretamente pelas gestões municipais da política de assistência social, indicadores sociais e pesquisa documental em instrumento de monitoramento preenchido in loco pela equipe do Escritório Regional de Ponta Grossa da SEDS⁸ junto aos municípios e registros em diários de campo das observação sistematicamente realizadas durante sete anos de atuação da pesquisadora junto aos municípios da região de Ponta Grossa.

Os diários de campo mantêm-se guardados e constituem-se em 15 volumes de registro sistemático de reuniões, capacitações, encontros e assessorias à gestão, organizações da sociedade civil, instâncias de controle e serviços socioassistenciais ocorridos na região de Ponta Grossa.

⁷Considera-se o Serviço Social enquanto profissão que produz conhecimento e que é subárea do campo das Ciências Sociais Aplicadas.

⁸ Foi realizada a solicitação oficial através do “Requerimento e Termo de Compromisso de Pesquisa” para uso do monitoramento e demais relatórios produzidos pela equipe do ER da SEDS, o que foi autorizado e está registrado através do Protocolo 13.808.900-2 de outubro de 2015.

Os encontros e reuniões registradas se deram no âmbito do SUAS, garantia de direitos e rede de proteção. Para esta pesquisa foram sistematizadas e analisadas as observações de acordo com a temática, objetivos e tese apresentada.

A pesquisa bibliográfica acompanhou toda elaboração da tese, partindo dos conhecimentos já produzidos e tendo como categoriais iniciais: Estado, cidadania, proteção social, política de assistência social e serviços socioassistenciais. A pesquisa bibliográfica foi utilizada também para realizar a mediação com as características identificadas a partir das demais técnicas de pesquisa.

Cita-se algumas das referências que foram utilizadas para a realização desta pesquisa: Sposati (2009), Marshall (1967), Costa (2006), Castel (2005), Esping-Andersen e Palier (2011).

O estado do Paraná possui 399 municípios, para o acompanhamento, assessoria e monitoramento que fazem parte do processo de trabalho deste ente federado com relação à política de assistência social, a atual gestão estadual⁹ optou pela criação de 22 escritórios regionais, que atuam de maneira descentralizada junto aos municípios¹⁰.

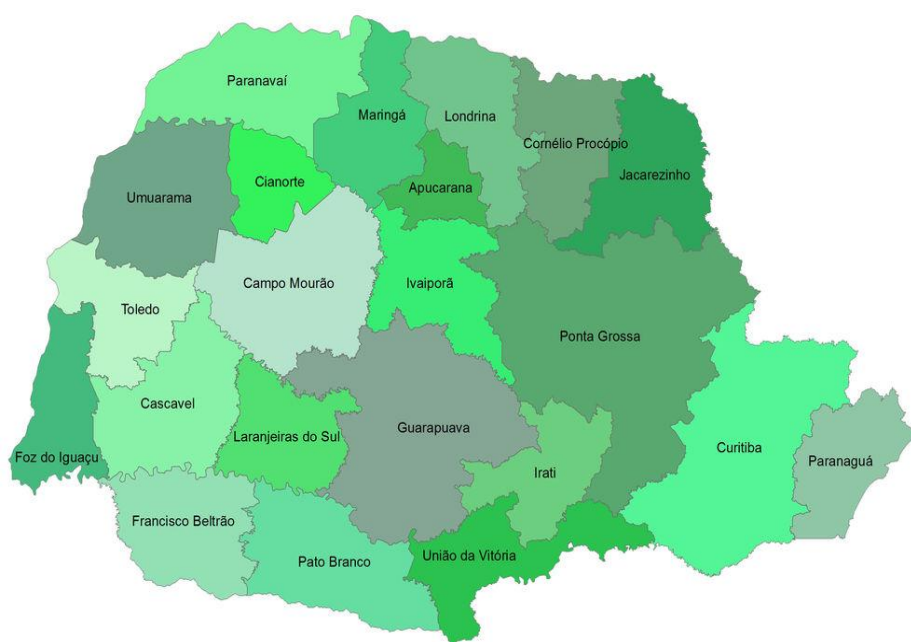


Figura 1 - Divisão dos Escritórios Regionais da Secretaria da Família e Desenvolvimento Social - SEDS
Fonte: SEDS.

⁹ Gestão 2015 – 2018, Governo Carlos Alberto Richa filiado ao partido PSDB – Partido da Socioal democracia Brasileira.

¹⁰ Ressalta-se que no Paraná as regionais das Secretarias de Estado não apresentam as mesmas divisões para referência de municípios, a exemplo do Núcleo Regional de Educação e da Regional de Saúde de Ponta Grossa, que englobam na referida gestão 11 e 12 municípios respectivamente.

Definiu-se como campo empírico de pesquisa dez municípios que compõem a região de Ponta Grossa¹¹ e que dispunham de CREAS implantado no ano de 2015, ano em que foi realizado o processo de monitoramento anteriormente mencionado.

Para realização desta pesquisa, utilizou-se como fonte as informações produzidas como resultado de sete anos de trabalho da equipe do escritório regional da SEDS de Ponta Grossa, desde o ano de 2011, e que permitiu a construção de instrumentos e de organização de materiais que oferecem uma rica fonte de dados sobre o processo de implementação da política de assistência social na região no período mencionado.

Foram utilizados os resultados dos processos de monitoramento da política de assistência social na região de Ponta Grossa no ano de 2015. Este instrumento permite identificar, dialogar e produzir informações sobre os processos de gestão, controle social, financiamento, monitoramento, planejamento e execução dos serviços e benefícios nos municípios.

Relatórios de atividades coletivas realizadas com os municípios, planos de reordenamento dos serviços de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças e adolescentes, aprovado pelas Resoluções número 01/2013 da CIT e 01/2013 do CNAS que tratam do reordenamento do SCFV – Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos e Planos Decenais dos Direitos da Criança e do Adolescente dos municípios da região de Ponta Grossa.

Diante disto, tomou-se a decisão de pesquisar os serviços socioassistenciais a partir deste acúmulo de trabalho que permitiu considerar um processo continuado de aproximações junto aos trabalhadores, conselheiros, gestores e usuários da política de assistência social na região.

O processo de trabalho do ER da SEDS de Ponta Grossa possibilitou a criação de um banco de informações sistematicamente coletadas e produzidas diante das assessorias e acompanhamentos realizados, que em conjunto com os trabalhadores da assistência social que atuam na esfera municipal, vêm trilhando a história da política de assistência social na região. O que conforme Silva e Silva, se

¹¹ Arapoti, Carambeí, Castro, Ipiranga, Ivaí, Imbaú, Jaguariaíva, Ortigueira, Palmeira, Porto Amazonas, Piraí do Sul, Ponta Grossa, Reserva, São João do Triunfo, Sengés, Telêmaco Borba, Tibagi e Ventania.

constituem como aspectos fundamentais para a realização do processo de pesquisa a partir de um viés crítico, pois:

A dimensão participativa pode associar-se ao processo de construção do conhecimento; deve haver articulação entre os sujeitos do processo de avaliação, não havendo dicotomia entre sujeito e objeto do processo de conhecimento; não separação entre teoria e prática; postura crítica e de compromisso com a mudança social, pela disponibilização do conhecimento a serviço das lutas e do controle social das políticas públicas pelos segmentos subalternizados; a ciência constrói verdades históricas, situadas e limitadas no seu alcance; a ciência é marcada pelos valores da sociedade; o conhecimento é produto de um processo sucessivo de aproximações com a realidade, procurando ultrapassar a aparência na busca de sua essência, embora seja sempre inconcluso na explicação que constrói; a realidade está em permanente movimento e em transformação. (SILVA E SILVA, 2012, p. 225).

Foram também utilizadas como fontes para realização da pesquisa documental as informações, relatórios e indicadores disponíveis no site do MDS, que são construídos a partir dos sistemas de informação preenchidos constantemente pelos municípios, seja através da gestão, serviços ou operadores do Cadastro Único. Informações censitárias e indicadores sociais que apontem para estatísticas oficiais sobre as características da população que reside na região.

Diante da realização da pesquisa documental em conjunto com a pesquisa bibliográfica, foi utilizado a análise de conteúdo na modalidade categorial, a fim de identificar os elementos presentes ou ausentes nas informações obtidas através das fontes utilizadas para a pesquisa.

Realizou-se leituras flutuantes de todo o material empírico utilizado como fonte para a pesquisa. A partir da leitura, procedeu-se a organização do material, o que ocorreu através do uso de 22 tabelas do Excel em que as informações foram dispostas de maneira a serem identificadas por temáticas e por municípios. A organização do material possibilitou o aprofundamento da leitura e estudo do material, com a codificação e classificação das informações que foram previamente apresentadas no material da qualificação, no entanto, mostravam-se ainda muito mais amplas do que os objetivos e delimitações da pesquisa.

A partir do aprofundamento do estudo do material empírico e com base nos objetivos e referenciais teóricos utilizados, elaborou-se um novo instrumento¹² para análise dos dados, o que possibilitou maior precisão e contribuiu para a delimitação e interpretação das informações.

¹² O referido instrumento encontra-se no apêndice desta tese.

As aproximações sucessivas a realidade constituem-se como uma grande potencialidade considerando os aspectos contraditórios e dinâmicos que definem a forma como atualmente vem sendo executados os serviços socioassistenciais nos municípios da região, e conforme Silva e Silva, o resultado do processo de pesquisa diante das políticas sociais “[...] pode ser posto a serviço do fortalecimento e o avanço de lutas sociais, tendo como horizonte as transformações sociais.” (SILVA E SILVA, 2012, p. 224).

Pretendeu-se através desta pesquisa contribuir para a práxis, através da decodificação de algumas das expressões deste contexto, que se constitui como síntese de múltiplas determinações e que vem definindo a forma como as famílias com crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade, risco social e violações de direitos tem acesso aos serviços da política de assistência social.

A pesquisa foi dividida em seis capítulos, sendo que o 1º apresenta a partir da formação do Estado Moderno Ocidental as contradições que se fizeram presentes a partir da formação da sociedade em classes e como se constituíram as formas de proteção social assistencial na sociedade organizada a partir de um modo específico de produção, o capitalismo.

No 2º capítulo tratou-se de maneira mais específica da formação do Estado no Brasil, identificando-se os elementos históricos que foram determinantes para a constituição estratificada da sociedade brasileira, da consolidação de um quadro de desigualdades sociais, vulnerabilidades e riscos, o que se dá de maneira concomitante a concentração de riqueza e de poder político nas mãos da elite conservadora e excludente.

O capítulo 3º trata da proteção social não contributiva após a CF de 1988 no Brasil, e as relações entre proteção pública e as responsabilidades atribuídas às famílias, apontando para os princípios e diretrizes que definem a forma como devem ser executados os serviços no SUAS e a forma de financiamento.

Relacionando os serviços da Política Nacional de Assistência Social voltados para famílias em situação de vulnerabilidade e risco social, o capítulo 4º trata também do familismo, considerando o princípio da matricialidade sociofamiliar.

A proteção socioassistencial no estado do Paraná e na região de Ponta Grossa foi o foco do 5º capítulo, em que consta o perfil socioeconômico do estado, da região e das famílias em situação de vulnerabilidade e risco social, bem como, e da gestão da política de assistência social neste âmbito. Aspectos da cultura política

presentes na assistência social do Paraná, a rede filantrópica e o primeiro damismo. Os serviços socioassistenciais para famílias com crianças e adolescentes no Paraná e a relação da política de assistência social com a política de garantia dos direitos da criança e do adolescente e o FIA Estadual.

O 6º capítulo apresenta a gestão da política de assistência social na região de Ponta Grossa, a proteção social materializada para famílias com crianças e adolescentes em situação de risco e violação de direitos através dos serviços socioassistenciais, especialmente o PAIF, PAEFI, SCFV, Abordagem social e Serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade, ressaltando-se a complementaridade que deve ocorrer entre estes e a importância da articulação da rede de proteção.

Ao final são tecidas as considerações e conclusões da pesquisa diante dos objetivos definidos.

CAPÍTULO 1

ESTADO E PROTEÇÃO SOCIAL NAS SOCIEDADES CAPITALISTAS OCIDENTAIS

O Estado expressa a sociedade que o engendra e que lhe dá legitimidade para o uso do poder político. Assim, a discussão conceptual do Estado revela-se uma tarefa complexa e que só pode ter validade se considerar o contexto histórico de cada sociedade. Julgamos que não é possível operar teoricamente com um único conceito para elucidar uma organização humana que depende da diversidade de cada sociedade, das condições históricas de seu desenvolvimento. (COSTA, 2006, p. 30).

Neste capítulo, analisa-se, a partir da formação do Estado Moderno Ocidental, como se constituíram as formas de proteção social assistencial na sociedade organizada a partir de um modo específico de produção, o capitalismo.

Reconhece-se que as tensões geradas e as respostas estatais estão imbricadamente relacionadas às contradições¹³ que se fizeram presentes na organização da sociedade de classes.

1.1 O ESTADO MODERNO OCIDENTAL

A gênese do Estado Moderno Ocidental, que se constitui como Estado Civil após as revoluções liberais tem como marco o século XVIII e como contexto a Europa.

Com a influência das bases filosóficas dos jusnaturalistas¹⁴ - conhecida como a escola do direito natural, se delineou o contratualismo e a formação do Estado liberal – defendendo a necessidade da presença do Estado com a finalidade de garantir a segurança e a paz - e a partir dos fundamentos dos princípios liberais, para a constituição do referido aparato jurídico da ordem social.

Hobbes (2009) considerava que o Estado deveria ser soberano¹⁵ e intervir sempre que necessário – defensor de uma forte presença do poder estatal – apontou que este tinha inclusive legitimidade para utilizar a força e a violência como

¹³David Harvey na obra “Diecisiete contradicciones y el fin del capitalismo” se dispõe a tratar da concepção dialética da contradição “[...] que se refiere a dos fuerzas aparentemente opuestas simultaneamente presentes em una situación.” (HARVEY, 2014, p. 17).

¹⁴Referências clássicas para este debate são Thomas Hobbes (1651); John Locke (1689) e Jean Jacques Rousseau (1762).

¹⁵O poder do Estado não deriva de outro poder superior – como Deus (Igreja). A soberania é a característica do Estado Moderno.

instrumentos para manter o seu poder e cumprir com suas funções, pois afirmava que “Os pactos, sem a força, não passam de palavras sem substância para dar qualquer segurança a ninguém.” (HOBBS, 2009, p. 103).

Para Hobbes (2009) os indivíduos viviam em constante guerra uns contra os outros, o que traduziu através da célebre frase “O homem é o lobo do homem”. Estes aspectos seriam determinantes para a criação de um pacto que fosse capaz de garantir a segurança e a paz:

O fim último, causa final e desígnio dos homens (que amam naturalmente a liberdade e o domínio sobre os outros), ao introduzir aquela restrição sobre si mesmos sob a qual se vê viver no Estado, é o cuidado com sua própria conservação e com uma vida mais satisfeita. Quer dizer, o desejo de sair daquela mísera condição de guerra, que é a consequência necessária [...] das paixões naturais dos homens, quando não há um poder visível capaz de os manter em respeito, forçando-os, por medo do castigo, ao cumprimento dos seus pactos e à observância das leis de natureza [...]. (HOBBS, 2009, p.103).

Viver em estado de guerra significava viver em constante alerta, em defesa, “Pois a guerra não consiste apenas na batalha, ou no ato de lutar, mas naquele lapso de tempo durante o qual a vontade de travar batalhas é suficientemente conhecida.” (HOBBS, 2009, p. 46). O que se altera a partir da existência do Estado, e da crença de que este deveria ser capaz de atuar na defesa dos interesses dos indivíduos, permitindo um rompimento com a referida condição e conforme apontado por Hobbes uma cisão com uma condição embrutecida de vida.

Marshall (1967) realizou um paralelo sobre a forma embrutecida de vida com a de um cavaleiro, que teria uma “vida civilizada” na medida em que tivesse diminuída sua carga de trabalho e pudesse voltar-se para momentos de lazer e de cultura, bem como, através do acesso à educação, que deveria ser oferecida pelo Estado¹⁶.

No momento em que Hobbes concluiu o “Leviatã” (1651) – considerada uma das mais importantes obras do autor, referência para o pensamento político, a Europa vivenciava um grande período consecutivo de guerras que teve seu encerramento “[...] situado no Tratado de Paz de Vestefália (1648), com o reconhecimento de governos soberanos sobre uma dada área territorial.”

¹⁶O que foi tratado por Thomas Marshall (1967) e se constituiu como uma de suas principais referências: “Cidadania, classe social e *status*”, como resultado de uma conferência em que refletiu sobre os conceitos do economista britânico Alfred Marshall.

(ESTANQUE, 2013 p. 226), o que representou conforme o autor o princípio do Estado Moderno e a ascensão do Estado-Nação¹⁷.

A autoridade dos Estados traduziu-se então num consenso alargado em torno da soberania de cada território e das funções imputadas ao Estado, isto é: (a) uma forma de governo dotada de instituições e meios para impor a sua lei; (b) um povo que aceita submeter-se a esse governo e com ele partilha determinados valores; (c) um território com fronteiras bem delimitadas.” (ESTANQUE, 2013 p. 226).

Contexto em que Hobbes (2009) realiza a defesa da presença do Estado civil como soberano, com a finalidade de romper com o estado de guerra constante.

Importa ressaltar que Hobbes, para além das referidas funções atribuídas ao Estado, reconhece as possibilidades dos indivíduos não conseguirem por seu próprio “esforço” garantir o seu sustento e de seus dependentes através do trabalho, e defende diante disto a necessidade da existência da proteção social pública:

E sempre que muitos homens, por um acidente inevitável, se tornam incapazes de sustentar-se com seu trabalho, não devem ser deixados à caridade de particulares, mas serem supridos (tanto quanto as necessidades da natureza o exigirem) pelas leis do Estado. Pois, assim como é falta de caridade em qualquer homem abandonar aquele que não tem forças, também o é no soberano de um Estado expô-lo aos acasos de uma caridade tão incerta. (HOBBS, 2009, p. 115-116).

É de grande relevância a referida assertiva do autor, primeiro por reconhecer a existência de “incapacidades” – apesar de relacionar estas diretamente aos indivíduos - e posteriormente por retirar do âmbito da caridade tal atuação, o que certamente constitui-se como algo bastante diferenciado para o período, considerando-se que o Estado Moderno foi constituído tendo como base os interesses econômicos voltados para a busca da expansão dos princípios liberais na organização da economia de mercado, que em conjunto com os pensadores, cindiram com os preceitos religiosos e da fé instituindo as ideias Iluministas.

[...] o Estado Moderno expressa as contradições do contexto histórico que lhe deu origem, uma sociedade marcada pelo potencial humanizador da liberdade individual, da razão como guia para a ação humana e, ao mesmo tempo, dilacerada pela luta de classes e pelo antagonismo entre interesses privados, individuais, expressos na legitimidade da propriedade privada, e os interesses coletivos, a defesa da ordem legal e da ideia de justiça. (COSTA, 2006, p. 28).

Princípios estes que se tornaram funcionais aos interesses burgueses, e que foram marcos das Revoluções Americana¹⁸ (1776) e Francesa (1789) que com os

¹⁷Para Costa é preciso “[...] considerar a organização da estrutura produtiva, as relações entre as classes sociais, a ordem jurídica e a inserção de cada país no mercado mundial.” (COSTA, 2006, p. 40).

ideais de “Liberdade, Igualdade e Fraternidade” alteraram os fundamentos políticos – da monarquia absolutista, e econômicos – feudais – para instituir uma nova lógica perpassada de forma direta pelas relações estabelecidas entre o Estado e a sociedade civil.

Depois que a Revolução acabou, foi a burguesia quem ficou com o poder político na França. O privilégio de nascimento foi realmente derrubado, mas o privilégio do dinheiro tomou o seu lugar. ‘Liberdade, Igualdade e Fraternidade’ foi uma frase popular gritada por todos os revolucionários, mas que coube principalmente à burguesia desfrutar. (HUBERMAN, 1959, p. 162).

Os princípios da revolução foram traduzidos pela concepção liberal como interesses dos indivíduos, proprietários, a quem o Estado deveria para manter sua legitimidade, garantir os direitos civis e o estabelecimento de uma relação contratual que permitisse a defesa da propriedade, para quem as possuísse.

Os conceitos apresentados por Locke, tendo como base as ideias liberais, concebiam que os homens viviam em relação de harmonia entre si, mas não de maneira permanente, motivo pelo que abriam mão de sua vida em liberdade natural em busca de segurança, paz e principalmente defesa da propriedade através do Estado (LOCKE, 2001). Caso isto não ocorresse, o Estado poderia perder a sua legitimidade.

Ressalta-se que o conceito de propriedade para Locke abrangia o direito à vida, à liberdade e aos bens, o que mostra a relação da defesa da propriedade com a busca da segurança e da paz como atributos, responsabilidades do Estado para manter-se legítimo.

Para Locke (2001) todos nasciam com os mesmos direitos e com autonomia para viver e conquistar a propriedade através do trabalho, do “esforço” de cada um – destacando-se que neste período se buscava que o trabalhador fosse proprietário da sua força de trabalho, saindo do regime feudal, e os proprietários se constituíam como cidadãos.

Identifica-se que para as concepções jusnaturalistas a formação do Estado se deu diante da vontade dos indivíduos – e não de Deus, o que se constituiu como

¹⁸Ocorrida entre os anos de 1775 e 1783, teve como principal objetivo a busca pela Independência dos Estados Unidos em relação à Inglaterra. Singer (2003) trata da Revolução Americana como pioneira na formulação de direitos humanos, relacionando os princípios de independência e cidadania, elevando os indivíduos à condição de sujeitos políticos, o que não se estendia a todos, ficando de fora os negros, os índios, as mulheres e os escravos. A Revolução Americana influenciou, com seus princípios liberais a Revolução Francesa.

aspecto emancipatório e político - através de um pacto lhe atribui funções¹⁹ que ao serem cumpridas lhes dão legitimidade e poder soberano para atuar em um determinado território e diante do povo que faz parte deste.

A origem do Estado Moderno em seu caráter liberal definiu uma nova forma de relação, que, apesar dos princípios proclamados, possibilitou a emergência do sistema econômico capitalista que legitimou a desigualdade material entre os indivíduos.

Rousseau (1978), ao refletir sobre a origem da desigualdade entre os homens, afirma que esta se deu a partir do surgimento da propriedade privada, e que, o pacto na forma como foi estabelecido seria o reconhecimento da desigualdade. Diante disto, Rousseau, nas suas concepções democráticas, apontou que o pacto deveria representar a vontade geral, a vontade do povo e que este é o soberano e atribui o poder ao Estado.

Com a finalidade de garantir a soberania e cumprir com o poder até então estabelecido legitimou-se o uso da força e da violência por parte do Estado, que conforme Weber (2006) se constitui como um aparelho de dominação que tem como pressuposto as relações desiguais, e reivindica o monopólio do uso legítimo da violência para administrar a ordem.

O Estado moderno é um agrupamento de dominação que apresenta caráter institucional e que procurou (com êxito) monopolizar, nos limites de um território, a violência física legítima como instrumento de domínio e que, tendo esse objetivo, reuniu nas mãos dos dirigentes os meios materiais de gestão. (WEBER, 2006, p. 62).

O Estado liberal consolidou-se no século XIX, e passa a ser criticado e tensionado pela corrente marxista, que afirmou o caráter de classe²⁰ do poder estatal e as consequências das condições de existência dos trabalhadores no sistema de produção proposto, afirmando que: “O poder executivo do Estado moderno não passa de um comitê para gerenciar os assuntos comuns de toda a burguesia²¹.” (MARX; ENGELS, 1998, p.12). O que é reafirmado por Coutinho (2007):

¹⁹Os jusnaturalistas não possuíam as mesmas concepções sobre as funções do Estado, Hobbes previa uma forte presença do Estado e o atendimento aos “necessitados”; John Locke a liberdade do trabalho e Jean Jacques Rousseau defendia a regulação da propriedade.

²⁰Conforme Poulantzas (1970, p. 7), a definição principal sobre as classes sociais estariam relacionadas à posição em que se ocupa no processo de produção, mas também a “[...] critérios políticos e ideológicos.”

²¹Simionatto (2011) ao tratar do conceito de Estado para Marx aponta a influência do contexto em que este realizou as suas concepções referente a uma teoria “restrita de Estado”.

A gênese do Estado reside na divisão da sociedade em classes, razão por que ele só existe quando e enquanto existir esta divisão (que decorre, por sua vez, das relações sociais de produção); e a função do Estado é precisamente a de conservar e reproduzir tal divisão, garantindo assim que os interesses comuns de uma classe em particular se imponham como interesse geral da sociedade. (COUTINHO, 2007, p. 123).

Na ordem social capitalista se estabelecem duas classes sociais fundamentais, formadas pelos burgueses²² – os investidores – e os trabalhadores que vendem a força de trabalho em troca de um salário e sobrevivência. No entanto, estas não se constituem como as únicas classes, devendo-se mencionar as massas que não são incorporadas pelo mercado de trabalho, para quem são dirigidas ações ora “caritativas” ora repressivas e criminalizadoras, com prevalência destas.

A história de todas as sociedades que existiram até nossos dias têm sido a história da luta das classes. Homem livre e escravo, patrício ou plebeu, barão e servo, mestre de cooperação e companheiro, numa palavra, opressores e oprimidos, em constante oposição, têm vivido numa guerra ininterrupta, ora franca, ora disfarçada. (MARX; ENGELS, 1998, p. 7).

A interpretação da sociedade a partir da obra de Marx permitiu o fortalecimento de um processo mobilizador dos trabalhadores e do reconhecimento da condição de classe a que estavam submetidos, possibilitando um tensionamento e evidenciando os interesses de classes em conflito.

Os primeiros movimentos dos trabalhadores ocorreram no sentido de destruir o que entendiam ser a causa da miséria por eles vivenciada “Os destruidores de máquinas, chamados ludistas, ao lutarem contra a maquinaria sentiam que lutavam por um padrão de vida.” (HUBERMAN, 1959, p. 198). Desta forma “[...] atacam os instrumentos de produção: destroem as mercadorias estrangeiras que lhes fazem concorrência, queimam as fábricas e esforçam-se para reconquistar a posição perdida do artesão da Idade Média.” (MARX; ENGELS, 1998, p. 20).

Conforme Marx e Engels (1998), os movimentos realizados pelos trabalhadores foram se alterando na medida em que ocorreu o aumento do número de proletários e que estes passam a ficar mais concentrados territorialmente, aumentando conseqüentemente conforme os autores, sua força e a consciência desta força.

²²Foi considerado – no referido contexto – um processo de caráter revolucionário, pois permitiu o rompimento com as relações feudais até então estabelecidas no cenário europeu e vai delineando as novas características das relações econômicas de produção, vinculadas diretamente a formação do Estado Moderno.

Identificando-se a força dos trabalhadores enquanto tomada de consciência da sua condição na sociedade de classes, em que a liberdade formal entre os indivíduos acaba por ocultar as desigualdades existentes, entre os que têm interesse em comprar e os que “têm interesse” em vender a força de trabalho, pois,

Somente quando os trabalhadores não são donos da terra e das ferramentas – somente quando foram separados desses meios de produção – é que procuram trabalhar para outra pessoa. Não o fazem por gosto, mas porque são obrigados [...] Devem vender a única coisa que lhes resta – sua capacidade de trabalho, sua força de trabalho. (HUBERMAN, 1959, p. 174).

A expropriação fetichiza as relações humanas e coloca o trabalho assalariado como mercadoria, o que conforme o conceito de Marx, é utilizado para criar mais-valia e garantir a reprodução das riquezas dos burgueses. Com este mesmo objetivo o aparato Estatal foi e continua sendo extremamente funcional para a defesa dos interesses da classe burguesa.

Conforme Coelho (2009), Marx teria apontado a importância e o caráter revolucionário impresso pelo sistema capitalista para a superação das dominações tradicionais - feudais - e da escassez em que viviam as populações no período em que antecedeu este sistema econômico, mas que cumprindo com esta função deveria ser superada.

As possibilidades de superação do sistema capitalista, deveria se dar, conforme Marx e Engels (1998), através da organização dos trabalhadores em partido político.

Vocês estão horrorizados com a nossa intenção de acabar com a propriedade privada. Mas na sua sociedade, a propriedade privada já acabou para nove décimos da população. A sua existência para os poucos deve-se simplesmente à sua não existência para estes nove décimos. Vocês nos condenam, portanto, pela intenção de acabar com uma forma de propriedade, a condição necessária para aquelas cuja existência é a não existência de qualquer propriedade para a maioria imensa da sociedade. (MARX; ENGELS, 1998, p.34).

Estes pressupostos possibilitaram o fortalecimento de um tensionamento entre interesses divergentes, contradição que colocou em pauta também os interesses dos trabalhadores fazendo com que o Estado passasse a incorporar as demandas da referida classe, pois:

[...] para que o Estado consiga cumprir um tal desígnio, isto é, para realizar a sua função reprodutiva e assegurar a coesão da ordem socioeconômica vigente, terá de se afirmar «acima» de cada fracção e sempre que necessário agir em benefício (real ou aparente) do povo e das classes trabalhadoras, por exemplo, legislando contra os interesses (imediatos) dos grupos privilegiados. (ESTANQUE, 2013 p. 232).

As demandas que foram materializadas através de formas de proteção social, passam a mover também os ideários do liberalismo a constituir alternativas que contribuíssem para a manutenção da coesão social sem colocar em risco o modelo econômico vigente, pois “[...] a reprodução de sua aceitação da ordem social dominante são fundamentais para o funcionamento da acumulação a longo prazo, o que não se faz sem hegemonia e sem dominação, e, sem luta e consenso [...].” (FALEIROS, 2000, p. 78) possibilitando inclusive a reprodução do sistema capitalista, movimento que é corroborado por Faoro: “Observa-se, para evitar equívocos, que não se trata de reivindicações operárias traduzidas em plataforma política, mas do prudente cuidado das elites de acomodá-las a uma direção e, ao admiti-las dar-lhes um rumo.” (FAORO, 1979, p. 608)²³. A contradição que fica explícita na referida relação é tratada também por Montaño:

No contexto da ordem do capital, o fornecimento de bens e serviços constitui, em parte, o resultado de demandas e lutas de classes sociais, caracterizando-se assim um processo contraditório entre a sua funcionalidade com a hegemonia e a acumulação capitalista (produtivo comercial), e a representação de conquistas e direitos dos trabalhadores e cidadãos; (MONTAÑO, 2012, p. 280).

O que não retira a importância dos movimentos ocorridos e da luta dos trabalhadores, pois foi o que permitiu que a questão social fosse colocada em pauta e que o Estado, em certa medida, passasse a regular as relações capital trabalho. Ao mesmo tempo, evidenciam a opção política da burguesia de “conciliar conflitos” sem colocar em risco a ordem econômica instituída. Ou seja,

[...] não foi a existência da pobreza que motivou a construção de políticas de proteção social, mas sim a ameaça política e social que nasce da contradição entre uma ordem econômica que reproduz a miséria e uma ordem política que afirma a igualdade entre os cidadãos. (JACCOUD, 2009, p. 66).

A proteção social está diretamente relacionada às relações econômicas e políticas presentes em cada sociedade, podendo variar sua intensidade, cobertura, forma, de acordo com as concepções democráticas e de cidadania, bem como dos recursos garantidos para assegurar os custos com a proteção social pública.

²³Como exemplo deste processo apresenta-se o posicionamento do Sr. Giddy - um industrial - com relação às reivindicações dos trabalhadores para a criação de escolas primárias aos seus filhos no início da Revolução Industrial “Dar educação às classes trabalhadoras pobres seria na realidade prejudicial à sua moral e felicidade; aprenderiam a desprezar sua sorte na vida ao invés de fazer deles bons servos na agricultura e outros empregos laboriosos, que a sua posição na sociedade os destina [...] Permitir-lhes-ia ler folhetos sediciosos e os tornaria insolentes para com seus superiores.” (POLOCK apud HUBERMAN, 1959, p. 194).

Não basta que as consequências destas desigualdades existam, mas elas precisam ser efetivamente reconhecidas e pautadas nas agendas públicas, tornando-se através da mobilização política uma demanda capaz de exigir a atuação Estatal frente as diversas problemáticas. O que aponta para as complexidades e contradições que permeiam a dinâmica social, e que possibilitaram a ocorrência do aumento paulatino das possibilidades de participação política, apesar de manter as características da ideologia dominante liberal burguesa.

Ocorreram alterações nas configurações das lutas e movimentos de classes, que na medida possível, passaram a utilizar dos novos mecanismos de participação política, deslocando-se dos princípios estabelecidos pelos partidos comunistas²⁴, que apontavam como pressuposto o fim do capitalismo e consequentemente do Estado na forma como havia sido instituído.

Mesmo mantendo-se os princípios liberais da hegemonia burguesa o Estado mudou, conforme Simionatto (2011) foi o contexto diferenciado de atuação estatal que fez com que Gramsci, a partir da base marxista, tecesse seus conceitos sobre o “Estado ampliado”, que apresenta estruturas mais complexas características do seu tempo, pois:

[...] o ponto de chegada para o Marx do Manifesto do Partido Comunista é exatamente o ponto de partida para Gramsci. Se, para o primeiro, o Estado é um aparelho coercitivo, instrumento de dominação, para o segundo, o Estado não é algo impermeável às lutas de classe, mas é atravessado por ele. (SIMIONATTO, 2011, p. 68).

Gramsci aponta que para além do Estado - inscrito também como “sociedade política” - existe a esfera da “sociedade civil²⁵”, sendo esta, “[...] o conjunto de organismos ditos ‘privados’” (SIMIONATTO, 2011, p. 69). Sendo que ao primeiro Gramsci atribui a função de domínio e coerção e a este de hegemonia e consenso, ocorrendo uma relação dialética entre as duas esferas em que a coerção vai sendo permeada pelo consenso a partir de um processo de democratização das funções das instituições presentes na “esfera política”. (SIMIONATTO, 2011, p. 69).

É neste sentido que a hegemonia apresenta-se como uma das categorias centrais para Gramsci. Aponta para a mudança na forma como deveria acontecer a

²⁴Conforme Couto (2008), a Revolução Russa ocorrida em 1917 foi um dos mobilizadores, a partir do que se constituiu uma nova vertente política, econômica e ideológica que ecoou para o mundo um novo modelo de sociedade possível.

²⁵Para Gramsci, a sociedade civil “[...] é o espaço onde se organizam os interesses em confronto, é o lugar onde se tornam conscientes os conflitos e as contradições.” (SIMIONATTO, 2011, p. 70).

revolução considerando a complexificação e ampliação do Estado apresentado por Marx, em que a hegemonia se constitui quando:

[...] forças dominantes sofrem a oposição das forças emergentes, dominadas, em um processo de luta pelo encaminhamento de uma nova ordem social. Assim, falar em hegemonia implica falar também de crise de hegemonia, que se caracteriza pelo enfraquecimento da direção política da classe no poder, ou pelo enfraquecimento do seu poder de direção política e perda de consenso. (SIMIONATTO, 2011, p. 47).

Identifica então a “Revolução Passiva” como o movimento que possibilitaria a hegemonia a partir da formação de consensos inclusive junto às classes subalternas que são cooptados por interesses das classes dominantes, ou seja, contrários aos seus próprios interesses que utilizam conforme os termos gramscianos “aparelhos privados de hegemonia” “[...] incluindo: a escola, a Igreja, os jornais e os meios de comunicação de maneira geral. Esses aparelhos têm por finalidade inculcar nas classes exploradas a subordinação passiva, através de um complexo de ideologias formadas historicamente.” (SIMIONATTO, 2011, p. 49).

As duas vertentes sofrem tensionamento²⁶, entre as perspectivas que continuam a afirmar a presença do Estado como representante único dos interesses da elite burguesa e entre os que entendem a ocorrência de uma alteração da atuação deste a partir das relações estabelecidas com a sociedade civil.

Tensionamento presente também na forma como se identifica a atuação estatal diante da implementação de políticas públicas, o que conforme Howlett (2013), torna evidente que trata-se de uma tomada de posição política, e não de um ato imbuído de neutralidade.

As reflexões realizadas permitem a identificação de aspectos que se referem à formação do Estado Moderno Ocidental, e como as funções deste na defesa e proteção da vida e dos direitos liberais, permeados pela organização social e econômica foram ao mesmo tempo geradoras de garantias e de riscos sociais, e consequentemente de contradições e tensionamentos.

Importa identificar como a partir disto, emerge a necessidade e a implementação de ações de proteção social pública.

²⁶Hobsbawm (2003) trata da guerra fria, que polarizou o mundo no século XX, ao serem constituídas as disputas entre os diferentes projetos de sociedade “[...] potencias disputando uma ideologia.” (HOBBSAWM, 2003, p. 232), apresentados pela URSS e EUA.

1.2 A PROTEÇÃO SOCIAL

Conforme Santos (2009) e Jaccoud (2009) antes do século XVIII prevaleciam relações de pertencimento que promoviam a proteção social de maneira primária, o que foi denominado por Castel (2005) como “proteção próxima”:

Quando dominam os laços que a unem a família, a linhagem e os grupos de vizinhança, e quando o indivíduo é definido pelo lugar que ocupa numa ordem hierárquica, a segurança é garantida no essencial com base na pertença direta a uma comunidade e depende da força desses vínculos comunitários. (CASTEL, 2005, p. 13).

As formas de “proteção próxima”, com base na existência de vínculos e que possibilitavam através disto a proteção, estavam atreladas ao feudalismo, ordem econômica vigente antes do início do período industrial²⁷.

No século XIX, devido ao processo de industrialização e modernização ocorrida nos países ocidentais e conseqüentemente alteração nas formas de constituição e manutenção dos vínculos de pertencimento e proteção é que cresce a demanda pela proteção social pública, pois conforme apontado por Huberman “A forma pela qual os homens vivem é determinada pela forma de ganhar a vida – pelo modo de produção predominante dentro de qualquer sociedade em determinado momento” (HUBERMAN, 1959, p. 237).

O cenário de urbanização e industrialização deflagrou um contexto novo, diferenciado e complexo “[...] A comida, a habitação, as vestes e tudo mais o que fosse necessário à sobrevivência deveriam ser obtidos por meio dos ganhos auferidos com o trabalho assalariado.” (SANTOS, 2009, p. 31), o que gerou desigualdades sociais aos indivíduos e famílias, ou seja,

A ideia da instituição de um sistema de proteção social público nasceu no século XIX com a industrialização e a constatação de que a vulnerabilidade e a insegurança social vinham se ampliando à medida que se expandiam as relações de trabalho assalariadas. (JACCOUD, 2009, p. 58).

As políticas públicas podem possibilitar a garantia de certo padrão de bem-estar aos trabalhadores, seja devido à incorporação das demandas da referida classe através da mobilização política ou para garantia da reprodução do sistema capitalista:

²⁷Este contexto não pode ser generalizado, e está sendo citado a partir das características dos Países Europeus que fizeram parte da II Etapa da Revolução Industrial a partir do século XIX.

[...] o Estado capitalista tornou-se, desde o final do século XIX, parte visivelmente interessada nos conflitos entre capital e trabalho, agudizados pelo processo de industrialização, assumindo um forte papel regulador, dando origem ao Estado de Bem-Estar ou Estado Social. (PEREIRA, 2008a, p. 30).

Os elementos até então descritos, fizeram com que se constituíssem formas diferenciadas de proteção social. Esping-Andersen e Palier (2011) classificam alguns desses sistemas existentes na Europa apresentando as características principalmente de cobertura de proteção:

Podemos agrupar los sistemas de protección social en tres grandes familias o regímenes (el régimen socialdemócrata de los países escandinavos, el régimen liberal de los países anglosajones y el régimen conservador-corporativista de los países de la Europa continental), diferenciando al mismo tiempo los objetivos políticos y sociales que tratan de alcanzar (respectivamente: la igualdad entre los ciudadanos, la simple cobertura social de los más pobres, el mantenimiento de los ingresos de los trabajadores) y los instrumentos que utilizan a tal efecto (respectivamente: políticas universales y servicios sociales gratuitos, políticas sociales dirigidas a un sector de población restringido, seguros sociales financiados por cotizaciones sociales). (ESPING-ANDERSEN; PALIER, 2011, p. 9).

Identifica-se a existência de diferentes regimes de bem-estar e conforme afirma Pereira (2013) a importância de se utilizar adjetivos que possibilitem expressar as principais características destes, pois:

[...] o termo *proteção social* encerra em si um ardil ideológico, a ser teoricamente desmontado, visto que ele falseia a realidade por se expressar semanticamente como sendo sempre positivo. [...] Contudo, em cada uma delas assume características diferentes e adquire distintas – e até adversas – significações. Isto porque, ainda em concordância com a hipótese de trabalho, a *proteção social*, onde quer que tenha sido empregada, sempre foi alvo de interesses discordantes entre os seus estudiosos, executores e destinatários. (PEREIRA, 2013, p. 285).

Importa ainda registrar que em qualquer uma das formas apresentadas por Esping-Andersen e Palier (2011), a proteção social envolve diferentes esferas – pública e privada, é o que apontam:

Tanto el individuo como la sociedad deben necesariamente su protección social a la combinación de la familia, el mercado y las prestaciones sociales de los poderes públicos. Pero para la mayoría de la gente, la familia y el mercado son las fuentes principales de protección: el salario nos viene esencialmente del mercado y, por lo general, el grueso de la asistencia social no los proporcionan los miembros de nuestra familia. (ESPING-ANDERSEN; PALIER, 2011, p. 23).

Isso remete a refletir sobre a forma como a família, o mercado e o poder público são responsabilizados diante da proteção social nos diferentes regimes de bem-estar.

Para que a proteção social em uma determinada sociedade possa ser avaliada tendo como base as concepções dos referidos autores, deve ser identificado o grau de participação do Estado, a abrangência de cobertura da proteção social para os cidadãos e o acesso a serviços e cuidados fora das vias do mercado e da família. Sendo que este último fator contribuiria para que o trabalhador pudesse ter ampliada a garantia de atendimento as suas necessidades, bem como para garantir uma maior autonomia destes frente as condições de trabalho impostas.

É preciso considerar que se o mercado e a família são colocados como eixos centrais de proteção social, a fragilização da capacidade de atuação desses certamente traz agravamentos das condições de vulnerabilidade e risco vivenciadas pela população.

Em momentos de grande capacidade de absorção do mercado de trabalho, de expansão econômica, esse mostra-se capaz de proteger um percentual maior da população, o que muda de cenário em períodos de crise e aumento dos índices de desemprego.

Na América Latina, Del Valle (2012) identifica que através dos sistemas de proteção social “[...] el Estado apunta ciertas condiciones indispensables para el mantenimiento y la continuidad de la acumulación de capital [...]” (DEL VALLE, 2012, p. 53), o que segundo o autor não ocorre de forma escancarada, inclusive ideologicamente acredita-se que devem manter-se separadas, mas que isto contribui para a legitimidade do atual sistema econômico.

Identifica-se a emergência de um quadro de *tensionamento* entre diferentes perspectivas teóricas diante das contradições que ganham evidência a partir da sociedade de mercado,

Até finais do século XIX foi o princípio de mercado que se sobrepôs aos restantes, mas o mesmo induziu – sobretudo devido ao papel da luta de classes – um esforço de reconstrução do princípio da comunidade. O movimento operário e as ideologias mais radicais que o penetraram (em especial o anarquismo e o marxismo) foram portadores de uma linguagem, de um projecto político que, de certo modo, transportaram um reforço do princípio da comunidade, ou, dito de outra maneira, projectaram um discurso classista e comunitarista que, além da sua marca emancipatória, reinventaram a identidade colectiva dos oprimidos em torno da noção de classe. Ainda que em parte ficcionada, essa foi uma subjectividade que, por um lado, resistiu ao princípio do mercado e, por outro lado, foi decisiva para a emergência do Estado social. (ESTANQUE, 2013 p. 235).

O Estado Social, vivenciado principalmente na Europa durante os “30 anos Gloriosos”, que ocorreu logo após a 2ª Guerra Mundial, entre 1945 e 1975, propôs-

se a união entre os preceitos econômicos através do modelo fordista²⁸ somados a uma forte presença estatal.

Foi a vivência de crises econômicas e de duas guerras mundiais (1914-1918 e 1935-1945), que fez com que os países ocidentais considerados mais desenvolvidos, passassem a repensar o papel do Estado, a exemplo do ocorrido nos EUA, que com o termo “seguridade social” assume que o Estado deve atuar para evitar a miséria e a pobreza.

Uma das principais referências neste sentido foi o economista John Maynard Keynes, que defendia a intervenção estatal para um capitalismo regulado, sem alterar as bases técnicas da produção e atuando diante das crises cíclicas do sistema capitalista visando gerar crescimento econômico e pleno emprego.

Keynes não acreditava na auto-suficiência do mercado, é o que aponta Costa, no entanto, “Keynes pode ser considerado o retrato do liberal de seu tempo, o caráter individualista pelo qual percebia os problemas sociais, a sua análise dada dentro dos limites da disciplina de economia, feita a partir de uma divisão positivista do saber.” (COSTA, 1999, p. 168).

Conforme Costa (2006), as principais proposições de Keynes estavam pautadas no pleno emprego, na manutenção elevada dos níveis de demanda e consumo e da garantia de salários indiretos mantidos com fundo público, o que se dava a partir da constituição de políticas sociais e acesso ao crédito.

[...] considera-se aqui a ‘pobreza’ como um problema de distribuição. Com isso desloca-se a gênese da ‘questão social’ da esfera econômica, do espaço da produção, da contradição entre capital e trabalho para a esfera política no âmbito da distribuição, como uma questão entre cidadãos carentes e Estado. (MONTAÑO, 2012, p. 276).

A teoria keynesiana aponta para mais um dos aspectos que definiu a atuação estatal de forma a interferir nos processos econômicos e de fortalecimento das ações de caráter protetivo, visando criar condições para a continuidade do sistema capitalista de produção. Esta atuação estatal não teve como pressuposto a superação das relações econômicas então estabelecidas ou o questionamento das desigualdades sociais geradas pelo referido sistema, mas garantir as possibilidades de reprodução do mesmo, pois é necessário considerar que para Keynes,

²⁸Conforme Behring (2010), o fordismo se constituiu como uma forma diferenciada de produção voltada para o aumento da produtividade, decomposição do processo de trabalho, estudo dos movimentos e controle do tempo.

[...] a sociedade deve ser conduzida pela elite política. Sua vinculação ao partido liberal deve ter lhe dado os horizontes para a sua análise; assim, ficava fora de seu ideário qualquer possibilidade de análise a partir de uma perspectiva de classe que não fosse dada pela elite política de cada país. (COSTA, 1999, p. 167).

Após o “Período de Ouro” se solidificou a partir de 1980 as ideias neoliberais voltadas agora a globalização²⁹, que objetivam derrubar barreiras e expandir as possibilidades de acumulação através da exploração do trabalho com o menor custo possível, formando um novo paradigma que coloca em questionamento os conceitos e funcionamento dos Estados-Nação que deram origem ao Estado Moderno Ocidental.

Questionou-se as intervenções voltadas a constituição de sistemas de proteção social nos moldes do que vivenciou a Europa através do “Estado Providência”, “[...] a sociedade, no seu conjunto, regressa à situação que já experimentara no século XIX, isto é, a uma sujeição generalizada às leis do mercado.” (ESTANQUE, 2013 p. 236).

Concepção que vem possibilitando o desmantelamento dos direitos trabalhistas, a fragilização dos processos de vinculação no mercado laboral e aumentando os fossos de desigualdade social geradores de conflitos sociais que criam vulnerabilidades, riscos e violações de direitos.

Ao mesmo tempo concebem a importância de uma presença cada vez mais reduzida dos Estados voltados à proteção social, recaindo sobre os indivíduos a responsabilidade pela vivência destes processos, bem como sobre as possibilidades de superação das referidas condições.

Identifica-se a atuação do Estado Moderno de formas diversas, conforme as características conjunturais, e que os modelos de relação do Estado com o sistema econômico capitalista tem se mostrado conforme Estanque “[...] compósitas, transitórias e de duração indefinida.” (ESTANQUE, 2013, p. 239). Diante do que, Del Valle (2012) identifica os limites das políticas sociais estabelecidas e o desajuste desta com os riscos existentes, entendendo a necessidade de consolidação de uma nova estrutura de proteção social com base em modelo fiscal diferenciado,

²⁹“A globalização pode ser pensada como um complexo processo desencadeado pela forma de produção e circulação de mercadorias, exponenciado a partir da segunda metade do século XX, em virtude de um enorme avanço tecnológico. Ao lado do avanço da internacionalização da produção, a globalização também adquire o caráter de um movimento político, cultural e valorativo, na medida em que difunde uma maneira de ser, de pensar e um tipo de sociedade como forma hegemônica, a sociedade capitalista.” (COSTA, 2006, p. 82).

apontando para a relação existente entre os modelos de desenvolvimento e a forma de intervenção estatal adotada.

Del Valle (2012) faz uma comparação entre o modelo de desenvolvimento econômico industrial da Europa que ocorreu de forma dinâmica e sem intervenção do Estado e da América Latina, que dependeu da intervenção deste para estimular a industrialização prevalecendo o Estado desenvolvimentista em detrimento do Estado social.

No Brasil este fenômeno se deu como uma das consequências do processo de colonização e de envio das riquezas para a coroa, devido ao que a renda “[...] nunca foi suficientemente grande para criar alternativas ao agente econômico interno.” (FERNANDES, 2006, p. 40). Este é um dos elementos que determinou a condição de capitalismo dependente³⁰ no Brasil e conforme Huberman (1959) as possibilidades de riqueza para a metrópole, “No plano internacional, as concentrações de riqueza aprisionam as nações fracas.” (FAORO, 1979, p. 671).

Como agente econômico de desenvolvimento, o Estado passa a exercer algumas funções principais:

a) intermediario financiero con el objeto de transferir recursos financieros hacia la industria privada por medio de instituciones de desarrollo especialmente creadas para tal fin; b) distribuidor de ingresos por medio de asignar recursos para la expansión de la seguridad social y la extensión de los servicios de educación, salud y vivienda; c) inversor directo por medio de adaptar y ampliar la infraestructura económica de transportes, comunicaciones y energía junto con algunas empresas industriales. (DEL VALLE, 2012, p. 58).

Atrelado a esta análise Del Valle (2012) descreve que a proteção social na América Latina seguiu o princípio da subsidiariedade, quando o Estado intervém somente quando as instituições mais próximas falharam, e corporativista, que permitiu o acesso de forma segmentada e através do *status* profissional, reforçando a centralidade existente no mercado laboral e justificando assim as intervenções ligadas aos riscos e falhas do sistema familiar, o que contribuiu para aumentar as vulnerabilidades e riscos sociais vivenciadas pela população (DEL VALLE, 2012).

Este processo é reconhecido como “Familismo ou Familista” e se caracteriza pela responsabilização das famílias pela proteção social de seus membros. Conforme Teixeira (2009), as políticas podem ser classificadas em familistas ou protetivas:

³⁰O que é descrito por Fernandes (1975) como Neocolonialismo.

[...] 'familista', é identificada com o projeto neoliberal que preconiza a centralidade da família, apostando na sua capacidade de cuidado e de proteção, enquanto canal natural de proteção social, junto com o mercado e organizações da sociedade. [...] a tendência 'protetiva', em contraposição, afirma que a capacidade de cuidados e proteção da família está diretamente relacionada à proteção que lhe é garantida através das políticas públicas. (TEIXEIRA, 2009, p. 256).

É possível compreender porque em países em que a forma predominante de proteção social é familista ocorre muitas vezes uma defesa até mesmo intransigente do modelo de família tradicional, com uma divisão conservadora e clara dos papéis entre os membros deste núcleo de convivência “[...] baseado nos papéis do homem/provedor e mulher/cuidadora” (TEIXEIRA, 2009, p. 256).

Neste formato um dos membros da família, de maneira geral as mulheres, é responsabilizada pelo cuidado dos indivíduos mais vulneráveis, enquanto o homem, na figura de provedor, seria responsável pelo trabalho e manutenção financeira da família.

A “família tradicional” resquício da família patriarcal constituída no Brasil no período colonial, com estrutura nuclear e forte divisão dos papéis sociais de seus membros, parece estar enraizada na sociedade brasileira, considerando a presente discussão entorno do “Estatuto da Família³¹” que traz no Art. 2º como conceito desta “[...] núcleo social formado a partir da união entre um homem e uma mulher, por meio de casamento ou união estável, ou ainda por comunidade formada por qualquer dos pais e seus descendentes.”

O modelo de família tradicional³², e com papéis totalmente estabelecidos conforme mencionado, não retratam a realidade de todas as configurações familiares, pois estas possuem arranjos diversos, e mesmo diante da “tradicional” composição pai, mãe e filhos identificam-se mudanças que são reflexos do aumento da inserção das mulheres no mercado de trabalho, além de buscarem a continuidade dos estudos e da qualificação profissional. Somente este fato já representa uma grande alteração nas possibilidades de manutenção da família como referência para cuidado dos seus membros.

³¹Projeto de Lei 6.583 – A, de 2013, do Deputado Anderson Ferreira do PR – PE.

³²Dados do IBGE (2015) indicam que 14,6% dos domicílios eram compostas de maneira unipessoal, destes, 63,7% era de pessoas com mais de 50 anos, taxa que em 2005 era de 57,3%. Do total de famílias, 42,3% eram compostas por casais com filhos (queda de 7,8% se comparado a 2005) e 20% por casais sem filhos (aumento de 4,8%), 16,3% por famílias monoparentais chefiadas por mulheres.

Deve-se ressaltar que estas características não são determinantes para a alteração dos papéis socialmente atribuídos no âmbito familiar, em que muitas vezes, a mulher continua sendo a única responsável pela realização das atividades domésticas, de cuidado dos filhos ou de outras pessoas dependentes.

Sendo relevante identificar quais são as possibilidades de autonomia das mulheres e de negociação diante da divisão das responsabilidades das tarefas na esfera doméstica, o que pode interferir nas possibilidades de autonomia face o acesso à renda, bem como, das características culturais que interferem nas possibilidades de constituição de espaços de relação mais, ou menos democráticas e igualitárias entre os casais no espaço privado.

Isto pode interferir na capacidade de inserção das mulheres no mercado de trabalho e conseqüentemente do aumento da geração de renda da família através desta,

Es una paradoja de nuestro tiempo que las políticas sociales familiaristas impidan formar una familia. La caída drástica de la fecundidad y el aumento del número de las mujeres sin hijos, especialmente entre las más cualificadas, en gran parte de Europa están directamente relacionados con la ausencia de servicios de cuidado de los hijos. (ESPING-ANDERSEN; PALIER, 2011, p. 24).

Esping-Andersen e Palier (2011) apontam para a necessidade de políticas públicas que possibilitem o apoio às famílias no que se refere ao cuidado, especialmente, de crianças e adolescentes.

Dados do IBGE/PNAD 2015 indicam uma razão de dependência total de 54,7% no Brasil. Destes, 32,5% são jovens e 22,2% idosos. Em comparação com outros anos, os dados apontados indicam uma redução da taxa total de dependência, com aumento na taxa de dependência de idosos, “As mudanças na razão de dependência estão diretamente associadas à diminuição da fecundidade e ao aumento na longevidade da população, especialmente na população idosa”. (IBGE, 2015).

A ausência de serviços de cuidado pode interferir nas possibilidades de conciliação da maternidade e o mercado de trabalho ou colocando muitas vezes as mulheres em uma condição de subalternidade neste processo, relegando a estas postos piores de emprego, com vínculos mais precários e menores garantias de renda, e que sofrem ainda as interrupções durante o processo de licença maternidade, que no caso do Brasil não pode ser dividida com os homens, e muitas

vezes após a finalização da licença, as mulheres permanecem cuidando dos filhos devido à ausência de espaços que possibilitem o cuidado destes.

No Brasil a Constituição Federal prevê a licença paternidade de 5 dias, no entanto, no dia 08 de março de 2016, foi sancionada a Lei 13.257 que dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e dentre outros aspectos, alterou a Lei 11.770 de 09 de setembro de 2008 que trata da “Empresa Cidadã” e acrescentou no Art. 1º os incisos I, que amplia 60 dias a licença maternidade e o inciso II que amplia em 15 dias a licença paternidade. Estas alterações consistem em avanços que possibilitam a ampliação do tempo de permanência dos pais com a criança recém-nascida, no entanto, mantém-se a disparidade de tempo em que a mãe e o pai terão de licença com este objetivo.

A responsabilidade pelos cuidados são assumidos pelas famílias, principalmente pelas mulheres, que precisam manter um de seus membros afastados da inserção no mercado de trabalho, o que interfere diretamente na renda familiar.

O não acesso as condições adequadas de renda podem condicionar os grupos familiares à vivência de ciclos de reprodução da pobreza, o que conforme Esping-Andersen e Palier (2011), mostra-se como fator que interfere diretamente nas possibilidades de desenvolvimento dos filhos.

O que permite concluir que nas formas de proteção social familistas, existem maiores possibilidades de vivência de situações de vulnerabilidade em famílias com crianças e adolescentes, considerando a ausência de atuação do poder público diante das atenções continuadas e qualificadas de proteção social.

A atuação residual do poder público faz com que as ações propostas ocorram principalmente diante da vivência de violações de direitos e não em uma perspectiva preventiva e potencializadora da capacidade de cuidados em conjunto com a família.

A atuação estatal exige uma análise mais pormenorizada, visando compreender quais são as atenções propostas a partir da ocorrência das violações, bem como a partir de quais concepções se propõe esta atuação.

O debate acerca destes aspectos vem interferindo conforme descrito por Esping-Andersen e Palier (2011) nos aspectos demográficos e nas taxas de

fecundidade³³, pois as famílias acabam optando por não ter filhos, ou por diminuir o número de filhos,

Está empiricamente demonstrado que la existencia de servicios de guardería incrementa la fecundidad. Doblar estos servicios haría aumentar en índice sintético de fecundidad [...] Está todavía más probado que el cuidado de los hijos estimulan o empleo de las madres. (ESPING-ANDERSEN; PALIER, 2011, p. 30).

Esping-Andersen e Palier (2011) ressaltam a importância de se avaliar a qualidade dos serviços de cuidado realizados para crianças e adolescentes através do poder público, e defendem a necessidade de garantia de atendimento universal destes serviços para a proteção aos mesmos, possibilitando o aumento da renda familiar através da inserção dos responsáveis no mercado de trabalho.

É preciso colocar em debate as possibilidades de instituição e fortalecimento de um sistema de proteção social que se mostre efetivo e universal diante das situações de risco vivenciadas pelos trabalhadores em um contexto neoliberal, entendido por Couto (2008) como a captura dos Estados nacionais, em um contexto em que determinações externas elencadas através do “Consenso de Washington” definiram políticas econômicas a serem adotadas, e de ajuste fiscal, mas acima de tudo,

É preciso lembrar com firmeza que a proteção social não é somente a concessão de benefício em favor dos mais necessitados para evitar-lhes uma decadência total. No sentido forte da palavra, ela é para todos a condição básica para que possam continuar a pertencer a uma sociedade de semelhantes³⁴. (CASTEL, 2005, p. 81).

Diante do que identifica-se que a garantia da efetivação da proteção social atrelada à condição de cidadania e de maneira universal ainda é um grande desafio existente no Brasil,

A perspectiva de universalidade da proteção social mostra-se como confronto com as regras do capital, da acumulação, pois confere significado de igualdade em uma sociedade que, pelas regras do mercado, é fundada na desigualdade. Esse confronto se manifesta em formas múltiplas e permanece presente em contínua luta. (SPOSATI, 2013a, p. 661).

Este desafio é colocado em um contexto de garantia de direitos formalmente estabelecidos, no entanto, regulados por políticas de orientação neoliberal que responsabilizam os indivíduos pelos fracassos em decorrência do não acesso ao

³³A taxa de Fecundidade no Brasil segundo dados do IBGE 2015, é de 1,72. Na década de 1990, estes indicadores já em queda apontavam para taxa de 3,5 filhos por mulher, em 2.000 era de 2,39.

³⁴“[...] sociedade de semelhantes: um tipo de formação social no meio da qual ninguém é excluído, porque cada um dispõe dos recursos e dos direitos necessários para manter relações de interdependência (e não somente de dependência) com todos.” (CASTEL, 2005, p. 92), ao que Castel chamaria também de cidadania social ou democracia.

trabalho e renda, falta de qualificação profissional e de capacidade de se proteger, bem como de proteger a sua família.

A responsabilização individual desconsidera as questões estruturais definidoras primeiramente das desigualdades sociais e na sequência por políticas que delimitam a atuação do Estado de maneira focalizada, residual e fragmentada diante das desigualdades geradas, determinadas por um sistema de classe em que prevalece a garantia do lucro e a fragilização das relações de pertencimento, havendo uma escassez, ou conforme define Sposati, uma “[...] inexistência de referência alargada do que se quer como proteção social enquanto direito de cidadania e não só como proteção do trabalho.” (SPOSATI, 2013a, p. 660).

Evidencia-se desta forma, a necessidade de compreender os aspectos que se referem ao conceito de cidadania e as especificidades da formação e atuação do Estado brasileiro na proteção socioassistencial.

CAPÍTULO 2

O ESTADO BRASILEIRO E A PROTEÇÃO ASSISTENCIAL

No capítulo 1 tratou-se da formação do Estado Moderno Ocidental a partir da alteração da forma de organização da sociedade em classes, bem como sobre alguns dos elementos que determinaram o início da instituição de formas de proteção social pública.

Neste capítulo reconhece-se que formação dos Estados e dos sistemas de proteção social público se deram de maneiras bastante diferenciadas em cada país, a partir do que se propõe a refletir sobre as especificidades da formação do Estado brasileiro visando identificar as respostas estatais propostas diante das desigualdades sociais e violações de direitos vivenciadas por crianças e adolescentes.

2.1 A FORMAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO

Elemento determinante na história do Brasil e que influencia muitas das relações econômicas e sociais ainda hoje estabelecidas no referido território foi o processo de expansão territorial e econômico realizada pela Europa desde o século XV - por influência do liberalismo – a partir do que o país se constituiu como uma colônia de Portugal.

A colonização portuguesa do Brasil se deu diante da busca pela expansão mercantil. É o que aponta Huberman (1959), ao discorrer que no século XVI, ocorreu um processo de estímulo a navegação e busca de expansão de áreas voltadas para a exploração de matérias primas, bem como, de possíveis mercados para a comercialização de produtos fabris.

O ouro e a prata expressavam o poder econômico de cada país no referido período, diante do que, Huberman (1959) descreve como as metrópoles passaram a definir estratégias protecionistas que acabaram por afetar diretamente as colônias.

Fazia parte do pensamento mercantilista a crença de que as colônias eram outra fonte de renda para a metrópole. Baixaram-se portanto, leis proibindo aos colonos iniciar qualquer indústria que pudesse competir com a indústria da metrópole. Os colonos não podiam fabricar gorros, chapéus, ou artigos de lã e ferro. A matéria-prima desses produtos existia na América, mas os colonos deviam mandá-la para a Inglaterra, onde seria beneficiada, e

comprá-la de volta na forma de produtos acabados. (HUBERMAN, 1959, p. 139).

A análise de Huberman (1959) permite relacionar com o nível da dependência criada nas relações coloniais no Brasil. Determinou-se a condição de mercado consumidor de bens produzidos em outros países³⁵, bem como, de fornecedor de matéria prima – inclusive de terra e de água³⁶ - para regiões em que se permitia o avanço na implementação de unidades industriais cada vez mais desenvolvidas tecnologicamente³⁷.

A história da colonização no Brasil durou 322 anos (1500-1822). Já no início deste período, somente 30 anos após a sua “descoberta” é dado início a escravidão no país. A população indígena que não foi dizimada, foi submetida ao trabalho e exploração pelo colonizador. O estupro de mulheres indígenas e negras era uma regra no período da colonização – não havia mulheres brancas na colônia, assim surge também o problema da infância no país, pois conforme Costa e Moreira (2011, p. 57), “Do ponto de vista da infância, ser criança índia, negra ou branca definia, de partida, seu espaço na sociedade e sua condição de vida.”

Inicia-se na sequencia um longo processo de escravidão da população africana, “A escravidão entre nós não teve outra fonte neste século senão o comércio de africanos [...]. Os escravos são os próprios africanos importados.” (NABUCO, 2003, p. 89), o que durou aproximadamente 358 anos (1530-1888).

Conforme Nabuco (2003, p.94), “[...] até 1851 não menos de um milhão de africanos foram lançados em nossas senzalas. A cifra de cinquenta mil por ano não é exagerada.” estabelecendo-se através da exploração da mão de obra escrava nas terras brasileiras, a constituição de relações econômicas permeadas por muita violência e que foram determinantes para a origem da desigualdade social entre as classes no Brasil.

Conforme Oliveira (2012, p. 52), “Os descendentes das sesmarias e os descendentes das senzalas ocupam espaços sociais diferenciados ao longo dos séculos. A questão da desigualdade social é uma questão histórica no Brasil”, pois

³⁵ Somente em 1808 com a chegada da Corte no Brasil, é que Dom João VI autorizou o início de funcionamento de indústrias no país. (GOMES, 2007).

³⁶ Carmo et al. (2007) descreve o conceito de água virtual e aponta que 60% do consumo da água no país é realizado pela agricultura e que a maior parte deste consumo está voltado para a produção da soja e da carne bovina.

³⁷ Indicadores da “Balança Comercial Brasileira” referente ao período de janeiro a março de 2017, demonstram que esta característica ainda hoje faz parte da realidade brasileira. (MDIC, 2017).

não permitiu-se aos escravos sequer a posse da sua força de trabalho, bem como, não tinham direito de constituição de família: “O direito de constituir família era restrito aos colonizadores, pois o negro na condição de escravo era objeto do seu senhor, não tendo nenhum poder sobre os seus filhos, considerados como um bem do senhor.” (COSTA; MOREIRA, 2011, p. 57), o que também impedia qualquer forma de manutenção de vínculos de pertencimento e proteção primária “[...] a vida das crianças revelava toda perversidade de abandono material e afetivo.” (COSTA; MOREIRA, 2011, p. 57).

As restritas ações que foram implementadas no período colonial para o atendimento às crianças e adolescentes ocorreram por intermédio das Igrejas e das Santas Casas, que, imbuídas do espírito “caritativo” propunham ações pontuais e isoladas voltadas para a acolhida de crianças e adolescentes brancas que eram “abandonadas” nas Rodas dos Expostos, já que as crianças e adolescentes negras constituíam-se como propriedade das elites brasileiras, a referida prática teria iniciado nas primeiras décadas do século XVIII, perdurando por mais de duzentos anos. (COSTA; MOREIRA, 2011).

As condições mencionadas foram vivenciadas pelas famílias, crianças e adolescentes negras e indígenas no período colonial e foram mantidas com a chegada da Coroa portuguesa no Brasil em 1808 e mesmo após a Independência do país ocorrida em 1822.

A vinda da Coroa se deu em meio ao período de guerras vivenciados na Europa e a invasão de Napoleão Bonaparte a Portugal. Era a Revolução Francesa com os seus ideais de “Liberdade, Igualdade e Fraternidade”, ecoando pelo mundo os seus princípios mercantis e liberais.

A coroa permanece no Brasil durante 13 anos (1808-1821), deixando seu filho D. Pedro que em 1822 proclama a “Independência” do país com relação a Portugal e instaura o Império.

A “Independência³⁸” é apontada por Fernandes (1975) como a conquista da condição de Estado-Nação no Brasil, no entanto, sem alterar as relações econômicas e sociais aqui presentes, mantendo-se desta forma as castas e

³⁸A Independência foi apontada por Fernandes (2006) como uma escolha para a coroa entre “nacionalizar-se” ou perder seus privilégios e partir.

estamentos³⁹ que permitiam a continuidade de existência dos senhores rurais e da aristocracia agrária no país.

Graças e através da Independência, nação e Estado Nacional independente passaram a ser 'meios' para a burocratização da dominação patrimonialista [...] a preservação de velhas estruturas e o privilegiamento dos estamentos senhoriais possuíam na sociedade da época, um sentido revolucionário. Eram condições para o rompimento com o estatuto colonial, e ao mesmo tempo, para erigir-se a construção da ordem social a partir da herança colonial, ou seja, de uma 'revolução dentro da ordem'. (FERNANDES, 2006, p. 76).

A manutenção da ordem que representa a preservação do instituído e a proteção ao patrimônio, permeia toda a história da constituição do país, que em cada “revolução” vivenciada, em cada alteração da forma de organização do Estado, por mais representativa que fosse, mantinha a condição anteriormente instituída, garantindo-se desta forma a manutenção da concentração de poder econômico e político. É o que aponta Fernandes (2006), ao descrever como ocorreu após a Independência a eliminação da expropriação colonial e a reorganização do excedente internamente, bem como, a concentração do poder político entre as elites nativas.

Apesar do significado da Independência para a história do país, o processo não ocasionou uma cisão, um rompimento com as formas conservadoras de exploração econômica e concentração do poder político, o que foi evidenciado através da manutenção da escravidão e conforme apontado por Gomes (2010) através da Constituição de 1824, que tendo sido elaborada após o fechamento da constituinte por Dom Pedro, teve suas previsões consideradas bastante avançadas para o período, no entanto “[...] excluía dos direitos políticos os escravos, os índios, as mulheres, os analfabetos, os menores de 25 anos e os pobres em geral.” (GOMES, 2010, p. 219). Ou seja, direitos avançados para a minoria da população.

A vinda da coroa representou também o estabelecimento de relações comerciais espoliativas da Inglaterra⁴⁰ ao Brasil, o que se deu devido ao apoio e proteção que o rei recebeu na sua vinda ao país (GOMES, 2007).

A partir da proclamada “Independência” o país já apresentava uma dívida financeira com Portugal e com a Inglaterra, que apesar de todo o processo

³⁹Apontado por Faoro (1979) como definição de classes representada pela posição que os indivíduos ocupam a partir do seu nascimento e família de origem e as relações disto com os cargos públicos.

⁴⁰ “[...] reino do café, em expansão exportadora na primeira metade do século XIX e no fastígio nos outros cinquenta anos, seria o negócio do inglês e a pobreza do povo brasileiro.” (FAORO, 1979, p. 403).

exploratório empreendido, permaneceu em “déficit”, o que também demarca a história das relações do Brasil no mercado mundial interferindo de maneira contundente contemporaneamente nas relações econômicas e políticas adotadas internamente.

O “déficit” mencionado pode ser identificado também no processo de abolição da escravidão, onde as medidas adotadas nas primeiras Leis voltadas para a libertação de crianças e idosos escravos - Lei 2.040 de 28/09/1871, a “Lei do Ventre Livre”, em que as crianças, filhos de escravos nascidas a partir dessa data estariam livres, destacando-se que as mães continuavam a ser escravas, negando-se o direito à convivência familiar.

A Lei 3.270 de 1885, Lei dos sexagenários, que previa a libertação de pessoas com mais de 60 anos – já estabeleciam a indenização dos donos dos escravos considerando o “prejuízo” perante o investimento realizado, prevendo-se inclusive no caso da “Lei do Ventre Livre”, que antes de ser liberto o escravo trabalhasse até os 21 anos de idade.

A abolição da escravidão ocorrido no Brasil em 1888, nas vésperas da Proclamação da República, se deu 66 anos após a Independência⁴¹, e quando isto ocorreu, a população ficou dividida entre o “povo” e a “plebe”. Sendo que a plebe era constituída pelos libertos e marginais que não faziam parte do povo e desta forma estavam excluídos do conceito de nação. (FERNANDES, 1975).

Foi nas cidades de alguma densidade e nas quais os círculos ‘burgueses’ possuíam alguma vitalidade que surgiam as primeiras tentativas de desaprovação ostensiva e sistemática das ‘desumanidades’ dos senhores ou de seus prepostos [...] desses núcleos é que partiu o impulso que transformaria o antiescravismo e o abolicionismo numa revolução social dos ‘brancos’ e para os ‘brancos’: combatia-se, assim, não a escravidão em si mesma, porém, o que ela representava como anomalia, numa sociedade que extinguiu o estatuto colonial, pretendia organizar-se como nação, e procurava, por todos os meios, expandir internamente a economia de mercado. (FERNANDES, 2006, p. 35-36).

Os núcleos mencionados eram constituídos no Brasil pelos ideólogos do liberalismo⁴², que passaram a fazer oposição ao poder estamental, constituindo a ideologia da emancipação nacional que se apresentou de forma revolucionária, mas

⁴¹“Já no Brasil independente, mais de um milhão de africanos foram desembarcados no país, condição única em todo o continente americano. Os elementos estruturais da desigualdade se mantiveram e até se ampliaram na nova etapa do Estado Nacional.” (OLIVEIRA, 2012, p. 63).

⁴²“Dele saem os defensores mais ardorosos da ‘liberdade’, da ‘justiça’, da ‘nacionalidade’ e do ‘progresso’, os campeões da luta contra o escravismo e os primeiros advogados convictos da ‘causa democrática’”. (FERNANDES, 2006, p. 61).

não colocou em questionamento a manutenção dos privilégios sociais e políticos nas mãos das classes dominantes⁴³ (FERNANDES, 2006). O fato é que a ordem escravocrata não era mais condizente com a ordem econômica capitalista que se pretendia estabelecer no país.

Fernandes apresenta três conclusões analíticas com relação à ideologia liberal no Brasil: As motivações ideológicas do liberalismo foram de cunho econômico; As motivações utópicas do liberalismo foram de cunho político e tanto os conservadores como os liberais realizaram adaptações voltadas para “[...] alcançar e em manter, assim, o monopólio social do poder.” (FERNANDES, 2006, p. 71).

Após a abolição da escravidão ocorreu um abandono dos “libertos” a própria sorte, diante da ausência de medidas públicas de proteção visando reverter as desigualdades estruturalmente consolidadas, ao mesmo tempo em que se intensificou a chegada dos imigrantes no Brasil – iniciado em 1870 - e esses passam a constituir a mão de obra assalariada no país.

Os imigrantes também enfrentaram adversidades em meio as condições degradantes de vida e de trabalho, no entanto, o novo momento político brasileiro permitiu que se constituíssem como agentes protagonistas no processo de expansão do capitalismo.

Foi garantido o direito à manutenção das relações familiares e constituição de vínculos comunitários aos imigrantes, o que possibilitou o fortalecimento de redes primárias de proteção, que foram utilizadas inclusive para a organização das formas de produção de muitos destes. (MARTINS, 1989), o que conforme Costa e Moreira (2011, p. 59), contribuiu para “uma valorização da cultura do trabalho de crianças e adolescentes, tanto junto à família, no trabalho agrícola como também na indústria e nos serviços domésticos”, consolidando um grave quadro de exploração do trabalho infantil, que já era regra com relação as crianças escravas, e que se deu pelo contexto social e econômico. Apesar dos avanços na legislação atual a questão do trabalho infantil ainda mantém-se presente e é endossado fortemente pelo fator cultural mencionado pelas autoras.

⁴³“O que ocorreu com o Estado Nacional independente é que ele era liberal somente em seus fundamentos formais. Na prática, ele era instrumento de dominação patrimonialista no nível político. [...] tratava-se de um Estado Nacional liberal, e nesse sentido ‘democrático’ e ‘moderno’”. (FERNANDES, 2006, p. 90).

Fernandes (2006) aponta as funções sociais do imigrante para constituição da economia monetária e de mercado no Brasil: agente original do trabalho livre; “[...] preencheu a função de transferir para as diferentes camadas da plebe rural ou urbana expectativas e padrões de consumo típicos de uma ‘sociedade moderna’ e ‘democrática.’” (FERNANDES, 2006, p. 169); Contribuiu para o desenvolvimento interno do capitalismo, influenciou a produção destinada ao consumo interno com modelo de desenvolvimento auto-sustentado.

Ressalta-se que nos diversos momentos mencionados da história do Brasil as violações a que foram submetidos os escravos e indígenas tiveram conforme já mencionado, impactos diferenciados diante das crianças e adolescentes, o que também se deu com relação às mulheres, que foram subjugadas pela condição de ser mulher, e que nas diversas fases da vida, além da exposição a todas as formas de violência e crueldade já mencionadas, sofreram também violência e exploração sexual, além da exploração de funções especificamente atribuídas de trabalho como a amamentação e cuidado dos filhos dos “senhores” e demais atividades domésticas.

Conforme Faoro⁴⁴ (1979) este processo contínuo de exploração permitiu a constituição de latifúndios, o estabelecimento das relações patrimoniais, a escassez de mercado interno – como consequência inicial da ausência do trabalho assalariado e da importação de produtos manufaturados, especialmente ingleses - a condição de dependência devido ao envio dos excedentes para o mercado externo e ausência de investimento público voltado para o atendimento das demandas básicas da população.

Características que vão constituindo a sociedade no Brasil, entre os burgueses com um mundo de privilégios – considerados naturais e eternos – concentração de renda, *status* e poder, e entre os trabalhadores a vivência de uma condição de desigualdade econômica, social e política (FERNANDES, 1975).

O cenário mencionado vem determinando um impacto perverso para as crianças e adolescentes no país, que caracterizam de maneira exponencial o retrato de todas as formas de violência, exploração e descaso proposital que constitui a formação do Estado brasileiro, certamente o resultado não poderia ser diferente, o

⁴⁴Numa perspectiva weberiana, mas que explica traços particulares do Estado brasileiro – uma vez que a sociedade não estava estratificada em classes sociais e sim em estamentos.

que precisa ser reconhecido como determinante para a vivência de situações de violação de direitos, violência e pobreza que demandam a alteração da condição estrutural e a presença de políticas públicas garantidora de direitos visando romper com este ciclo que já dura mais de cinco séculos da história do país.

2.2 O PERÍODO REPUBLICANO E A SOCIEDADE SALARIAL NO BRASIL: NOVAS FACETAS DA DESIGUALDADE E DA PROTEÇÃO SOCIAL

A instauração da República que ocorreu em 1889 através de uma intervenção militar, tratou-se de um período que demarcou o início de novas relações políticas e econômicas no país, bem como, de novas facetas da desigualdade e desproteção social que se constituiu de maneira estrutural diante da exclusão imposta às crianças e adolescentes e suas famílias, especialmente diante da classe trabalhadora, mulheres, negros e indígenas.

O início do movimento em direção à República ocorreu conforme Faoro (1979) em 1870 quando foi elaborado o “Manifesto Republicano” que contou com 158 assinaturas, e por isto, na época não foi considerado relevante. O movimento que demora praticamente 20 anos para ganhar força, inicialmente foi constituído por estudantes de direito a quem na sequência vai se somando o exército, fazendeiros e correntes urbanas.

A ascensão da República foi influenciada pelo contexto econômico e político de crise, de questionamento da centralização do poder político e de decisões, e foi identificada por Faoro (1979) como a “Rebelião das Províncias”, que possibilitou conforme o autor a vivência nos anos que se seguiram da política dos governadores (1889 – 1930) “[...] apoiada no aliciamento eleitoral do ‘coronelismo’ dará estabilidade ao sistema.” (FAORO, 1979, p. 468) também conhecida como “República Velha”, que foi dividida em dois períodos: 1º: República da Espada, por ter sido gestado pelos militares 1889-1894; e a República Oligárquica 1894-1930.

Ainda no final desse período começa a ganhar expressividade o processo industrial e o estabelecimento de relações econômicas com bases capitalistas no país, o que se deu tardiamente se comparado com outros países da Europa que tem como marco deste processo os séculos XVIII e XIX.

Diferentemente também dos países Europeus – inclusive pela ausência de uma burguesia industrial⁴⁵ (FAORO, 1979) - no Brasil ocorreu a intervenção do Estado, que com o direcionamento de investimento público procurou impulsionar e financiar o desenvolvimento industrial, o que imprime características específicas para as relações entre o Estado e a economia no país. Fernandes analisa a burguesia industrial como:

Ela se define, em face de seus papéis econômicos, sociais e políticos, como se fosse equivalente de uma burguesia revolucionária, democrática e nacionalista [...] Quando outros grupos se puseram em condições cobrar essa identificação simbólica, ela se desvaneceu. A burguesia mostrou as verdadeiras entranhas, reagindo de maneira predominantemente reacionária e ultraconservadora, dentro da melhor tradição do mandonismo oligárquico”. (FERNANDES, 2006, p. 242).

O que evidencia as diferenças existentes e até mesmo a impossibilidade de se realizar comparações entre a formação do Estado na Europa e no Brasil, em que as características da burguesia, bem como, das relações econômicas e políticas existentes, conforme descrito por Fernandes (2006), perduram contemporaneamente, e possibilitam a ocorrência de questionamentos sobre a existência ou não de um Estado Moderno no Brasil, pois conforme Barbosa:

Quando os movimentos políticos e sociais do final do século XIX nos levaram de encontro aos novos valores da modernidade, não trocamos nossos valores antigos pelos novos, apenas superpusemos às nossas velhas calças um paletó novo e, assim, criamos um sistema social no qual todos os códigos, modernos e tradicionais, se entrecortam, permitindo uma multiplicidade de opções igualmente válidas a todos que aqui vivem (Barbosa, 2006, p. 107-108).

Faoro (1979) evidencia as concessões realizadas pelo poder público em benefício dos políticos poderosos, ao que ele denomina como “[...] rede de benefícios públicos, intercâmbio entre os negócios e o Estado e regime incestuoso entre a economia e a política” (FAORO, 1979, p. 436). Conforme o autor, estas

⁴⁵“Ela se define, em face de seus papéis econômicos, sociais e políticos, como se fosse equivalente de uma burguesia revolucionária, democrática e nacionalista [...] Quando outros grupos se puseram em condições de cobrar essa identificação simbólica, ela se desvaneceu. A burguesia mostrou as verdadeiras entranhas, reagindo de maneira predominantemente reacionária e ultraconservadora, dentro da melhor tradição do mandonismo oligárquico”. (FERNANDES, 2006, p. 242).

redes se estendiam até as famílias⁴⁶, definindo casamentos que expandiam e perpetuavam as relações econômicas e de poder político.

Uma das diferenças essenciais com relação à Revolução Burguesa no Brasil se deve inclusive pelas condições acima referidas, pois

Ignorou-se que a apropriação dual do excedente econômico – a partir de dentro, pela burguesia nacional; e, a partir de fora, pelas burguesias das nações capitalistas hegemônicas e por sua superpotência – exerceram tremenda pressão sobre o padrão imperializado (dependente e subdesenvolvido) de desenvolvimento capitalista, provocando uma hipertrofia acentuada dos fatores sociais e políticos da dominação burguesa. (FERNANDES, 2006, p. 341).

Fernandes (1975, p. 9) descreve este processo como “[...] uma sociedade nacional do ‘mundo subdesenvolvido’”. Esta condição de subdesenvolvimento e dependência é apontada pelo autor como uma das consequências da ausência de um processo de acumulação originária, devido ao fluxo permanente do capital ao exterior, “[...] o mercado mundial converte, necessariamente, as economias nacionais dependentes em fontes de captação e multiplicação do excedente econômico.” (FERNANDES, 1975, p. 55). Faoro (1979) descreve a Indústria brasileira como obra do estímulo governamental.

É no período da “República Velha”, que se identifica no Brasil os primeiros movimentos dos imigrantes que através da organização sindical - que era livre no período - que passa a realizar uma série de greves, principalmente no ano de 1917.

Conforme Kerstenetzky (2012), estes movimentos operários que foram permeados por intervenções policiais repressoras⁴⁷, tinham como principais reivindicações “[...] reajustes salariais em função do aumento do custo de vida, melhores condições de trabalho e direitos trabalhistas.” (KERSTENETZKY, 2012, p. 186). Foram incluídas também nesta pauta a questão da exploração do trabalho das mulheres e das crianças e adolescentes, sendo que estas se constituíam como uma das principais fontes de trabalho nas indústrias brasileiras no referido período. (COSTA; MOREIRA, 2011, p. 59).

⁴⁶O que vem sendo objeto de estudo do professor Ricardo Costa de Oliveira, que em pesquisas relacionadas ao nepotismo aponta as relações de poder estabelecidas e perpetuadas também através dos casamentos. (OLIVEIRA, 2012; OLIVEIRA, 2001).

⁴⁷“Para que as referidas fontes de expropriação capitalista pudessem operar dentro da eficácia projetada, impunha-se impedir que medidas dessa natureza pudessem ser expostas à pressão política dos prejudicados.” (FERNANDES, 2006, p. 322).

Os movimentos que passam a pautar a necessidade de garantias trabalhistas possibilitaram em 1923, através da Lei Eloy Chaves, iniciativas voltadas para a garantia de seguros sociais - CAPS, ainda de caráter privado, e que serão utilizados como base para o primeiro seguro social público que conforme Kerstenetzky (2012), foi implantado na década de 1930 já no período da República de Vargas.

Esse período da República no país que durou entre 1930-1945, foi instituído através de um golpe de governo autoritário que atuou com o propósito de reconstituir o poder central no país.

Vargas aprovou importantes Leis trabalhistas que estão vigentes até hoje, a exemplo da CLT – Consolidação das Leis Trabalhistas, valorizando a política do salário-mínimo como forma de atuação redistributiva, estimulou a industrialização e possibilitou o início da criação de uma elite burocrática no país com a criação em 1938 da DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público.

Com relação à área socioassistencial, Vargas criou em 1938 o CNSS – Conselho Nacional de Serviço Social e em 1942 a LBA – Legião Brasileira de Assistência, que apesar de constituírem-se como marcos históricos, mantinham caráter bastante conservador, permitindo o uso clientelista de recursos públicos e construindo a figura emblemática da “primeira-dama” na assistência social, através da atuação pioneira da então esposa do presidente Getúlio Vargas, Darcy Vargas.

Esse período conforme apresentado por Kerstenetzky (2012), pode ser denominado como de “bem-estar corporativo”, pois se identifica a ocorrência das primeiras intervenções estatais voltadas para a proteção social, inclusive com expansão destas intervenções, que mantiveram relação com o objetivo de impulsionar o desenvolvimento industrial no país, bem como, estiveram atreladas a inserção dos beneficiários a certas categorias do mercado formal de trabalho, por isto com caráter corporativista. Contribuiu para estimular a constituição de uma massa de trabalhadores dispostos a estabelecer vínculos trabalhistas pelo modelo que era recente e inovador para o país.

O modelo de proteção social então apresentado estava constituído através de seguros sociais⁴⁸, com caráter contributivo, além do acesso aos serviços de saúde, que no período não era universal, e também mantinha vínculo com as Caixas de Aposentadorias (1923) e posteriormente Instituto de Aposentadoria (1933).

⁴⁸Modelo Bismarckiano - Alemanha.

O sistema de seguros foi paulatinamente implementado através de Institutos de Previdência Social para categorias de trabalhadores como marítimos, estivadores, bancários e industriários. Os trabalhadores rurais, maioria da população, sem condição salarial, por pressão dos latifundiários, e também sem organização de seus interesses, ficaram de fora do sistema estatal de previdência até os anos 70. (FALEIROS, 2010, p. 190).

A proteção social de caráter corporativista acaba por contribuir para o aumento das desigualdades sociais, pois impõem um modelo de família baseado no papel do homem enquanto provedor e da mulher voltada para o trabalho doméstico, bem como, protege duas vezes um grupo específico e reduzido de pessoas, primeiro pelo acesso à renda através do trabalho, na sequência pelo acesso a políticas que garantiam a proteção social em situação de perda de capacidade laboral através do acesso a benefícios e serviços voltados para a ocorrência de vulnerabilidades relacionadas a saúde.

A maior parte da população que na época não mantinha vínculo com o mercado formal de trabalho continuava descoberta de qualquer forma de atuação pública, bem como, do acesso continuado a renda.

A proteção social proposta pelo modelo corporativista estava voltada para os trabalhadores formais ligados a trabalhos urbanos, não sendo asseguradas medidas voltadas a população rural. Conforme Couto (2008) somente em 1970 ocorreu no Brasil a reversão da concentração dos trabalhadores da área rural para a área urbana, o que em 1950 representava apenas 40% da população.

Entre 1946 e 1964 o Brasil vivencia um breve período “democrático” que permitiu maior autonomia dos sindicatos e fortalecimento das lutas trabalhistas que conforme Kerstenetzky (2012, p. 199) passaram a incorporar além das reivindicações voltadas para as questões salariais e leis trabalhistas, maior entrada nos meios políticos e decisórios e “[...] incorporação da reforma agrária e de causas nacionalistas”.

O fim do período democrático mencionado se dá com outro golpe militar ocorrido em 1964, que durante 20 anos instituiu uma gestão autoritária e violenta no país. Ao mesmo tempo o Estado passa a expandir a atuação voltada para a proteção social, com a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social em 1974, ano em que garante a inclusão de setores até então excluídos do sistema de seguro social, a exemplo dos trabalhadores rurais, idosos e pessoas com deficiência que apresentavam curtos períodos de contribuição previdenciária, a quem passa a ser garantido $\frac{1}{2}$ salário mínimo através da “Renda Mensal Vitalícia” (Lei 6.179/1974).

Na área do atendimento à criança e ao adolescente foram criadas a Funabem – Fundação Nacional de Bem Estar do Menor e as Febems - Fundação Estadual para o Bem Estar do Menor, sendo que esta atuava enquanto órgão executor das normativas geradas através da Funabem. Os referidos órgãos atuavam de maneira consoante ao Código de Menores e contribuíram para reforçar as marcas já existentes na história de institucionalização de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade e risco no país.

Aprova-se o fim da estabilidade no emprego e o início do FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, possibilitando ao Estado a criação de um fundo público que a princípio seria utilizado para o investimento em políticas sociais, principalmente de habitação, mas que acaba se voltando para o financiamento de setores privados, principalmente na construção civil.

Ocorreu no período um aumento significativo da desigualdade social, indicando que o índice de Gini passou de 0,50 em 1960 para 0,590 em 1980 (KERSTENETZKY, 2012), o que aponta novamente para as características da formação do Estado no Brasil e da sociedade de elites econômicas que tomam as decisões políticas voltadas para um modelo de desenvolvimento econômico que permite, apesar das riquezas geradas, a existência e consolidação de um quadro de concentração da riqueza socialmente produzida.

É diante do declínio deste período de crescimento econômico que Kerstenetzky (2012) aponta a ocorrência da efervescência do movimento dos trabalhadores em busca de reajustes salariais e da ampliação da liberdade democrática. O que conforme a autora, possibilita a constituição da sociedade civil organizada, como uma nova referência para a luta em busca de espaços de participação e decisão que contribuem para o fim do regime ditatorial e início da abertura “democrática” no país.

Identifica-se a importância dos movimentos operários para o enfrentamento, o tensionamento das decisões autoritárias e definidoras dos quadros de desigualdade econômica, social e política que marcam a história da formação do Estado brasileiro, bem como, para a conquista de espaços decisórios que possam se apresentar com algum significado democrático diante dos interesses da classe trabalhadora, e que

permitam ultrapassar as frágeis formalidades da democracia liberal burguesa estabelecida durante aproximadamente 89⁴⁹, dos 518 anos da história brasileira.

Encerra-se a ditadura no Brasil, se garante avanços na constituição de um Estado Democrático de Direitos, que em 1988 tem promulgada a Constituição Federal com a maior previsão de direitos sociais do país, bem como, torna o sufrágio universal pela primeira vez acessível a todos.

Aliando às políticas corporativistas voltadas para o seguro social dos trabalhadores de modelo Bismarckiano, o modelo Beveridgiano propõe a proteção social não contributiva e de caráter universal, instituindo a seguridade social que no Brasil teve a inclusão da política de assistência social.

A democracia conquistada mantém-se arraigada ao conservadorismo, ao mandonismo, como:

[...] aquele que, em função do controle de algum recurso estratégico, em geral a posse da terra, exerce sobre a população um domínio pessoal e arbitrário que a impede de ter livre acesso ao mercado e à sociedade política. (CARVALHO, 1997).

Conforme o autor o mandonismo sempre existiu, enquanto o coronelismo seria “[...] um sistema político nacional, baseado em barganhas entre governo e os coronéis. O governo estadual garante, para baixo, o poder do coronel sobre seus dependentes e seus rivais, sobretudo cedendo-lhe o controle dos cargos públicos [...]” (CARVALHO, 1997). Estas características interferem diretamente nas formas em que se dão os processos decisórios no país, citando-se como exemplo o que apontou Freire:

De 1930 a 1990, portanto, durante sessenta anos de história o país vivenciou 41 anos sem governos eleitos pelo povo – 15 durante o período ditatorial de Getúlio Vargas (1930-1945) e 26 sob governos militares ou sua prolongação na presidência de José Sarney (1964-1990), tampouco produto do voto popular. Um regime parlamentar existiu no intervalo entre os dois períodos – 1945 e 1964 –, que contou com quatro presidentes eleitos, dos quais apenas dois concluíram seus mandatos. Uma única vez nesses sessenta anos o país viu presidente civil eleito pelo voto popular – Juscelino – transmitir o cargo a outro civil – Jânio – igualmente eleito por votação popular, mas que renunciou sete meses depois. O chamado período ‘normal’, ou seja, ‘democrático’, nesse espaço de tempo, foi justamente o da ‘democracia populista’. (FREIRE, 2008, p. 167-168).

Em continuidade a esta análise registra-se que a partir de 1990 foram realizadas sete eleições, das quais duas, os presidentes eleitos⁵⁰ pelo voto popular foram depostos através de um processo de impeachment.

⁴⁹Entre 1891-1930; 1934-1937; 1946-1964; e depois de 1988.

No ano de 2014 a presidente Dilma Rousseff (PT) foi reeleita, no entanto, já no primeiro ano de seu segundo mandato a Câmara dos Deputados aceita uma denúncia de crime de responsabilidade fiscal, a partir do que deputados e senadores votaram em sua maioria a favor da cassação da primeira presidente mulher eleita no país. Tal processo consistiu em um golpe à já frágil democracia brasileira, deixando no lugar da presidente legitimamente eleita o vice presidente Michel Temer do (PMDB), a quem foi creditado o maior nível de impopularidade obtida por um presidente no país, chegando a 82% de rejeição. (ELEIÇÕES 2018, 2018).

Estes aspectos contribuem conforme Baquero (1994) para a ocorrência de “[...] constantes rupturas institucionais e à prevalência estrutural do autoritarismo, que tem desembocado numa cultura política fragmentada e cética em relação a dimensão política.” (BAQUERO, 1994, p. 27). Fatos que contribuem para os constantes questionamentos sobre a qualidade democrática das relações políticas existentes no país.

Não se pode desconsiderar por estes motivos a importância das previsões legais estabelecidas na atual constituição do Estado brasileiro, mas registrar a necessidade de avançar para além destes, e conforme apontado por Costa (2006) buscar romper com os padrões de desigualdade social e aspectos patrimoniais que acabaram por autorizar a ocorrência e a continuidade do mesmo padrão até hoje vivenciado no país.

Com a ampliação dos direitos políticos, com a luta de segmentos organizados das classes trabalhadoras, o Estado capitalista passou a operar duas determinações centrais, a busca da legitimidade – que torna imprescindível a divulgação ideológica de que os objetivos centrais de toda organização produtiva e regulação social são voltados para o bem comum, sendo o Estado o centro do processo de organização e ordenamento da sociedade, e a necessidade da acumulação, fonte de todo o dinamismo da economia e das receitas de que o Estado poderá dispor via tributação. (COSTA, 2006, p. 51).

Estas considerações permitem a aproximação com os debates que tratam da formação do Estado no Brasil, que inserido em um contexto de relação capitalista, dependente e periférica, aliado a cultura patrimonial que permitiu a concentração do poder econômico e político nas mãos das elites que através de um posicionamento extremamente conservador e autoritário consolidaram o quadro de desigualdade social no país.

⁵⁰Fernando Collor de Melo em 1992 e Dilma Rousseff em 2016.

Apesar dos importantes avanços na previsão de direitos sociais obtidos através dos movimentos sociais e operários de resistência, realizados não sem repressão, o Brasil ainda constitui-se como um Estado com estreita e frágil experiência democrática que constantemente coloca em questionamento os direitos previstos e pouco efetivados.

Conforme aponta Fernandes (2006, p. 66) “Nenhuma revolução sepulta todo o passado de um povo.”, não se identifica rupturas com o passado, identifica-se conforme mencionado pelo autor a “Revolução das elites” sociais, econômicas e políticas voltadas para a manutenção e fortalecimento das suas formas de dominação, a preservação da ordem, ao mesmo tempo em que “Ao que parece, o importante e decisivo não está no passado remoto ou recente mas nas forças em confronto histórico, em luta pelo controle do Estado e do alcance da mudança social.” (FERNANDES, 2006, p. 246).

São as relações contraditórias que exigem a busca pela construção de novas hegemonias que permitam que as proposições para a construção de uma política de proteção social seja colocada em pauta e se torne prioridade para as agendas públicas.

Diante disto, apresenta-se na sequência os aspectos conceituais sobre a cidadania.

2.3 DIREITO DE CIDADANIA

Ser cidadão é pertencer a uma dada sociedade. O que define a condição de *ser ou não* cidadão de um determinado Estado-Nação é um *status* estabelecido e reconhecido através de um aparato jurídico.

O aparato jurídico define as condições para ter a cidadania em cada sociedade organizada por meio do Estado, identificação dos cidadãos deste, bem como, estabelece como se dão as relações entre os cidadãos e o Estado. Estas relações indicam quais são as responsabilidades e deveres deste com relação aos cidadãos.

A condição de cidadania estabelece através de previsões legais, os direitos, inclusive de proteção social, que devem ser assegurados a quem compõe o povo do território circunscrito a determinado Estado-Nação.

Estes direitos se constituem de forma diferenciada em cada Estado-Nação e dependem da forma como se dão as relações políticas e consequentemente as relações entre Estado e sociedade civil.

A definição legal dos deveres de cada Estado expressam a condição de cidadania do povo que faz parte deste, e dentre estes deveres apontam para as políticas sociais que devem ser materializadas, concretizadas visando garantir a efetivação dos direitos sociais instituídos nos aparatos legais. Ou seja, a definição dos deveres de um determinado Estado corresponde a uma série de direitos estabelecidos aos seus cidadãos.

Além do estabelecido na referida relação, o *status* de ser cidadão possibilita que cada Estado organize/identifique a população no território e defina as políticas sociais, bem como, sirva de base de apoio para a manutenção das relações econômicas.

Couto (2008) aponta que a conquista de direitos pode ser compreendida a partir de duas vertentes, a jusnaturalista, que compreende os direitos como naturais, ou seja, existentes independente de qualquer ação empreendida, e a vertente relacionada aos direitos históricos, que considera estes como um campo essencialmente político, resultado de um processo contraditório de lutas e movimentos sociais.

Na ótica liberal - que definiu as bases de constituição do sistema capitalista e da formação do Estado Moderno no Ocidente - a liberdade e a igualdade ganham centralidade. Estes entendiam que deveriam ser garantidos os direitos civis e políticos aos proprietários, bem como, defendiam o livre mercado e a não intervenção estatal. Diante do que concorda-se com Fleury (1994, p. 60), ao apontar que: “[...] a construção da cidadania resulta da dinâmica das relações de poder, sendo ao mesmo tempo parte do processo de constituição e consolidação da hierarquia de poder na sociedade.”

Relações de poder contraditórias que ganham corpo e expressão a partir do avanço do sistema capitalista, das relações que alienaram o trabalhador dos meios de produção e se apropriaram dos frutos do trabalho coletivo, gerando riqueza e um quadro de desigualdade social que assolou a condição de vida dos trabalhadores,

Foi com a consolidação do capitalismo, e na relação contraditória entre as demandas do capital e as dos trabalhadores que se criaram as condições objetivas para a identificação das lutas das classes trabalhadoras para ver incluído nas suas pautas de reivindicações o acesso a esses direitos. (COUTO, 2008, p. 37).

Foram essas relações e contradições que colocaram em pauta os direitos sociais, apontando responsabilidades positivas para os Estados, que foram movidos a dar respostas em busca da legitimidade e coesão social, o que exigiu ir além dos direitos previstos na ótica liberal.

Existem classificações diversas relacionadas aos tipos de direitos e a constituição da cidadania a partir destes, sendo uma das referências, a postulada por Marshall (1967), que atrela a condição de cidadania ao acesso aos direitos civis, políticos e sociais, que segundo o autor, se deram nos séculos XVIII, XIX e XX respectivamente, ou seja, em momentos distintos, mas mantendo uma relação entre si. Para este:

O elemento civil é composto dos direitos necessários à liberdade individual – liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça. [...] Por elemento político se deve entender o direito de participar no exercício do poder político, como um membro de um organismo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo. [...] O elemento social se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade. As instituições mais íntimas ligadas com ele são o sistema educacional e os serviços sociais. (MARSHALL, 1967, p. 63 - 64).

Este conceito é apontado por Marshall a partir do percurso Inglês. Com este também concorda Carvalho, que entende que o cidadão pleno seria o titular dos direitos “[...] civis, políticos e sociais.” (CARVALHO, 2011, p. 9). Para Carvalho, isto se daria através da participação na riqueza coletiva e necessariamente depende da atuação Estatal enquanto executor de políticas públicas.

Presente na discussão que se referem a cidadania e materialização desta a partir das políticas públicas, a equidade apresenta-se como elemento fundamental a ser considerado.

A equidade é o adverso da igualdade postulada a partir dos preceitos liberais meritocráticos, e expressa-se como o reconhecimento da atuação estatal a partir das desigualdades sociais a que estão expostos os cidadãos de cada país. Conforme Kerstenetzky (2012, p. 64), trata-se de:

Conceito sociológico que se refere às oportunidades socialmente disponíveis aos indivíduos para melhorar a qualidade de suas vidas. Analiticamente, é um conceito probabilístico que permite estimar de modo razoável quais serão as perspectivas econômicas futuras dos indivíduos a partir da sua situação social.

Ou seja, a ampliação da cidadania pode contribuir para a redução das desigualdades geradas pela estratificação da sociedade em classes, ou pode “[...] perpetuar a desigualdade ao definir critérios de acesso e forma de ofertar os serviços” (COSTA; GIMENO; GALEGGO, 2014, p. 67).

O cenário brasileiro, diante do processo de colonização identifica que os portugueses dominaram, tomaram posse e desenvolveram um sistema de exploração que atendesse as demandas da coroa durante mais de três séculos.

A partir do modelo de produção escravocrata, aprisionaram, violentaram e retiraram qualquer vestígio de humanidade que pudesse imprimir condição de cidadania para aqueles que mantiveram as bases da produção agrícola, manufatureira e agroexportadora do país.

Conforme Couto (2008), em 1822, quando ocorreu a “Independência do Brasil”, que teve como um dos determinantes a pressão da elite comerciante que não aceitava mais se submeter aos impostos exigidos pela coroa, estes deixaram claro que a busca pelo rompimento com a condição de exploração a que estavam expostos não deveria alterar as relações de produção de base escravocrata.

Na sequência da ocorrência da Independência, foi outorgada a primeira Constituição Brasileira como país independente, em 1824, que conforme Couto⁵¹ (2008) trouxe uma série de previsões legais em consonância com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, e em evidente descompasso com o contexto brasileiro que mantinha até então a escravidão, o que conforme a autora deu origem ao conhecido e atual dizer: “para inglês ver”, que exprime a “[...] condição do país de escrever como lei aquilo que não se pretende cumprir.” (COUTO, 2008, p. 89).

Seguia o século XIX, quando sob pressão externa e por interesses econômicos, voltados para a expansão do capitalismo como sistema de mercado, - considerando que a Revolução Industrial já percorria a sua segunda etapa nos países europeus - que demandava a criação de novas formas de relação voltadas para a criação de mercados consumidores com trabalhadores assalariados, ocorreu a abolição da escravatura no Brasil.

⁵¹Couto (2008), realiza uma análise sobre os direitos civis, políticos e sociais estabelecidos através das oito constituições brasileiras (1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967, 1969, 1988), apontando as principais previsões e os contextos em que emergiram, tornando possível observar o quanto as condições econômicas e políticas são definidoras destes processos.

Este cenário retrata como as previsões legais se deram de forma inversa no Brasil, considerando o conceito estabelecido por Marshall, pois os direitos inicialmente instituídos foram os civis e na sequência os sociais, e estes sempre de maneira fragmentada, pontual e estigmatizadora, como favores e concessões, e somente posteriormente os políticos⁵², o que imprimiu ao acesso aos direitos no país características autoritárias, populistas e assistencialistas⁵³, sendo necessário considerar que “[...] a ajuda é sempre como concessão, como favor, e não se constitui em patamar de direitos.” (COUTO, 2008, p. 44). A autora considera que “[...] a ideologia do favor, no Brasil, é uma mediação quase universal.” (COUTO, 2008, p. 78), apontando para a forma como se estabeleceram as relações entre os coronéis, donos das grandes propriedades com os escravos e demais trabalhadores.

As posturas se deram de forma moralizante e carregadas de prejulgamentos, sem que ocorresse ao mesmo tempo e na mesma proporção a garantia dos direitos políticos, voltados para a democratização dos espaços de escolha e de tomada de decisões que pudessem inclusive colocar em pauta as demandas apresentadas pela população de forma prioritária para atuação do poder Estatal, afetando as possibilidades de consolidação de um processo com base em princípios democráticos e de constituição de uma “cidadania plena”.

Carvalho (2011) propõe uma reflexão referente ao entusiasmo criado a partir principalmente da Constituição Federal de 1988, até que ponto isto se constituiu como avanços efetivos diante das políticas que poderiam fazer com que a cidadania fosse sentida pela população como aspecto que possibilite a alteração das condições sociais e econômicas dadas em nossa sociedade, transpondo-se os aspectos que se relacionam a garantia do direito da liberdade e do voto.

A referida Constituição Federal institui formalmente os direitos sociais no país, descrevendo estes como um dos objetivos da recente condição de “Estado Democrático de Direito” e afirma já em seu preâmbulo “[...] instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais [...]”, direitos estes, estabelecidos através do art. 6º da CF de 1988, em que se define que “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a

⁵²As mulheres puderam participar do processo de votação somente em 1933, e conforme Couto (2008), este direito somente foi garantido aos mendigos e analfabetos na Constituição Federal de 1988. Devemos considerar ainda os 20 anos de período ditatorial brasileiro (1964-1984).

⁵³Ver Pereira, 2000.

moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e a infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988). Estes elementos da Constituição vigente dão subsídios para as políticas sociais como expressão dos direitos e garantias sociais estabelecidos ligados às áreas de saúde, educação e assistência social, por exemplo, firmando-se uma relação entre política social e direito social com cidadania⁵⁴.

As previsões legais representaram importantes avanços, ao mesmo tempo em que impõem desafios constantes na busca pela efetividade dos aspectos democráticos e de direito estabelecidos pela referida legislação.

A Constituição Federal imprimiu uma nova condição de cidadania também às crianças e adolescentes pois rompeu com o Código de Menores e instituiu a Doutrina da Proteção Integral, a partir do que foi aprovada em 1990 a Lei 8.069, Estatuto da Criança e do Adolescente, com a previsão dos direitos fundamentais e a necessidade de proteção para a garantia destes junto às crianças e aos adolescentes e às suas famílias, visando dar concretude as previsões legais e reconhecendo a responsabilidade da família, da sociedade e do Estado na proteção diante da fase específica de desenvolvimento da referida população.

A efetivação das previsões legais depende necessariamente de colocar em questionamento o modelo de desenvolvimento econômico e social escolhido para o país, que gerou desde os seus primórdios desigualdades reiteradas mediante a previsão de direitos que deveriam ser universalizados.

O estabelecimento de previsões legais não altera de imediato a forma de atuação estatal, o que até hoje não é possível dizer que ocorre de maneira integral, imprimindo novos desafios em busca da diminuição do fosso entre o que se estabelece legalmente e o que ocorre efetivamente, pois “A Constituição e as leis não têm o efeito de mudar o sistema concentrador e excludente da economia e da

⁵⁴O IPEA apresentou através do Boletim Nº 17 de 2009, uma série de artigos sobre a Seguridade Social no Brasil depois de 20 anos da promulgação da CF de 1988. Ressaltou a importância desta para a previsão de um sistema de proteção social de caráter universal no país a partir da congregação das políticas de saúde, previdência e assistência social. No entanto, o artigo apresenta como as disputas em torno do orçamento, bem como, a ausência de estruturas conjuntas, acabaram por não contribuir para que as referidas políticas se consolidassem enquanto um sistema, mas se mantenham de forma setorial. Os textos apresentam ainda como as estratégias orçamentárias voltadas para a desvinculação do orçamento da seguridade e redirecionadas para o alcance das metas fiscais. (BRASIL, 2009b).

sociedade brasileira, entretanto, consolidam e ampliam direitos à inclusão no processo de cidadania [...]”. (FALEIROS, 2010, p. 299).

O exposto torna os trabalhadores portadores de uma cidadania escassa, na mesma medida em que o acesso aos direitos estabelecidos não se concretiza de maneira universal, pois, conforme definiu Faleiros, trata-se da “[...] questão da desigualdade real frente aos direitos formais” (FALEIROS, 2010, p. 76).

Fleury (2007) ao debater sobre o conceito de seguridade social enquanto instituidor de proteção social de responsabilidade do Estado, identifica que esta possibilitou aos seus usuários uma condição de cidadania não preexistente e o “[...] rompimento com as formas de proteção anteriores, tanto do modelo de assistência como de seguro social” (FLEURY, 2007, p. 76). No caso da assistência, o que vigorava era:

[...] um modelo que tem lugar em sociedades cujos valores predominantes se baseiam na ideologia liberal, no individualismo, na liberdade e na crença na autossuficiência do mercado. Nesse contexto, a proteção social só ocorre para as pessoas pobres ou indigentes, ou seja, aquelas que fracassaram no mercado, tornando-se objetos da caridade privada ou publica, em uma condição de cidadania invertida [...] por meio de medidas de caráter preventivo e punitivo. (FLEURY, 2007, p. 76).

Conforme tratado anteriormente, estes avanços se dão em um contexto neoliberal, de valorização do mercado e com ações fortemente punitivas e criminalizadoras. Neste sentido, “cidadania invertida” é conceituada pela autora como um processo que ocorre:

[...] quando o indivíduo entra em relação com o Estado no momento em que se reconhece como não-cidadão. Tem como atributos jurídicos e institucionais, respectivamente, a ausência de relação formalizada de direito ao benefício, o que se reflete na instabilidade das políticas assistenciais, além de uma base que reproduz um modelo de voluntariado das organizações de caridade, mesmo quando exercidas em instituições estatais. (FLEURY, 2007, p. 76).

Assim eram organizadas as atenções da política de assistência social⁵⁵ no período que antecedeu a instituição desta dentro da lógica de seguridade social. Contexto em que o Estado, sob a égide dos Códigos de Menores de 1927 e 1979, mantinham-se de forma geral ausentes diante das situações de risco e violação a que estavam suscetíveis as crianças e adolescentes, mantendo a presença através da institucionalização que cerceava qualquer condição de cidadania, ou seja, o

⁵⁵ Considerando-se a interface da assistência social com as demais políticas, inclusive com a área da criança e do adolescente.

suposto direito a proteção estava atrelado a “irregularidade” da condição vivenciada por estas.

A cidadania regulada também foi uma das formas identificadas e estava relacionada à política de seguro social:

Por cidadania regulada entendendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei. [...] a cidadania está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei. (SANTOS, 1987, p. 68).

Esta condição de cidadania teve como marco no Brasil, conforme Santos (1987) o período pós 1930 até 1970⁵⁶. Estruturou-se com base no modelo contributivo ligado diretamente ao “trabalho formal⁵⁷”, excluindo parcela considerável da população que conforme o autor passou a ser considerado como “pré-cidadão” por não possuir este tipo de vínculo de trabalho, bem como ligado diretamente as profissões até então regulamentadas, o que impossibilitava o acesso às políticas sociais, fato que evidentemente contribuiu em muito para o agravamento das desigualdades e riscos sociais no país, o que não poderia se dar de outra forma, considerando a “[...] noção de cidadania destituída de qualquer conotação pública e universal.” (SANTOS, 1987, p. 78).

Ainda de modo mais esclarecedor, Santos registra que:

Os direitos dos cidadãos são decorrência dos direitos das profissões e as profissões só existem via regulamentação estatal. O instrumento jurídico comprovante do contrato entre o Estado e a cidadania regulada é a carteira profissional que torna, em realidade, mais do que uma evidência trabalhista, uma certidão de nascimento cívico. (SANTOS, 1987, p. 69).

Estes processos não contribuem para a universalização das políticas públicas, tornando o aparato repressivo muito mais significativo e presentes na vida de muitas pessoas do que os direitos sociais foram capazes de se fazer.

Faleiros trata da crítica realizada por Marx diante destes aspectos, considerando que as Leis não são neutras e podem significar “[...] a cristalização do poder de um grupo dominante ou dirigente em detrimento de outros grupos”

⁵⁶Na década de 70 ocorre a inclusão dos trabalhadores rurais na Previdência e foi criada a renda mensal vitalícia.

⁵⁷“A associação entre cidadania e ocupação proporcionará as condições institucionais para que se inflem, posteriormente, os conceitos de marginalidade e de mercado informal de trabalho” (SANTOS, 1987, p. 68).

(FALEIROS, 2010, p. 279); o que mostra a importância da participação da sociedade civil neste processo de consolidação de instrumentos legais, e que constitui um dos aspectos da cidadania dentro de um Estado Democrático de Direito⁵⁸.

O modelo de cidadania que fez parte da história do Brasil mantém íntima relação com as características patrimonialistas, coronelistas e patriarcais que marcaram cada pedaço de terra e cada brasileiro que fez história neste país.

Quando trata-se da constituição de direitos, este exprime sempre em conjunto a ideia de agradecimento, diante das “concessões e benesses” realizadas pelos “donos do poder” utilizando do termo de FAORO (1979), que sempre torna tão complexo e incompreensível o significado do termo cidadania aos brasileiros, fazendo com que estas marcas se façam presentes no modelo do Estado instituído.

2.4 ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO PROTEÇÃO SOCIAL PÚBLICA NÃO CONTRIBUTIVA – DIREITO DO CIDADÃO

A partir da análise de Marshall (1967), sobre a proteção social como integrante do conceito de cidadania, identificou-se algumas das contradições para estabelecimento desta diante de um contexto de primazia a reprodução do sistema capitalista de produção.

A proteção social na sociedade capitalista não é espaço exclusivo do Estado, pode manter caráter público e/ou privado. Afirmativa realizada por Esping-Andersen e Palier (2011) a partir da identificação de atuação da família, do mercado e do Estado na proteção social diante das consequências do referido sistema econômico e das relações vigentes nos países ocidentais a partir do século XVIII.

Identificou-se que a proteção social pública teve inicialmente caráter contributivo, voltado para a instituição de seguros sociais aos trabalhadores, visando a garantia de renda diante da velhice, acidentes de trabalho, desempregos temporário e que se constituíram como marcos de atuação em diversos países, e que tem como pressuposto a reprodução das condições de trabalho dentro do sistema capitalista.

⁵⁸Wood conceitua democracia formal como “[...] uma forma de igualdade civil coexistente com a desigualdade social e capaz de deixar intocadas as relações econômicas entre as ‘elites’ e a ‘multidão trabalhadora’.” (WOOD, 2011, p. 184).

Historicamente, a atuação além dos seguros sociais, mantinha caráter focalizado, fragmentado e de cunho essencialmente repressivo, pois se considerava que eram voltadas para os indivíduos que por suas próprias falhas não se “enquadravam” no sistema de mercado e dependiam da “ajuda” para sobreviver e manter a sua família.

A assistência social foi se constituindo como área de atuação de Estado no Brasil em um cenário recente de industrialização ocorrido nas primeiras décadas do século XX. Desenvolvimento que se deu a partir de uma decisão política tomada no governo de Getúlio Vargas, e que demandou forte investimento público para subsidiar a potencialização do setor privado⁵⁹. Ou seja, não existia no país, a exemplo do que aconteceu na Inglaterra, uma classe burguesa forte, possuidores de meios de financiamento próprios dispostos a investir e gerar desenvolvimento industrial no Brasil, diante do que, historicamente os fundos públicos foram e continuam sendo utilizados para financiar e garantir a rentabilidade ao setor privado.

Identificou-se também nas primeiras décadas do século XX uma fragilidade no financiamento das políticas de proteção social, considerando o seu direcionamento como alavanque para o setor produtivo.

A proteção social pública teve características corporativistas, e estavam voltadas somente para o atendimento das pessoas que se encontravam inseridas no mercado de trabalho através das indústrias ou de algumas categorias do funcionalismo do setor público.

Em 1942, buscando legitimidade junto à população pobre, o governo criou a Legião Brasileira de Assistência (LBA), com o objetivo de assistir, primeiramente às famílias dos pracinhas que foram para a guerra, e logo depois estender o seu trabalho à população pobre, principalmente com programas na área materno-infantil. A LBA representou o braço assistencialista do governo, que centrou na figura da primeira-dama Darcy Vargas a coordenação da instituição. Esse traço clientelista e vinculado a benemerência apresentou-se persistente por muitos anos na política assistencial brasileira. (COUTO, 2008, p. 103).

Couto (2008) realiza uma síntese das principais previsões ligadas a garantia de direitos sociais no Brasil desde 1934, bem como das ações efetivamente implementadas, o que demonstra o descompasso entre as garantias constitucionais previstas e as respostas institucionalizadas pelo Estado.

⁵⁹ “[...] mantidas as condições de dependência e de reduzido esforço para criar-se um padrão alternativo de desenvolvimento alto sustentado, o capitalismo continuará a florescer como no passado remoto ou recente, socializando seus custos sociais e privilegiando os interesses privados (internos e externos).” (FERNANDES, 1975, p. 40).

Entre as garantias constitucionais previstas entre 1934 e 1969, identifica-se a previsão do atendimento e amparo às famílias, crianças e adolescentes, à maternidade e à infância e aos desempregados, sendo que as respostas de forma geral estiveram voltadas para planos e programas de alimentação e nutrição(COUTO, 2008).

Cenário que somente apresenta alteração significativa, mesmo que inicialmente de maneira formal, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, que define direitos de cidadania voltados para a universalização de acesso a benefícios e serviços de diversas políticas públicas e aponta para a primazia da responsabilidade do Estado na efetividade dos aspectos legais então instituídos.

É relevante registrar que a recente demarcação legal no que se refere a instituição de um sistema de proteção social de caráter universal como o atual, fez com que se reafirmasse o processo de busca de ampliação de acesso a serviços e benefícios.

Este marco legal possibilitou além da formalização da universalização do acesso às políticas, a definição de políticas sociais e de direitos fundamentais que permitiram a ampliação do escopo de proteção social no país, inclusive no que se refere a ampliação do que se considerava como proteção social até então, tendo como uma das referências neste processo as políticas que compõem a seguridade social: saúde, previdência e assistência social.

Pereira (2000) trata do período denominado de “transição democrática” ou “Nova República”, e da inclusão pela primeira vez da política de assistência social na Constituição Federal brasileira, como campo da seguridade social:

[...] o relatório elaborado pelo Grupo de Trabalho para a Reestruturação da Previdência Social, criado pela Decreto 92.654, de 1986, pois este apresentou uma proposta ampla de seguridade social (de estilo beveridgiano⁶⁰) que extrapolava o âmbito do seguro, sugerindo uma vertente não contratual e não contributiva de proteção social pública. (PEREIRA, 2000, p. 149).

Aspectos legais que se constituíram como avanços para a política de assistência social, e conforme Couto trouxeram um caráter inovador a referida política:

a) a sua definição como política social; b) a definição de que é possível existir provisão social sem que, para isso, seja necessário a contribuição

⁶⁰William Beveridge foi um economista inglês reconhecido por ter elaborado um plano chamado de “Plano Beveridge” durante a 2ª Guerra Mundial que serviu como referência para a assistência social moderna.

financeira de quem é demandatário da política; e c) o caráter universalizante, colocando-a no rol da integração com as demais políticas sociais e principalmente econômicas. (COUTO, 2008, p. 167).

Avanços que se somam aos desafios de constituir a política de assistência social como uma política de garantia de direitos em um contexto capitalista de produção e que tem no Brasil, características que lhe dão especificidades diante da história de formação social e econômica do país, em que o atendimento às famílias pobres teve como foco o comportamento individual e a responsabilização das mães/mulheres pelas situações de riscos vivenciados pelas crianças e adolescentes, é o que trata-se na continuidade desta pesquisa.

CAPÍTULO 3

ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL APÓS A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Trata-se neste capítulo sobre a proteção social não contributiva no Brasil após a CF de 1988, e as relações entre proteção pública e as responsabilidades atribuídas às famílias, apontando para os princípios e diretrizes que definem a forma como devem ser executados os serviços no SUAS e a sua forma de financiamento.

É amplamente discutida a relevância da CF de 1988 e o que esta representa no que se refere a ampliação das definições de responsabilidades do poder público com relação ao atendimento das demandas da população mediante as políticas de proteção social.

O referido aparato legal insere a política de assistência social como parte da seguridade social⁶¹ no Brasil, e a inscreve enquanto política de proteção social não contributiva que deve ser garantida a todas as pessoas que dela necessitarem, estabelecendo desta forma uma condição de cidadania para o seu acesso.

Ocorre de maneira inequívoca uma grande novidade para a instituição de um sistema de proteção social de caráter mais ampliado no país, pois determina a primazia da responsabilidade do poder público na gestão e materialização de uma política afiançadora de direitos e que deve ser acessada por outras vias que não o mercado ou através da contribuição direta.

3.1 A PREVISÃO CONSTITUCIONAL DO DIREITO À ASSISTÊNCIA SOCIAL

A aprovação da CF de 1988 se deu em meio a um processo de participação da população e foi festejada diante da perspectiva da vivência de um novo tempo no país que coincidia com o processo de abertura democrática. Deve-se registrar no entanto, que assim como os demais processos transitórios e vistos como

⁶¹O Art. 194 da CF de 1988 define as características da Seguridade Social no Brasil. Yasbek (2014, p. 89) conceitua: “A noção de Seguridade supõe que os cidadãos tenham acesso a um conjunto de direitos e seguranças que cubram, reduzam ou previnam situações de risco e de vulnerabilidade social.”

“revolucionários” no país, essa abertura democrática também se deu de maneira “[...] fortemente controlada pelas elites.” (BEHRING, 2010, p. 138).

Concomitante ao avanço do aparato legal voltado a proteção social, vivencia-se em 1980 o avanço da ofensiva neoliberal, com determinações de redução da intervenção do Estado – nas políticas sociais focalização e seletividade aliadas as políticas compensatórias - queda das taxas de crescimento econômico e fragilização dos direitos dos trabalhadores.

[...] o Brasil é uma sociedade marcada por formas políticas de apropriação da esfera pública em função dos interesses particularistas de grupos poderosos. [...] Se observarmos com atenção veremos que em nossa sociedade as relações de favor, de dependência, atravessaram a formação política brasileira. As classes dominantes do país se acostumaram a fazer do Estado brasileiro seu instrumento econômico privado por excelência. Desse modo, o discurso neoliberal tem assombrosa recepção ao atribuir o título de modernidade ao que existe de mais conservador e atrasado na sociedade brasileira: fazer do interesse privado a medida de todas as coisas, obstruindo a esfera pública, anulando a dimensão ética da vida social pela recusa das responsabilidades e obrigações do Estado. (FREIRE, 2008, p. 169).

Ocorre o enfraquecimento das possibilidades de organização e enfrentamento dos trabalhadores às investidas do capital, o que foi tratado por Behring (2010) ao apontar as consequências do processo de reestruturação produtiva ocorrido no Brasil a partir de 1980, que gerou desemprego, atitude corporativa dos trabalhadores e desorganização política da resistência operária “[...] quebrando a espinha dorsal dos trabalhadores, que, segundo a assertiva neoliberal, estavam com excesso de poder e privilégios, na forma de direitos sociais.” (BEHRING, 2010, p.124). O que foi traduzido pela autora como uma *quebra do pacto* anteriormente estabelecido entre as classes sociais no que se refere ao fortalecimento de políticas voltadas para a proteção social.

A contradição se fez evidente, pois a existência de uma Constituição Federal que prevê direitos sociais e políticas públicas é importante, mas a sua materialização depende das relações de poder, dos movimentos que expressam a condição democrática vivenciada em cada contexto.

No Brasil tornou-se comum aprovar leis que não se pretende cumprir, o que estabelece um fosso entre estas e a forma como se dá a execução das políticas públicas, inclusive ou até mesmo pode-se dizer que de forma preponderante no que se refere às políticas de proteção social.

Conforme Fernandes (1975, 2006) e FAORO (1979), os cinco séculos de exploração que fizeram parte da história do país, consolidou um quadro de contradições que possibilitou a constituição de uma nação produtora de riquezas na mesma proporção em que é capaz de gerar miséria e desigualdade social.

Não é possível deixar de mencionar a condição de dependência econômica gerada desde o período colonial, reforçada no início do período industrial, bem como, que continua a fazer parte do atual contexto econômico do país.

A condição de dependência econômica externa, aliada às posturas extremamente conservadoras da elite nacional, contribuíram para que muitas das decisões e prioridades da gestão pública no Brasil fossem tomadas tendo como base a busca pela manutenção e ampliação das possibilidades de acumulação do capital interna e externamente, neste caso, com interferência predominante dos países mais poderosos economicamente⁶² e que possuem maiores cotas e poder de decisão no FMI – Fundo Monetário Internacional por exemplo.

Somente após cinco anos de aprovação da Constituição de 88 e sete anos do Estatuto da Criança e do Adolescente e não sem embate, ocorreu a promulgação da Lei 8.742 de 1.993, Lei Orgânica de Assistência Social⁶³.

O Presidente que sancionou a LOAS em 1993 foi Itamar Franco (PPS), Vice-Presidente que tomou posse após o pedido de *impeachment* e renúncia de Fernando Collor de Melo (PTC) em 1992, apenas dois anos após o início do seu mandato. A gestão desses presidentes e na continuidade de Fernando Henrique

⁶² O Brasil conta com aproximadamente R\$3,650 trilhões em dívida pública externa “Se a maior parte da dívida foi contraída pelo setor privado, por pressão do FMI houve uma crescente e impressionante socialização desta dívida. No Brasil 70% da dívida externa tornou-se estatal.” (BEHRING, 2010, p. 139). O Governo Federal publicou: “FMI: Reformas devolvem crescimento e credibilidade ao Brasil”, indicando o apoio manifestado pela Diretora-gerente do FMI Christine Lagarde à proposta de Reforma da Previdência, como mecanismo que possibilitará a credibilidade e sustentabilidade fiscal, pois poderá voltar a gerar superavit primário voltado para o pagamento dos juros da dívida externa a partir de 2020. (PORTAL BRASIL, 2017). Destaca-se que os EUA possui sozinho mais de 17% das cotas do FMI, ou seja, possui grande poder de decisão, seguido pelo Japão e Alemanha que juntos possuem menos de 13% das cotas.

⁶³ A importância da LOAS para a regulamentação da política pública de assistência social, bem como, os desafios políticos enfrentados para que isto ocorresse foram registrados através de uma coletânea de artigos publicados pelo MDS em 2013 em alusão aos 20 anos de vigência dessa. Momento em que foi possível registrar já na apresentação pela então Secretária Nacional de Assistência Social, Denise Colin, que “No caso da assistência social, foram cinco anos de debates, pressão e negociação no Congresso e no Governo Federal para a sanção, em 07 de dezembro de 1993 [...]” (COLIN, 2013, p.9). Quando a LOAS foi aprovada, o texto que havia sido discutido e apresentado sofreu alterações por parte do governo, sendo que uma destas foi a definição da idade de 70 anos para inclusão no BPC. Pereira (2000, p. 165) registra ainda que “[...] a decisão governamental de, finalmente, sancionar a LOAS, teve como indutores gestões do Ministério Público – o qual ameaçou mover ação de inconstitucionalidade por omissão, contra o chefe do executivo federal.”

Cardoso (PSDB) contabilizaram ao todo doze anos de mandato de gestões neoliberais e conservadoras, o que consolidou um quadro de resistência pela implementação da política de assistência social apesar da inclusão no texto da CF de 1988.

Pereira (2000), descreve como ocorreu durante os governos mencionados e com início logo após a aprovação da CF de 1988 uma contra reforma, pois

As classes proprietárias, empresariais, bem como os seus porta vozes intelectuais e políticos [...] não se deram por vencidas. Legitimadas pelo crescente processo de internacionalização da economia, passaram a centrar fogo nos avanços constitucionais que implicavam maior regulação estatal. (PEREIRA, 2000, p. 156-157).

Pereira (2000) registra ainda que identificou-se no decorrer da gestão de Collor e na substituição desse por Itamar Franco ações como o “Plano de Combate à Fome e à Miséria pela Vida” ocorrido em 1993, com ações integradas entre o Estado, a sociedade civil e o mercado e o “Programa de Ação Comunitária”, que possibilitou a realização de convênios com entidades privadas. Os dois programas mencionados foram pontuais e fragmentados, descolados da legislação vigente e com forte apelo a participação de voluntários.

Fernando Henrique Cardoso criou o “Programa Comunidade Solidária” em 1995, “[...] sobrepôs-se à nova concepção de assistência social preconizada pela Constituição e regulamentada pela LOAS, tornando-se redundante, quando não extemporânea.” (PEREIRA, 2000, p. 172). O programa, assim como o Plano de Combate à Fome, propunha a parceria entre Estado, empresas e sociedade civil para o desenvolvimento de projetos sociais.

Em 2011 a LOAS foi alterada pela Lei 12.435, e em conjunto com normas e orientações técnicas, com a Política Nacional de Assistência Social de 2004 e a Norma Operacional Básica de 2005 e 2012 (BRASIL, 2005), constituem-se como base para o avanço da consolidação da assistência social enquanto política de Estado e não de governo⁶⁴. Luta-se para avançar nas definições legais e exige-se continuar lutando visando a implementação e manutenção destas.

Proporcionalmente, os diversos segmentos que representam os interesses conservadores mantêm-se a postos visando garantir os seus interesses que se contrapõem ao anteriormente mencionado.

⁶⁴Estado enquanto unidade federativa e administrativa de caráter permanente, sendo o governo uma das instituições que fazem parte do Estado, no entanto, este é constituído por um grupo que ocupa o poder político, tem caráter temporário e executa algumas das funções do Estado.

3.2 A CONSTRUÇÃO DO SUAS

A política de assistência social vem passando por avanços importantes, e dentre estes, ressalta-se a instituição em 2005 do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, que foi deliberado pela IV Conferência Nacional de Assistência Social ocorrida em 2003⁶⁵.

Em 2015 ocorreu a finalização da vigência do “I Plano Decenal da Assistência Social” (2005-2015), em que foram estabelecidas metas e objetivos visando a implementação da PNAS e que vem possibilitando alterações significativas no processo de gestão e operacionalização da referida política.

Em 2016 foi aprovado pelo CNAS através da Resolução nº 7 de 18/05/2016 o “II Plano Decenal de Assistência Social” (2016-2026). Conforme descrito na referida Resolução, o plano foi elaborado tendo em vista o processo de avaliação e definição de prioridades e metas ocorridas nas Conferências de Assistência Social no ano de 2015 (BRASIL, 2016b).

O II Plano Decenal deve ser utilizado como referência para atualização dos Planos Municipais de Assistência Social e Pactos de Aprimoramento, destacando-se que estes se constituem atualmente como importantes instrumentos de planejamento, avaliação e monitoramento para a política pública de assistência social.

A gestão consecutiva de presidentes de caráter político de centro-esquerda⁶⁶ possibilitou diversas conquistas e avanços na implementação de políticas sociais e que tiveram impactos importantes para a redução dos indicadores de pobreza, definição de diretrizes e alinhamentos conceituais na implementação do SUAS no país. A exemplo da criação do MDS⁶⁷, aprovação da PNAS e da Lei 10.836 que instituiu o Programa Bolsa Família, todos em 2004.

No entanto, as referidas gestões não realizaram as reformas estruturais que se faziam necessárias no sentido de ampliar a democratização dos espaços de decisão político e rompimento com a concentração de riqueza que foi construída

⁶⁵Momento em que assumia a presidência do país Luiz Inácio Lula da Silva (PT), a partir do que seguiram-se 14 anos de mandato de Gestão Federal do referido partido.

⁶⁶ Ver debate realizado por Fagnani, 2017.

⁶⁷Criado no ano de 2004 pelo então presidente Luiz Inácio Lula da Silva. No ano de 2016, com o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff e posse de Michel Miguel Elias Temer, o nome do ministério foi alterado para MDSA – Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, acrescentando-se a este a responsabilidade de gestão conjunta com a política agrária, tendo sido no ano de 2017 voltado a ser denominado como Ministério do Desenvolvimento Social.

historicamente e que mantém-se diante da proteção e legitimação garantida pelo aparato estatal.

A atualização da LOAS em 2011 definiu em seu Art. 6º o SUAS como:

A gestão das ações na área de assistência social fica organizada sob a forma de sistema descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social (Suas), com os seguintes objetivos: I - consolidar a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os entes federativos que, de modo articulado, operam a proteção social não contributiva; II - integrar a rede pública e privada de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, na forma do art. 6º-C; III - estabelecer as responsabilidades dos entes federativos na organização, regulação, manutenção e expansão das ações de assistência social; IV - definir os níveis de gestão, respeitadas as diversidades regionais e municipais; V - implementar a gestão do trabalho e a educação permanente na assistência social; VI - estabelecer a gestão integrada de serviços e benefícios; e VII - afiançar a vigilância socioassistencial e a garantia de direitos. (BRASIL, 2011).

A instituição do SUAS traz elementos para o debate, no que se refere a definição das responsabilidades dos entes federados, o comando único em cada esfera de governo e a instituição de um processo compartilhado de gestão, financiamento, cooperação técnica e expansão da assistência social.

A descentralização do SUAS somente foi possível devido ao retorno do Estado Federativo a partir da CF de 1988. Durante a Ditadura Militar, conforme apontado por Arretche (2000), o Estado no Brasil caracterizava-se como um Estado unitário pois todas as decisões de gestão e fiscais, estavam centralizadas no Governo Federal, e os prefeitos e governadores, todos indicados pelos militares, atuavam de forma a executar as determinações centrais e por eles eram controlados “Estados e municípios eram agentes de expansão do Estado e da execução local de políticas centralmente formuladas.” (ARRETCHÉ, 2000, p. 46).

As definições com relação aos processos de gestão e dos recursos necessários para qualquer política social estava sob o comando e poder central a nível Federal,

Ao longo dos anos 80, recuperam-se as bases do Estado federativo no Brasil. A democratização – particularmente a retomada de eleições diretas para todos os níveis de governo – e a descentralização fiscal da Constituição de 1988 alteraram profundamente a natureza das relações intergovernamentais. [...] no Brasil, pós-1988, a autoridade política de cada nível de governo é soberano e independente. (ARRETCHÉ, 2000, p. 46-47).

O que fez com que no caso de algumas políticas sociais, conforme apontado pela autora, os gestores estaduais ou municipais, precisem estar convencidos de que a adesão a determinado programa ou ação proposta é conveniente diante dos

investimentos que se fazem necessários, processos de gestão, bem como, partilha das responsabilidades, inclusive financeiras entre os entes. Diante disto identifica-se que,

De uma arena de controle sobre o montante de receitas cobradas para o seu sustento, por meio de registros contábeis de suas contas, o orçamento se transforma em espaço de negociação, onde se decide como será distribuído o ônus da tributação entre os membros da sociedade e quem ou quais setores se beneficiarão com sua destinação/uso. (CASTRO, 2012, p. 75).

A descentralização demanda tomada de decisões que se referem a forma como o orçamento será partilhado entre os entes federados. Para isto é necessário considerar as diferentes responsabilidades/atribuições na execução das políticas públicas, bem como, no caso do Brasil, as dimensões territoriais e desigualdades regionais, a partir do que Arretche (2010, p. 593.) aponta para a necessidade de controle a nível central, garantindo-se “[...] os papéis regulatório e redistributivo do governo central seriam mecanismos necessários para obter cooperação entre jurisdições”.

As Unidades Federativas do Estado brasileiro atualmente estão organizadas pela União, 26 Unidades Federativas Estaduais, 1 Distrito Federal e 5.570 Unidades Federativas Municipais (IBGE, 2014b⁶⁸).

O sistema é descentralizado, e a cada ente são estabelecidas formalmente as responsabilidades e atribuições dos poderes executivos através de seus respectivos governos, que devem realizar a gestão dos fundos públicos e materializar as previsões legais que se constituem como direitos dos cidadãos.

A NOB de 2012 aponta para as responsabilidades dos entes federados na implementação da política de assistência social. Ao Governo Federal foi atribuído o financiamento do BPC e o financiamento da gestão, serviços⁶⁹, programas e projetos.

Em nível Estadual, as responsabilidades se referem ao cofinanciamento dos benefícios eventuais e da gestão, serviços programas e projetos. O que repete-se nos municípios, que além disto são os responsáveis pela organização e prestação da oferta dos serviços socioassistenciais e gestão do BPC e Cadunico, devendo ser garantida a inserção dos usuários.

⁶⁸Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2014/>. Acesso em 14/07/2017.

⁶⁹A partir da Resolução do CNAS Nº 17 de 21/09/2016, permite-se a utilização de 100% dos valores repassados pelo FNAS referente aos serviços para pagamento de funcionários concursados.

Os avanços galgados desde a CF de 1988, a partir do que estabeleceu-se o direito à assistência social como política pública, possibilitaram que em 2012, a revisão e aprovação da nova NOB, estabelecesse aspectos que se referem ao aprimoramento da política, previstos através de um pacto⁷⁰ entre os entes federados, com a identificação de indicadores que se referem a gestão, controle social e articulação entre os benefícios e serviços visando a defesa de direitos e proteção social dos usuários da política.

As metas previstas no Pacto de Aprimoramento estão alinhadas as Deliberações das Conferências de Assistência Social e contribuíram para a definição dos objetivos e diretrizes do Plano Decenal de Assistência Social que vigora desde 2016, através do que foram evidenciadas recorrentemente no processo de planejamento, o reconhecimento das especificidades das demandas de proteção social pública para as mulheres, crianças e adolescentes.

Há que se considerar que o porte dos municípios e a corresponsabilização financeira e técnica para a execução das ações que estão inscritas nos mencionados instrumentos de planejamento e consequentemente execução dos serviços socioassistenciais são fundamentais, pois conforme o IBGE o Brasil possuía em 2014, 68,98% dos municípios com até 20 mil habitantes, ou seja, de pequeno porte I. (IBGE, 2014a).

É evidente que na dimensão territorial do país, existem realidades regionais bastante diversas e estas dizem muito sobre o processo de efetivação dos aspectos legais em cada um dos entes aqui mencionados. Além disto, as políticas previstas constitucionalmente e que devem ser executadas pelos entes federados, ganham um sentido específico na história do país, identificando-se políticas que são mais legitimadas a exemplo da previdência social, que se constituiu como uma das primeiras políticas de proteção social instituídas, atrelada ao mercado formal de trabalho e com contribuição direta dos beneficiários.

As políticas de educação e de saúde, por atingirem de maneira mais coletiva a população e por manter vínculo com a reprodução dos trabalhadores também ganham legitimidade, pois é evidente que para a constituição desta classe e para que esta tenha condições de atender as demandas do mercado é necessário que se

⁷⁰O pacto de aprimoramento está previsto no art. 24 da NOB/2012 e foi pactuado pela CIT na 124ª reunião, sendo definidas as metas quadriennais para os municípios, com validade entre 2014-2017.

tenha acesso à alfabetização e qualificação, bem como, condições de saúde para o trabalho.

Ao mesmo que tempo em que a educação e saúde se concretizam enquanto políticas garantidoras de direitos aos trabalhadores, atendem aos interesses dos investidores, diminuindo os custos salariais criando estruturas que vem ao encontro com as demandas do sistema de produção.

A política de assistência social esteve voltada inicialmente para as pessoas que estavam fora do mercado de trabalho. Neste contexto, o acesso à referida política se deu diante do reconhecimento do não acesso à renda e a proteção pela via formal, legitimada socialmente, contribuindo para um processo de estigmatização dos usuários da referida política pública. O que foi tratado por Boschetti (2003) ao apontar o tensionamento existente entre a política do trabalho e da assistência social, quando o acesso a esta estaria relacionada à “inaptidão” a primeira, portanto com uma “[...] separação entre ‘pobre’ (objeto de ações assistenciais, por mendicância e vadiagem) e ‘trabalhador’ (objeto de serviço de Saúde e Previdência Social); portanto diferencia-se o indivíduo ‘integrado’ do ‘desintegrado’ ou ‘funcional’ (MONTAÑO, 2012, p. 273).

A decisão sobre o tipo de estratégia a ser adotada, e como estas são concebidas, estão diretamente vinculadas às perspectivas e os conceitos que se tem sobre as causas da existência da pobreza e da desigualdade social em cada contexto. Identificando-se como principais referências neste sentido, a perspectiva liberal, marxista ou social-democrata.

Montaño (2012) registra que de acordo com os princípios liberais, a pobreza e a questão social, passam a ser desvinculadas das questões econômicas e atreladas ao comportamento dos indivíduos, sendo estes o seu determinante. Nesta perspectiva, a pobreza:

[...] estaria vinculada a um *deficit* educativo (falta de conhecimento das leis ‘naturais’ do mercado e de como agir dentro dele. Em segundo lugar, a pobreza é visto como um problema de planejamento (incapacidade de planejamento orçamentário familiar). Por fim, esse flagelo é visto como problemas de ordem moral-comportamental (mal-gasto de recursos, tendência ao ócio, alcoolismo, vadiagem, etc.). (MONTAÑO, 2012, p. 272).

A concepção neoliberal reafirma a vivência de situações de pobreza ligadas às questões individuais, diante do que, as principais estratégias a serem adotadas pelo Estado seriam “[...] ações focalizadas, precarizadas, regionalizadas e passíveis do clientelismo” (MONTAÑO, 2012, p. 277), através do mercado, “[...]”

tornando os serviços sociais mercadorias lucrativas” (MONTAÑO, 2012, p. 277) e através do que o autor denomina como “terceiro setor”, com ações filantrópicas que estariam voltadas para a população que não fosse atendida por nenhuma das formas anteriormente apresentadas.

No Brasil, identifica-se a prevalência dos referidos princípios, e por isto, conforme mencionado, com estigmatização dos usuários da política da assistência social. Diante disto, as soluções seriam conforme Montaño(2012, p. 271), alterar os aspectos morais e comportamentais dos indivíduos, pois “[...] se o problema social (a ‘questão social’) não tem fundamento estrutural, sua solução também não passaria pela transformação do sistema.”

Na concepção histórico-crítica Montaño afirma que a pobreza e a questão social no capitalismo constituem-se como:

[...] uma manifestação da relação de exploração entre capital e trabalho, tendo sua gênese nas relações de produção capitalista, onde se gestam as classes e seus interesses. [...] Não é, portanto, um problema de distribuição no mercado, mas tem sua gênese na produção (no lugar que ocupam os sujeitos no processo produtivo). (MONTAÑO, 2012, p. 280).

A implementação de políticas sociais, a exemplo das mencionadas anteriormente - saúde, educação, previdência e assistência social – concretizam-se no atual contexto, como contradições geradas pelo sistema capitalista, ao serem utilizadas ao mesmo tempo para a contínua reprodução do referido sistema econômico - contribuindo conforme Montaño para aumentar a capacidade de lucro da burguesia -, bem como, diante da incorporação por parte do Estado de novas funções voltadas para o atendimento das demandas da classe trabalhadora. Esta concepção tem como base os princípios da social-democracia (MARSHALL, 1967) e diferencia-se da liberal e da marxista.

No primeiro capítulo mencionou-se como a partir da atuação estatal pela via da social-democracia, ocorreram alterações no perfil das lutas e dos movimentos sociais de uma parcela dos trabalhadores. Reconheceu-se através disto o significado da presença das políticas sociais na vida dos trabalhadores, ao mesmo tempo em que se registra a incapacidade destas de extinguirem a desigualdade social, considerando que conforme Montaño (2012), a desigualdade social é inerente ao sistema capitalista de produção.

Mota (2009, 2010) conceituou como um fetiche de enfrentamento as situações de desigualdade social, tornando a política de assistência social um “mito”,

ao creditar a esta uma suposta capacidade de alteração das situações de vulnerabilidade e risco existentes no país, o que também é apontado do por Sposati (2016, p. 7), ao descrever a existência:

[...] de conteúdos para a responsabilidade social e pública para a política de assistência social que lhe são incompatíveis, como em geral a qualquer outra política social, o exemplo claro é que essa política poderia erradicar a pobreza ou a miséria. Por vezes se ouve o comentário: se o assunto é pobreza é com a assistência social. Essa frase fantasiosa embaça o entendimento do campo dessa política. Ela não tem condições concretas ou legais de superação da desigualdade ou de resolutividade da igualdade.

A atribuição à política de assistência social de uma suposta capacidade de acabar com as vulnerabilidades e com a pobreza ocorre diante da desconsideração das questões estruturais geradoras destas, o que foi tratado por Fonseca e Viana ao descrever a inviabilidade da redução das desigualdades sociais somente por meio das políticas sociais. (FONSECA; VIANA, 2014, p. 61).

O reconhecimento das diversas concepções sobre as causas da pobreza e da desigualdade social são de extrema relevância, pois possibilitam identificar o perfil das estratégias e diretrizes que vem sendo adotadas para o atendimento da população através da política de assistência social.

Através dos indicadores apresentados pelo Estadic – Perfil dos Estados Brasileiros em 2012, identificou-se três Estados em que a gestão da política da assistência social era realizada pelas “primeiras-damas”, sendo: Paraná, Mato Grosso e Sergipe. Com relação aos municípios, identificou-se 1.216 secretárias de assistência social na mesma condição (IBGE, 2012).

A política de assistência social atrelada muitas vezes às esposas ou outros familiares próximos dos gestores, tem dentre outros, o intuito de delegar a função de “cuidado do povo” à representantes diretos deste, o que acaba muitas vezes por ser utilizado ainda hoje com cunho eleitoreiro.

Além das figuras das denominadas “primeiras-damas”, muito fortemente identifica-se a atribuição da gestão da política de assistência social a membros do poder legislativo – vereadores e deputados – que se afastam dos mandatos para qual foram eleitos, ou atuam como gestores no período anterior à campanha. A referida dinâmica ocorre nos diversos entes federados, de forma geral, pessoas que possuem forte vinculação com as comunidades e que muitas vezes possuem interesse em galgar novos cargos eletivos, para o que se mostra extremamente

valioso os atendimentos e “concessões” feitas de forma direta, deixando claro aos usuários a pessoalidade do referido acesso.

Para garantir a pessoalidade, programas e projetos comumente são utilizados com o objetivo de personalizar o atendimento, pois muitas vezes têm a duração de uma gestão. Investe-se em nomes e slogans que ficam atrelados a figura dos gestores, visando demarcar a presença destes.

É evidente que nesta perspectiva não se coloca em questão a desigualdade social gerada no país, e muito menos as consequências desta para aproximadamente 14,2 milhões de pessoas identificadas pelo IBGE no primeiro trimestre de 2017 como desempregadas, e 15 milhões de pessoas vivendo em situação de extrema pobreza⁷¹, conforme apresentado no Relatório de Informações Sociais do MDS⁷².

A atuação da política de assistência social em um passado recente e por período prolongado, esteve relacionada à distribuição dos mais diversos itens a exemplo de órteses e próteses, fraldas, medicamentos, roupas, material de construção, dentre outros, voltados para o atendimento das pessoas em situação de pobreza. O que demarcou o campo de acesso da população, ou seja, no que se referia ao atendimento das diversas demandas apresentadas por estas, a porta de acesso era por via da assistência social, o que para Sposati et al. (2014)⁷³ apresentou-se como se fossem subprogramas de outras políticas públicas, em que aponta para:

[...] o apartheid institucional em que se constituíam os órgãos gestores da assistência social ao promover, de modo precário e descontínuo, ações pontuais a múltiplas necessidades dos mais pobres, concretizando, sob a capa da docilização, o confronto ideológico de classe e a permanência do não reconhecimento da igualdade de cidadania, não se pode afirmar que essa lógica perversa já tenha sido banida [...]. (SPOSATI, 2013b, p. 24).

A atuação articulada com as demais políticas públicas rompe com a situação mencionada no parágrafo anterior e garante o reconhecimento do direito de cidadania de toda e qualquer pessoa de acessar as diversas políticas que fazem parte do sistema de proteção social brasileiro, e não de aprisioná-las a estruturas restritas, como se somente estas servissem para a referida população, o que

⁷¹ É considerada em extrema pobreza a pessoa que vive com renda inferior a R\$ 85,00 mensais per capita.

⁷² Relatório de Programas e Ações do MDS. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/relatorios/mds/index.php>>. Acesso em 20/08/2017.

⁷³ O que fez parte da tese de doutorado da autora realizada em 1986.

poderia contribuir para a “assistencialização” da proteção social, conforme apontado por Mota (2008) ao descrever a fragilização e mercantilização das políticas de saúde e da previdência social ao mesmo tempo em que se amplia o atendimento pela via da assistência social, o que é corroborado por Behring (2010, p. 184):

[...] a trajetória recente das políticas sociais brasileiras, profundamente conectadas à política econômica monetarista e de duro ajuste fiscal, enveredou pelos caminhos da privatização para os que podem pagar, da focalização/seletividade e políticas pobres para os pobres, e da descentralização, vista como desconcentração e desresponsabilização do Estado apesar das inovações de 1988.

O conceito de assistencialização proposto por Mota (2008) é alvo de discordâncias teóricas fundamentadas (SPOSATI et al., 2014) que entendem que isto desconsidera o processo histórico de construção da referida política pública, bem como, pode fragilizar os movimentos constantemente realizados visando ampliar e dar concretude as diretrizes e princípios da mesma. No entanto, identifica-se este aspecto como um dos múltiplos determinantes que deve ser reconhecido e superado na atual conjuntura.

O uso político da assistência social e o assistencialismo não ficaram restritos ao período que antecedeu a CF de 1988, pois, contemporaneamente é possível identificá-los na forma como se executa a referida política, fazendo parte dos desafios postos e das práticas que precisam ser rompidas para a constituição fortalecida de um sistema de proteção social não contributivo no Brasil, que seja capaz de impactar nas vulnerabilidades, riscos e violações de direitos vivenciadas.

O que significa estabelecer um processo de gestão para todos os entes federados, que de forma compartilhada e descentralizada devem atuar conjuntamente, cada um cumprindo as suas responsabilidades e atribuições para que os objetivos, princípios e diretrizes do SUAS possam ser efetivados em todo o país.

Souza (2005) trata sobre a questão do Federalismo brasileiro a partir das previsões constitucionais, e ressalta o quanto este foi atrelado a descentralização, dentre o que foi previsto, “[...] os constituintes optaram por uma divisão institucional de trabalho entre os entes federativos claramente compartilhada, sinalizando que o federalismo brasileiro teria um caráter mais cooperativo do que dual ou competitivo.” (SOUZA, 2005, p. 112), no entanto, descreve a distância existente entre a previsão constitucional e a sua execução, sendo um dos aspectos significativos indicados, as disputas ocorridas diante dos interesses divergentes de cada ente.

Para que torne-se mais efetiva a atuação articulada das diversas políticas públicas, é essencial que a definição sobre o campo específico de atuação da assistência social esteja mais claro para gestores e operadores do referido sistema, bem como, para as demais políticas públicas, sendo este um dos elementos que vem sendo apontado como necessário no que se refere aos debates e posicionamentos técnicos, éticos e políticos.

Yasbek (2004) situa que, tratar da assistência social enquanto parte da seguridade social, significa tratar de certezas, de seguranças que devem ser alicerçadas diante das situações de vulnerabilidade e risco social, ao que Sposati (2016, p. 10) aponta como “[...] respostas públicas à situações de fragilidades e desproteção social”, o que demanda um esforço coletivo e não individual, o que vem na contramão dos preceitos liberais, e por isto enfrenta resistências.

A Lei 12.435/2011 – LOAS define como objetivos da política de assistência social a **proteção social**– prevista na PNAS como segurança de sobrevivência, de acolhida, de convívio ou vivência familiar – **a vigilância socioassistencial - VSA e a defesa e garantia de direitos**, a estes a PNAS acrescenta que a partir da integração junto às demais políticas setoriais, a política de assistência social deve *garantir os mínimos sociais*⁷⁴, *atender as contingências sociais e a universalização de direitos*.

No que se refere à proteção social, Sposati (2009, p. 42) aponta que esta deve agir sob três situações “[...] proteção às fragilidades/vulnerabilidades próprias aos ciclos de vida; proteção às fragilidades da convivência familiar; proteção à dignidade humana e combate às suas violações”. E aponta para as principais agressões a vida a que estariam sujeitas as pessoas e as garantias que devem ser estabelecidas em contraponto a estas, quais se apresentam através da organização de um quadro demonstrativo (Quadro 1).

⁷⁴A questão dos mínimos sociais e necessidades básicas foi objeto de estudo e de crítica de Pereira (2000), ao identificar mínimos sociais como um objetivo de uma política que se propõe garantidora de direitos, o que foi tratado no livro “Necessidades Humanas: Subsídio a crítica dos mínimos sociais”. Sposati (1998) e Yasbek (2004) debatem teoricamente a relação dos mínimos sociais com a universalização de acesso aos direitos sociais básicos – possíveis através de uma atuação articulada das diversas políticas públicas – como contraponto a focalização do atendimento.

Agressões à vida	O que se deve buscar
Isolamento	Convivência em todas as suas expressões de pertencimento (família, espaços socializantes e socializadores).
Resistência a subordinação diante da coerção, medo, violência, ausência de liberdade, ausência de autonomia e restrições à dignidade	Emancipação como direito humano à liberdade, à felicidade, à emancipação, e ao exercício democrático de opiniões.
Resistência à exclusão social: apatidão, discriminação, estigma.	Inclusão social como acesso a pertencimento, igualdade e equidade nas relações.

Quadro 1 - Agressões a vida e garantias que devem ser estabelecidas

Fonte: SPOSATI(2009, p. 25)/Organização: a autora.

A vigilância socioassistencial enquanto objetivo da Política de Assistência Social, aponta para a necessidade de produção e sistematização de informações e de indicadores que possibilitem o conhecimento sobre as principais vulnerabilidades e riscos sociais presentes nos campos de atuação dos profissionais, e devem possibilitar o cruzamento destes indicadores com a previsão dos serviços, programas, projetos e benefícios disponíveis aos cidadãos diante das demandas apresentadas.

É importante que a VSA possa contribuir para uma atuação mais objetiva das equipes na execução dos serviços socioassistenciais, na medida em que o processo de planejamento possa ocorrer de forma a considerar os indicadores que deem visibilidade às desproteções sociais presentes nos territórios e os limites de atuação da política de assistência social, bem como, atenções que demandem a articulação da rede de proteção.

Os avanços conquistados também permitem que hoje com a existência de um sistema de informações⁷⁵ que é alimentado pelas gestões dos diferentes entes federados, o SUAS conte com indicadores relativos a gestão da política de assistência social, a exemplo do ID CRAS – Indicador de Desenvolvimento do CRAS e ID CREAS⁷⁶- Indicador de Desenvolvimento do CREAS, bem como o atrelamento do financiamento da gestão ao IGD – Índice de Gestão Descentralizada do SUAS e do Bolsa Família⁷⁷.

⁷⁵Através dos Censos SUAS, RMA CRAS e CREAS, CAD SUAS, SISC, dentre outros.

⁷⁶O ID CRAS e o ID CREAS são formas de mensuração criadas em 2007 e que foram repactuadas pela CIT visando contribuir para a avaliação, monitoramento, definição de prioridades e estratégias que permitam a qualificação dos equipamentos. Consultar MDS, Nota Técnica nº27 (2015).

⁷⁷Visam a construção de indicadores para avaliação e monitoramento da qualidade dos processos de gestão, o que interfere nos valores a serem repassados pelo FNAS aos FMAS com este objetivo.

Visando a qualificação e aprimoramento do SUAS, o monitoramento e a avaliação são apontados como instrumentos, como ferramentas essenciais na gestão da política. Estão previstos na PNAS e na NOB/2012 como responsabilidades dos três entes federados.

A NOB descreve o monitoramento como um processo de acompanhamento sistemático dos serviços em relação ao cumprimento dos seus objetivos, o que possibilita a produção regular de indicadores, enquanto a avaliação é voltada para os aspectos objetivos e subjetivos sobre a qualidade dos serviços prestados à população (BRASIL, 2012c).

O quadro apresentado possibilita identificar as vulnerabilidades e as seguranças que devem ser garantidas diante destas. Tratam-se de desproteções que estão inscritas dentro dos direitos a serem garantidos através dos serviços e benefícios da política de assistência social. Constituem-se em situações complexas que precisam ser consideradas em suas múltiplas dimensões, evitando-se análises conservadoras sobre as causas e determinantes destas, o que poderia levar os serviços a incorrerem em novas violações e discriminações.

Para defesa e garantia de direitos, deve ser pautado pela política conforme apontado por Behring e Boschetti (2011), os processos de mobilização social para concretização destes, inclusive sobre as possibilidades dos usuários reconhecerem os seus direitos e possíveis violações.

Estabelece-se no artigo 4º da LOAS, como princípios da referida política pública a supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre a exigência de rentabilidade econômica; a universalização dos direitos sociais; o respeito à dignidade do cidadão; a igualdade de direitos no atendimento; e a divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos. (BRASIL, 1993).

A política de assistência social é direito de todo e qualquer cidadão, não devendo ser exigido qualquer tipo de comprovação vexatória ou discriminatória para acesso, mantendo-se como características de referência as situações de vulnerabilidade e risco social, não ficando restrita à situação exclusiva de renda.

No entanto, exige provas de meio e define critérios rigorosos para acesso aos benefícios sociais, a exemplo do BPC, do Programa Bolsa Família e dos benefícios eventuais, momento em que os usuários passam por uma série de procedimentos que visam identificar elementos que possam impedir o acesso, ou mesmo excluir

peessoas a quem já foi possibilitado o acesso, o que conforme apontado por Pereira apresenta-se como um dos elementos a serem superados:

[...] cultivo do estigma, mediante a imposição constrangedora e punitiva do critério de menor elegibilidade; dos testes de meios (ou comprovações vexatórias da pobreza); e da *fraudemia*, de acordo com a qual todo pobre, em vez de ser tratado como um cidadão que se habilita a fazer uso de um direito que lhe é devido sem condições, é visto como um suspeito de fraudar o sistema de proteção social pública. Impera, portanto, nessa modalidade de prática assistencial, a suspeição, em lugar da empatia, na relação entre as Instituições de Assistência Social e seus destinatários. (PEREIRA, 2008b, p. 228-229)

Sposati (2013b, p. 22) assevera que no processo de aprovação do texto constitucional, “Foi do ‘Centrão’ a expressão ‘a assistência será acordada a quem dela necessitar’, que provocou e provoca até hoje interpretações ambivalentes”. Deixa brechas para que dentro do caráter universal da política sejam definidos critérios de acesso que regulam a possibilidade de participação dos cidadãos.

A expressão “para quem dela necessitar” abre a possibilidade de julgamentos e seleções que podem ocorrer de maneira subjetiva sobre quem tem ou não direito de acesso à política e reforçam a relação histórica existente entre a assistência social e questão de pobreza, por remeter muitas vezes o olhar para as necessidades de renda.

Pereira (2000) se dispõe a tratar sobre as necessidades humanas, realizando a discussão conceitual sobre as necessidades mínimas e necessidades básicas que podem vir a contribuir para se pensar à quais necessidades está se referindo o texto da CF no âmbito da política de assistência social.

Este tipo de posicionamento está implícito nos elementos apontados até o momento, mas também possui relação direta com as formas de financiamento⁷⁸ da política de assistência social, sobre o que Behring (2010) realiza alguns apontamentos relacionando a baixa qualidade e os poucos investimentos realizados, o que “[...] permite somente mecanismos compensatórios e que não alteram profundamente as estruturas das desigualdades sociais.” (BEHRING, 2010, p. 164). A autora aponta ainda para a alta carga tributária com relação ao consumo, o que

⁷⁸Conforme disposto no Art. 195 da CF “A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: I - dos empregadores, incidente sobre a folha de salários, faturamento e o lucro; II - dos trabalhadores; III - sobre a receita de concursos de prognósticos.

incide diretamente nos trabalhadores, o que é inverso quando se fala na tributação das grandes fortunas.

[...] o fundo público sofre pressões e funciona como um elemento fundamental para a reprodução do capital e também para a reprodução da força de trabalho, ou seja, existe uma tensão desigual pela repartição do financiamento público. Dessa forma o fundo público reflete as disputas existentes na sociedade de classes, em que a mobilização dos trabalhadores busca garantir o uso da verba pública para o financiamento de suas necessidades, expressas em políticas públicas. Já o capital, com sua força hegemônica, consegue assegurar a participação do Estado em sua reprodução por meio de políticas de subsídios econômicos de participação no mercado financeiro, com destaque para a rolagem da dívida pública.

O que conforme Iamamoto (2008, p. 19), concretiza-se através dos títulos da dívida pública em que “O credor possui o título da dívida contra o Estado, que lhe dá direitos sobre as receitas anuais do Estado, produto anual dos impostos”. Fato que é bastante contemporâneo, considerando a presença do capital financeiro e as consequências disto para o aumento da desigualdade social⁷⁹, e que interferem diretamente nas possibilidades de investimentos que poderiam contribuir para a geração de emprego e renda, bem como nos investimentos públicos, que em detrimento dos fundos da dívida pública deixam de investir nas políticas de proteção social.

O quadro foi agravado desde a aprovação da Emenda Constitucional número 95 de 15/12/2016, através do que institui-se o “Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por vinte exercícios financeiros”, atingindo diretamente a política de assistência social, assim como a saúde e previdência social, que fazem parte da seguridade social no país.

Souza (2005) indica que os estados foram até 1990, os maiores devedores da dívida pública “[...] representando 42% da dívida pública total. Essa dívida foi federalizada, embora os Estados aloquem 13% de sua receita líquida real para seu pagamento.” (SOUZA, 2005, p. 117), o que permite identificar que todos os entes federados acabam por ter seus orçamentos atingidos e comprometidos diante das dívidas públicas e juros destas, mesmo após a ocorrência da federalização da mesma. Sendo definida como uma prioridade na gestão do fundo público. Conforme IAMAMOTO (2008, p. 22):

⁷⁹Ver Pikety (2014, p. 501) que trata sobre o imposto mundial e progressivo sobre o capital que poderia vir a interferir na dinâmica da concentração mundial da riqueza.

Países exportadores de capital e, com eles as associações monopolistas (cartéis, consórcios e trustes) tendem a realizar a repartição econômica e política do mundo segundo seus interesses entrelaçados com o monopólio do Estado, por meio de uma 'política colonial'. Subordinam conjuntamente os povos e Estados Nacionais, mesmo aqueles dotados de independência política, transitoriamente aprisionados em uma rede de dependência financeira e diplomática.

Constitui-se um campo de disputa pelo uso do fundo público que em um contexto de baixa capacidade democrática, onde as decisões são tomadas por uma maioria composta por representantes das elites – conservadoras - brasileira, torna-se uma concorrência desleal, onde este vem sendo constantemente utilizado para apropriação privada voltada para a estruturação do sistema capitalista (BEHRING, 2010) o que é o inverso do processo de distribuição da riqueza que conforme Yazbek (2014) seria viabilizado através da implementação de políticas de seguridade social.

Retoma-se os aspectos apresentados no que se refere ao federalismo no Brasil, e das disputas que conforme Souza (2005) ocorrem diante dos interesses divergentes de cada ente federado, gerando conflitos políticos que muitas vezes desconsideram as desigualdades regionais e a necessidade de definição de políticas que incidam através do direcionamento dos tributos públicos nesta realidade.

Souza (2005), identifica que com o regime militar de 1964, ocorreu a centralização de recursos no âmbito Federal. No mesmo período ocorreu o início dos repasses através do FPM – Fundo de Participação dos Municípios e FPE – Fundo de Participação dos Estados, momento em que “O critério de distribuição abandonou a repartição uniforme entre os entes constitutivos, passando a incorporar maior equalização fiscal pela adoção do critério de população e inverso de renda per capita.” (SOUZA, 2005, p. 109).

A Desvinculação de Receitas da União – DRU, trata-se de mais um mecanismo que vem sendo utilizado pelo Governo Federal desde 1994, momento em que foi aprovado o Plano Real, como forma de utilizar os recursos vinculados às áreas sociais como educação, saúde e previdência social em áreas que o governo considerar prioritária, sendo possível utilizar até 30%⁸⁰ dos tributos federais vinculados por lei a fundos e despesas.

⁸⁰Emenda Constitucional 93/2016 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc93.htm. Acesso em 05/03/2018.

Até agosto de 2016 este percentual era de 20%, tendo sido ampliado através da Emenda Constitucional 93/2016, que além do aumento garantiu a continuidade do referido mecanismo até o ano de 2023, “[...] sua apropriação indevida vem até mesmo causando os propagados ‘déficit previdenciários’, conforme apontou o próprio TCU, ao analisar as contas do Governo Federal de 2005.” (BEHRING, 2010, p. 167), fato que não impediu a manutenção e expansão do uso dos recursos públicos com este objetivo. Esta receita vem sendo utilizado em âmbito federal de maneira prioritária para o pagamento dos juros da dívida pública e geração de déficit primário.

Nas 10 Conferências Nacionais de Assistência Social já realizadas - entre os anos de 1995 e 2015 - foram aprovadas deliberações referentes ao processo de financiamento da política de assistência social, que de forma geral buscavam estabelecer um percentual mínimo de 5% de financiamento em cada esfera de governo, com aumento gradativo do mesmo até 10%, e com ênfase no financiamento dos serviços socioassistenciais.

Em 2009, a função Assistência Social teve a participação de 8,58% na composição do Orçamento da Seguridade Social, sendo que apenas 0,7% foram destinados a serviços, programas e projetos, e os outros 7,3% para benefícios de transferência de renda. (BRASIL, 2009).

Na X Conferência Nacional, realizada no ano de 2015, deliberou-se em 15% para a União, 10% para os Estados e DF e 6% para os municípios. Inclusive com a apresentação da PEC 431/01⁸¹ ao Congresso Nacional. Estas deliberações das Conferências não foram até o momento implementadas.

As conferências e Conselhos são previstos e identificados pela Lei 12.435/2011 como instâncias deliberativas do SUAS⁸², e são pautados também na PNAS e NOB enquanto espaços privilegiados de participação que podem ampliar e dar maior concretude à democracia no país. As referidas instâncias avaliam e definem diretrizes para a política e devem de maneira articulada garantir espaços privilegiados de participação dos diversos segmentos que compõem o SUAS e balizam os caminhos a serem trilhados pelos entes federados visando garantir o financiamento e a adequada execução dos recursos da política de assistência social.

⁸¹Proposta de alteração da Constituição Federal que visa incluir no artigo 204 da CF de 1988 a vinculação de 5% dos orçamentos da União, dos Estados e dos municípios para a política de assistência social.

⁸²As deliberações dependem da aprovação legislativa para que possam ser efetivadas.

Além dos conselhos e conferências, as CIBs – Comissões Intergestoras Bipartites (formadas por representantes dos Municípios e Estado) e a CIT – Comissão Intergestora Tripartite (formadas por representantes dos Municípios, Estados e Governo Federal), constituem espaços de decisão que devem a partir das perspectivas dos diferentes entes federados, definir as metas e objetivos que compõem os Pactos de Gestão e Aprimoramento da Política de Assistência Social, Processo de Reordenamento e partilhas de recursos.

Ressalta-se a importância dos processos que mobilizam a sociedade civil representada pelos usuários⁸³, trabalhadores e entidades a atuarem de maneira bastante presente nos processos de planejamento, avaliação e monitoramento diante das atribuições definidas a cada ente federado na gestão da política de assistência social.

Para dar concretude aos objetivos, princípios e diretrizes da política junto aos cidadãos em situação de vulnerabilidade e risco social, a Lei 12.435/11, prevê os aspectos que tratam da gestão do SUAS, com a definição de tipos⁸⁴ diferenciados de proteção para execução de serviços e acesso aos benefícios, sendo a proteção social básica - PSB e a proteção social especial - PSE, a serem executados tendo como equipamentos de referência os CRAS e CREAS respectivamente, bem como as entidades⁸⁵ que fazem parte da rede de serviços socioassistenciais.

A PNAS/2004 (BRASIL, 2004) dá destaque a necessária articulação entre a PSE com o sistema de garantia de direitos face as situações de risco e violações de direitos. Apresenta a descrição das principais características dos benefícios, serviços, programas e projetos, apontando dentre os benefícios, os eventuais e o BPC.

3.2.1 Os Serviços Socioassistenciais

Diante dos objetivos e funções estabelecidos através da política pública de assistência social, os serviços socioassistenciais precisam ser executados de forma continuada, devem ser voltados para a garantia do atendimento às necessidades básicas dos cidadãos (LOAS). Os serviços se constituem como um desafio e como

⁸³ No final do ano de 2014 foi criado o Fórum Nacional dos Usuários do SUAS.

⁸⁴ Art. 6ºA da Lei 12.435/2011.

⁸⁵ Art. 30 da LOAS define entidades atendimento, assessoramento ou defesa e garantia de direitos.

uma recente novidade no âmbito do SUAS, diferenciando-se dos programas e projetos, que se constituem como ações complementares, com objetivos e tempos definidos.

Em 2009, O CNAS aprovou a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais⁸⁶ que prevê três serviços de proteção social básica: *Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família PAIF*; *Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos SCFV* e *Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosos*.

Cinco serviços de proteção social especial de média complexidade: *Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos - PAEFI*; *Serviço Especializado em Abordagem Social*; *Serviço de Proteção Social a adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativa de Liberdade Assistida (LA)* e *Prestação de Serviços a Comunidade (PSC)*; *Serviço de Proteção Social Especial para pessoas com deficiência, idosos e suas famílias*; *Serviço Especializado para pessoas em situação de rua*.

Os serviços de proteção social especial de alta complexidade são: *Serviço de Acolhimento Institucional*; *Serviço de Acolhimento em República*; *Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora* e *Serviço de Proteção em situações de calamidades públicas e de emergência*.

A Tipificação dos Serviços Socioassistenciais expressa as orientações sobre a descrição, objetivos, provisões, aquisições dos usuários, impacto esperado e articulação da rede, sendo possível identificar como é prevista a atuação da política de assistência social na lógica da matricialidade sociofamiliar, que enquanto diretriz estabelecida pela PNAS/2004 identifica a centralidade da família, e conforme Sposati (2009, p. 43):

[...] parte da concepção de que a família é o núcleo protetivo intergeracional, presente no cotidiano e que opera tanto o circuito de relações afetivas como de acessos materiais e sociais. Fundamenta-se no direito à proteção social das famílias, mas respeitando seu direito à vida privada.

Identificou-se avanços que vem dando materialidade e concretude à política de assistência social, através da constituição de espaços públicos de referência para a população diante da vulnerabilidade e da violação de direitos.

⁸⁶Resolução 109 de 11 de novembro de 2009 do CNAS (BRASIL, 2009).

As previsões descritas na política de assistência social não foram implementadas de maneira universal, e muitas das previsões até então pactuadas e aprovadas reclamam alterações. Estas questões se dão diante da dinâmica, dos processos vivos e dialéticos que são necessários para a construção, avaliação e reconstrução das atenções que fazem parte da política de proteção social não contributiva, principalmente no Brasil, considerando-se a dimensão de contradições que se fazem cotidianamente presentes.

Pretende-se através da oferta pública, continuada e padronizada – ou seja, sendo ofertado no Brasil todo enquanto um sistema único – de serviços socioassistenciais garantir a ampliação das possibilidades de proteção social, com a formação de um conjunto de serviços que atuam de forma complementar e em sinergia entre si e com as demais políticas públicas que objetivam a cidadania.

Estas definições em conjunto vão compondo as características e especificidades do “modelo” proposto de proteção social não contributiva no país, que para se tornar efetiva, deve atuar de maneira preventiva e propositiva, realizando a busca ativa dos possíveis usuários dos serviços e benefícios, identificando as diversidades de demandas dos territórios de atuação e as especificidades destas demandas diante da forma de organização social que continua a expor a maiores riscos as crianças, adolescentes e mulheres, utilizando espaços coletivos para divulgar os objetivos da política de assistência social e dos equipamentos disponíveis, o que conforme define Sposati, não deve estar voltado somente para atuar diante das violações já instaladas, ou seja, “[...] para que alguma destruição não venha a ocorrer.” (SPOSATI, 2009, p. 21).

[...] a política social, no contexto do capitalismo na sua fase madura, não é capaz de reverter esse quadro, nem é essa sua função estrutural. Contudo, levar as políticas sociais ao limite de cobertura numa agenda de lutas dos trabalhadores é tarefa de todos os que têm compromissos com a emancipação política e a emancipação humana, tendo em vista elevar o padrão de vida das maiorias e suscitar necessidades mais profundas e radicais. (BEHRING, 2010, p. 190).

Diante destes aspectos, é dado sequência às discussões que se referem a política de assistência social, tratando de maneira mais específica da matricialidade sociofamiliar no SUAS e a sua relação com a execução dos serviços socioassistenciais.

APÍTULO 4

OS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS E A PROTEÇÃO SOCIAL PARA FAMÍLIAS COM CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE E RISCO SOCIAL NO BRASIL

As famílias sempre tiveram centralidade nas diversas políticas sociais no Brasil. No entanto, deve-se considerar que falar em família, não possibilita ter como referência um determinado padrão de relação e organização, muito pelo contrário, esta composição é atravessada pelos diversos determinantes estruturais que fazem parte da sociedade brasileira.

Discorrer sobre a proteção social para famílias com crianças e adolescentes exige considerar os processos que fizeram parte da história de formação da sociedade brasileira e que evidenciam a estratificação social em classes, e a grande desigualdade entre estas, bem como, os impactos da cor/raça e gênero como determinantes para as possibilidades de se viver e de como se viver em uma família.

Relacionando os serviços da Política Nacional de Assistência Social voltados para famílias em situação de vulnerabilidade e risco social, o capítulo 4º trata também do familismo, considerando o princípio da matricialidade sociofamiliar.

4.1 OS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS E A RELAÇÃO COM O SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES

Analisar a oferta dos serviços através da política de assistência social exige a reflexão sobre o que estes se constituem e o que deve ser garantido aos usuários da mencionada política pública.

As previsões legais são fundamentais, mas requisitam para a sua concretização a estruturação de políticas sociais que possam dar respostas condizentes com as garantias estabelecidas, sendo uma destas a política de assistência social, que deve a partir da execução dos serviços socioassistenciais se constituir como parte da rede de proteção social às famílias com crianças e adolescentes.

Trata-se certamente de um grande desafio que exige estudos, discussões e planejamentos continuados visando romper com as formas pragmáticas, descontinuadas e muitas vezes espontâneas ou amadoras de se fazer.

Pode-se afirmar que os serviços se constituem enquanto ações ou atenções destinadas às pessoas que são usuárias de determinada política pública social diante de necessidades, demandas às referidas ações ou atenções, conceituado por Muniz como:

[...] um conjunto de atividades continuadas e organicamente articuladas em torno de objetivos comuns, os quais respondem às seguranças afiançadas pela Assistência Social. São prestados em um determinado local de trabalho e se destinam a prover determinadas atenções profissionalizadas, afiançando aquisições sociais que resultam do exercício capacitador de vínculos sociais por meio de metodologias de trabalho social e trabalho socioeducativo. (MUNIZ, 2010).

Os serviços não se constituem em entregas de bens ou de pecúnia e tratam-se de ações ou atenções de pessoas, profissionais, técnicos com determinado perfil e formação profissional de acordo com os objetivos e diretrizes de cada política pública. Conforme Muniz (2005) “[...] Obter uma mudança na situação de uma pessoa ou de um bem. Isto quer dizer que existe um trabalho real e uma verdadeira qualificação profissional envolvidos na produção de serviço.” (MUNIZ, 2005, p. 102).

Para que os serviços socioassistenciais possam ser executados, torna-se necessário a formação de equipes compostas por profissionais de diversas áreas, que fazem parte do quadro de trabalhadores do SUAS, e que estes participem de processos continuados de capacitação, estudos e planejamento visando a execução dos serviços na lógica protetiva e rompendo com as práticas imediatistas que estiveram presentes no atendimento aos usuários dos programas e serviços.

Na política de assistência social os usuários dos serviços ofertados são as pessoas ou famílias que vivenciam situações de vulnerabilidade, risco e violação de direitos, não sendo estabelecido critério de renda para acesso aos serviços. Conforme Muniz “Os serviços se constituem como a mediação privilegiada para que indivíduos e famílias tenham a garantia do acesso a direitos” (MUNIZ, 2010), reconhecendo-se a complexidade e multidimensionalidade de fatores que determinam a vivência das referidas situações para além do fator monetário.

A concretização dos serviços socioassistenciais se constitui como um grande desafio, sendo identificado que um deles se dá diante do fato de que: “Dentre as características do trabalho em serviço destaca-se o fato de que existe uma simultaneidade entre a produção e o consumo do serviço e de que ele não é gerador de um produto que possa ser armazenado.” (BRASIL, 2016, p. 16).

Conforme mencionado no capítulo anterior, a PNAS organiza a atenção a ser assegurada pela referida política pública por níveis de complexidade tendo como referência as demandas apresentadas pelos usuários e a forma como estão estabelecidos os vínculos familiares, considerando a existência, fragilidade ou rompimento destes.

Zola (2015) tendo como referência a PNAS aponta para as políticas de apoio às famílias no cuidado de crianças e adolescentes, considerando a relação que deve existir entre os serviços, programas, projetos e benefícios que fazem parte da proteção social básica e proteção social de média e alta complexidade.

Através dos diferentes níveis de proteção reconhece-se que diante da interrupção dos vínculos familiares ou a fragilização destes, bem como a vivência de violações de direitos existe uma demanda para os serviços de proteção social especial, pois expressam a necessidade de uma maior atenção e com serviços de maior complexidade, neste sentido,

[...] os serviços sociais se tornam um importante vetor dessa análise à medida que são o lócus de materialização de tais políticas. Os serviços sociais podem ser concebidos pelo prisma da operacionalização das políticas sociais e pela efetivação dos direitos. (MIOTO; DAL PRÁ, 2015, p. 149).

Tendo como referência a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais foram analisados diante da delimitação e objetivos desta tese os serviços voltados para famílias com crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade, risco e violação de direitos que não tiveram os vínculos familiares rompidos, ou seja, da proteção social básica e especial de média complexidade.

Na proteção social básica o PAIF e o SCFV. Com destaque para as relações de complementariedade que devem ser estabelecidas entre o SCFV, o PAIF e o PAEFI na lógica do referenciamento.

Na proteção social especial de média complexidade o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos – PAEFI, Serviço de Abordagem

Social e o Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviços à Comunidade.

A PSB, conforme a PNAS “[...] tem como objetivos prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários”. (BRASIL, 2004), ressaltando-se que, diante destes objetivos, os serviços da PSB devem atuar de maneira articulada às demais políticas públicas, bem como aos demais serviços da PSB e da PSE.

O Centro de Referência da Assistência Social – CRAS se constitui atualmente como um dos principais equipamentos da política de assistência social, que por ser público (e exclusivamente público) vem possibilitando pela primeira vez na história desta política pública – no país - a formação de uma rede de equipamentos públicos que hoje se faz presente em quase todos os municípios.

Dados apresentados pelo “Perfil dos Municípios Brasileiros: Assistência Social” apontavam que em 2012, esta rede já era constituída por 7.968 unidades distribuídas em 97,6% dos municípios do país. (IBGE, 2012, p. 102).

O CRAS é o responsável e também de forma exclusiva pela execução do PAIF, devendo para isto,

[...] considerar novas referências para a compreensão de diferentes arranjos familiares [...] e partindo do suposto de que são funções básicas das famílias: prover a proteção e a socialização dos seus membros; constituir-se como referências morais, de vínculos afetivos e sociais; de identidade grupal, além de ser mediadora das relações de seus membros com outras instituições sociais e com o Estado. (BRASIL, 2004, p. 35).

Conforme apontado no documento “Orientações Técnicas sobre o PAIF” apresentado pelo MDS em 2012 (BRASIL, 2012b), o início da proposta de trabalho com famílias na política de assistência social que deu origem ao que hoje é denominado como PAIF ocorreu em 2001 com um projeto-piloto denominado de NAF – Programa Núcleo de Apoio a Família.

O PAIF é o serviço obrigatório dos CRAS, que tem caráter continuado e que de forma exclusiva deve ser executado pela equipe técnica no equipamento. O PAIF se constitui hoje como um dos principais serviços socioassistenciais presente nos municípios voltados para o atendimento de famílias, “[...] o PAIF concretiza a presença e responsabilidade do poder público e reafirma a perspectiva dos direitos sociais, constituindo-se em um dos principais serviços que compõem a rede de proteção social de assistência social.” (BRASIL, 2012b, p. 9).

A Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais descreve o PAIF como uma forma de:

[...] **fortalecer a função protetiva das famílias**, prevenir ruptura dos seus vínculos, promover seu acesso e usufruto de direitos e contribuir na melhoria de sua qualidade de vida. Prevê o **desenvolvimento de potencialidades e aquisições das famílias** [...] **possibilidades de enfrentamento das situações de vulnerabilidade vivenciadas por toda a família**, contribuindo para sua proteção de forma integral, materializando a matricialidade sociofamiliar no âmbito do SUAS. (BRASIL, 2009, p. 6, grifos nosso).

Entre os objetivos deste serviço, estão: “Fortalecer a função protetiva da família, contribuindo na melhoria de sua qualidade de vida. **Apoiar famílias que possuem, dentre seus membros**, indivíduos que necessitam de cuidados” (BRASIL, 2009, p.7).

Os destaques apontados no que se refere ao PAIF através da Tipificação Nacional, se deve aos aspectos que tratam da proteção social das famílias e a forma de atuação dos referidos serviços diante das vulnerabilidades vivenciadas por estas. O que permite identificar pontos que demonstram a centralidade dada à família pela política de assistência social pelo principal serviço da mesma, pois conforme já mencionado é o serviço que se faz presente na grande maioria dos municípios do país.

O PAIF está previsto na PNAS para ser executado de forma continuada nos CRAS, diante do que é dado destaque a duas questões que são consideradas fundamentais enquanto potencialidades do PAIF na proteção social de famílias com crianças e adolescentes.

A primeira delas, é que conforme o Caderno de orientações técnicas do PAIF o serviço deve atuar de maneira preventiva, protetiva e proativa, para evitar que determinadas situações venham a ocorrer, o que demanda conhecer os territórios em que atuam, garantir a acolhida defendendo o acesso aos direitos pelos usuários e realizando ações antecipadas, “[...] não esperando que a demanda ‘bata a sua porta’” (BRASIL, 2012, p. 10), o que pode permitir conforme o referido caderno a superação de ações que se voltam para situações críticas, quando as violações já ocorreram.

A segunda se refere ao caráter articulador do PAIF, para atuar em rede com relação aos demais serviços da proteção social básica (governamentais ou da rede socioassistencial), serviços da PSE e demais políticas públicas setoriais.

Os demais serviços da PSB devem necessariamente estar referenciados ao PAIF. Isto significa dizer que devem estar a ele vinculados para definição dos processos de gestão, planejamento e avaliação que permitam tornar estes serviços mais qualificados e compatíveis com as demandas apresentadas pelas famílias.

A lógica do referenciamento parte do pressuposto que a partir da acolhida e do acompanhamento familiar, a equipe que executa o PAIF reconhece as situações de vulnerabilidade e risco que demandam a proteção social possibilitando maiores impactos e assertividade diante dos objetivos que são propostos pelos serviços socioassistenciais.

A Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais descreve que:

Todos os serviços da proteção social básica, desenvolvidos no território de abrangência do CRAS, em especial os Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos [...] devem ser a eles referenciados e manter articulação com o PAIF. É a partir do trabalho com famílias no serviço PAIF que se organizam os serviços referenciados ao CRAS. (BRASIL, 2009, p. 6).

O referenciamento do SCFV ao PAIF, conforme a Tipificação deve permitir a *identificação das demandas apresentadas pelas famílias e o rompimento com os atendimentos segmentados e descontextualizados, avançando-se para a complementariedade da atenção*. A oferta integrada destes serviços, bem como com a rede socioassistencial, também deve contribuir conforme o Caderno de Orientações do PAIF para cobrir os riscos e vulnerabilidades apresentados pelas famílias. Seguindo estes apontamentos, identifica-se que,

Estar referenciado ao CRAS significa receber orientações emanadas do poder público, alinhadas às normativas do SUAS, estabelecer compromissos e relações, participar da definição de fluxos e procedimentos que reconheçam a centralidade do trabalho com famílias no território e contribuir para a alimentação dos sistemas da Rede SUAS (e outros). Significa, portanto, estabelecer vínculos com o Sistema Único de Assistência Social. (BRASIL, 2009 b, p.22).

Cabendo ainda às equipes técnicas⁸⁷, principalmente na figura do coordenador, mas não somente com relação a este, a responsabilidade de atuar na gestão do território, o que envolve desde o reconhecimento da rede existente neste e o processo de articulação, garantindo-se que o CRAS também possa ser reconhecido pela rede.

⁸⁷A composição das equipes para a execução dos serviços socioassistenciais nos CRAS está prevista na NOB/RH – SUAS. Com esta finalidade foi realizada uma previsão a partir do porte dos municípios e o número de famílias referenciadas, que pode variar entre 2.500 e 5.000 famílias, ocorrendo uma variação do quantitativo a partir dos referidos critérios, mas que devem ser compostas por profissionais de nível superior como assistente sociais e psicólogos e profissionais de nível médio.

Este aspecto pode permitir que as políticas públicas em rede possam atuar diante das diversas vulnerabilidades sociais presentes no território, com potencial preventivo e garantidor de direitos.

O SCFV é um dos serviços da PSB que tem como objetivos gerais: a complementação do trabalho com famílias, a atuação preventiva, o asseguramento da convivência familiar e comunitária, a prevenção a institucionalização e a segregação de crianças, adolescentes, jovens e idosos, em especial, das pessoas com deficiência a garantia de direitos de maneira articulada a rede de proteção e a possibilidade de vivência de novas experiências. (BRASIL, 2009).

Este serviço pode ser desenvolvido para todas as faixas etárias, sendo a sua execução orientada pela Tipificação por divisão de ciclos de vida, mas também com possibilidades de atividades intergeracionais.

A execução do SCFV pode ocorrer no CRAS caso este disponha de condições (espaço físico e recursos humanos para isto), bem como em outros espaços sejam eles executado pelo poder público ou por entidades não governamentais, devendo-se conforme já mencionado sempre estar referenciado a um CRAS.

Este serviço vem passando por um processo de reordenamento que foi pactuado pela CIT e aprovado pelo CNAS⁸⁸a partir da expansão do cofinanciamento dos recursos oriundos do FNAS.

O reordenamento visa qualificar os serviços diante dos objetivos propostos, inserir o público considerado prioritário e romper com a lógica de segmentação que vinha sendo instituída de criação de espaços que acabavam inclusive por estigmatizar os usuários participantes, citando como exemplo os espaços voltados para crianças e adolescentes vítimas de exploração sexual comercial e violência sexual e situações de trabalho infantil.

A segmentação e consequente preconceito ou estigmatização a que estavam expostas principalmente as crianças e adolescentes antes do período de reordenamento proposto para o SCFV, se deu diante da instituição de espaços específicos para atendimento através de programas – de caráter descontinuado – voltados principalmente para o atendimento a situações de violação de direitos. Estes espaços, além de não possibilitar a convivência, dividiam as pessoas de

⁸⁸Resolução da CIT 01 de 07 de fevereiro de 2013 e resolução do CNAS 01 de 21 de fevereiro de 2013 (BRASIL, 2013).

acordo com a classificação do tipo de violação e isolava as mesmas, como se considerassem que os determinantes das diversas formas de violações de direitos não apresentassem relação entre si, como se fosse disposto um atendimento “especializado”⁸⁹ diante da demanda de proteção apresentada, e com foco de atuação em uma política específica, desconsiderando que a violação ocorria como consequência de múltiplos determinantes e por isto demandam ações complementares de diversos serviços e políticas públicas.

A segmentação até então proposta inviabilizava a inserção de crianças e adolescentes que apresentassem a necessidade de participar dos programas devido a outras situações de risco e violações de direitos que não as especificadas nos Programa Sentinela e PETI, contribuindo para a ocorrência do que foi denominado por Fleury (2007) como cidadania invertida.

A Resolução que trata do processo de reordenamento definiu no seu art.3º como público prioritário:

I - em situação de isolamento; II - trabalho infantil; III - vivência de violência e, ou negligência; IV - fora da escola ou com defasagem escolar superior a 2 (dois) anos; V - em situação de acolhimento; VI - em cumprimento de medida socioeducativa em meio aberto; VII - egressos de medidas socioeducativas; VIII - situação de abuso e/ ou exploração sexual; IX - com medidas de proteção do Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA; X - crianças e adolescentes em situação de rua; Legislação – Resolução Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) - 3 XI - vulnerabilidade que diz respeito às pessoas com deficiência. (BRASIL, 2013).

Visando induzir a inserção do público prioritário o CNAS atrelou o financiamento a este aspecto com um cálculo que garante o repasse total dos valores definidos caso o município inclua no mínimo 50% das metas estabelecidas com a participação do público prioritário no SCFV⁹⁰. O que deve ser realizada pelo PAEFI e pelo PAIF, sendo o fluxo de encaminhamento apontado pelas orientações técnicas – Caderno de Orientações Técnicas PAIF e SCFV e Caderno de Perguntas

⁸⁹Cita-se como referência para esta discussão o médico psiquiatra e professor do curso de medicina da UEPG Marcelo Kimati Dias, que diante das experiências profissionais na área de saúde mental vem realizando estudos e palestras sobre a reorganização das redes de saúde mental e a reforma psiquiátrica, realizando importantes debates no que se refere a importância de repensar o papel dos serviços especializados no apoio à rede de atendimento na lógica do matriciamento dos serviços de saúde mental, sem incorrer na criação de “novas estruturas de isolamento” e segmentação. Entende-se que as discussões mencionadas podem contribuir para o processo em curso na política de assistência social no que se refere ao acesso aos serviços socioassistenciais. (EVENTO MOSTRA DE PRÁTICAS EM SAÚDE MENTAL/UEPG. 19/10/2017).

⁹⁰Preenchido trimestralmente pela gestão da política de assistência social no SISC – sistema de informações do serviço de convivência e fortalecimento de vínculos, para isto, são utilizados o número do NISS – Número de Identificação Social dos usuários.

e Respostas do SCFV (BRASIL, 2016a) – através do PAIF, garantindo-se desta forma o fortalecimento do processo de referenciamento do serviço ao CRAS e visando o cumprimento do objetivo do SCFV no que se refere à complementação do trabalho com as famílias.

Além do encaminhamento dos usuários prioritários ao SCFV são apontadas no “Caderno de orientações técnicas PAIF e SCFV” as demais atribuições identificadas aos técnicos de referência do CRAS para o SCFV:

Conhecer as situações de vulnerabilidade social e de risco das famílias beneficiárias de transferência de renda (BPC, PBF e outras) e as potencialidades do território de abrangência do CRAS; acolher os usuários e ofertar informações sobre os serviços; realizar atendimento particularizado e visitas domiciliares a famílias referenciadas ao CRAS; desenvolver atividades coletivas e comunitárias no território; encaminhar usuários ao SCFV; participar da definição dos critérios de inserção dos usuários no serviço; assessorar as unidades que desenvolvam o SCFV no território; assessorar o(s) orientador(es) social(ais) do SCFV; acompanhar o desenvolvimento dos grupos existentes nas unidades ofertantes do serviço, acessando relatórios, participando em reuniões de planejamento, avaliações, etc; manter registro do planejamento do SCFV no CRAS; avaliar, com as famílias, os resultados e impactos do SCFV; garantir que as informações sobre a oferta do SCFV estejam sempre atualizadas no SISC e utilizá-las como subsídios para a organização e planejamento dos serviços. (BRASIL, 2016a, p.27).

Estas atribuições muito além de encerrar o papel das equipes do CRAS no encaminhamento do usuário ao SCFV evidenciam que o processo de trabalho com as famílias através do PAIF deve subsidiar a atuação dos profissionais no SCFV, possibilitando que o planejamento e o desenvolvimento das atividades ocorram de forma condizente com a realidade das famílias e necessidades dos usuários.

Ressalta-se que este processo constitui-se como um grande desafio, considerando a composição reduzida das equipes, a sobreposição de funções, inclusive muitas vezes dos próprios coordenadores que ao atuarem como técnicos muitas vezes encontram dificuldades em apoiar as equipes nos processos de planejamento e de definição de prioridades e estratégias diante das demandas apresentadas.

A formação dos grupos no SCFV deve ser definida com base em indicadores e com aprovação do CMAS, a partir da identificação do perfil do público a ser inserido e em quais territórios.

Constitui-se desta forma o aumento da autonomia dos municípios e o fortalecimento do princípio de descentralização político administrativa, bem como, contribuem para o fortalecimento das instâncias de controle social, caracterizando

também um desafio que é a definição destes processos de gestão considerando as vulnerabilidades e riscos vivenciados nos territórios nas diversas faixas etárias e preservando a diversidade.

Propõem-se que estes serviços sejam executados com garantia de espaços físicos condizentes com os objetivos do serviço e com as demandas de acessibilidade e de organização apresentados pelos usuários, bem como com equipe que possibilite uma atuação pautada na lógica de funcionamento do SUAS e a partir de percursos que devem estar baseados nos eixos norteadores dos serviços: “Convivência social, direito de ser e participação.”

Ressalta-se que deve ser mantida regularidade na execução dos serviços, com encontros periódicos, que podem ser diários, semanais ou quinzenais, e planejamento para desenvolvimento das atividades. Dentre as quais, é prevista a possibilidade de realização de oficinas de forma articulada com as demais políticas públicas, contemplando práticas esportivas, atividades culturais e de lazer que permitam a ampliação das experiências e vivências que possam contribuir para os objetivos propostos para o serviço.

O Caderno de Orientações do SCFV e PAIF (BRASIL, 2016) define que a atuação do serviço deve se dar de maneira coletiva, organizada e executada a partir da constituição de grupos de até 30 usuários sob a condução de orientadores sociais, que devem desenvolver atividades diversificadas voltadas a atender as demandas de vulnerabilidade e risco social apresentadas pelos usuários e considerando as potencialidades dos mesmos e especificidades de cada ciclo de vida.

A Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, descreve que as aquisições dos usuários devem ser: O conhecimento das demandas e a orientação e encaminhamento para acesso a benefícios e serviços para garantia de direitos; Vivenciar experiências que contribuam para o **fortalecimento de vínculos familiares e comunitários** e conhecimento do território; Ter acesso à ampliação da **capacidade protetiva da família**⁹¹ e a superação de suas dificuldades de convívio; Vivenciar experiências que possibilitem o autoconhecimento, a ampliação dos espaços de convivência e participação, com a construção de novas formas de

⁹¹ Destaca-se em negritos as aquisições que se referem diretamente a capacidade de fortalecimento da capacidade protetiva das famílias.

diálogo, de administrar conflito e para a construção de projetos individuais e coletivos. (BRASIL, 2009, p. 14).

Trata-se certamente de um extenso rol de aquisições, sendo estas de grande complexidade, recaindo para os usuários dos serviços e até mesmo para as equipes destes um grau elevado de cobranças e expectativas que na grande maioria das vezes permanecerão frustradas diante da fragilidade dos meios disponibilizados para que possam ser efetivados.

Entende-se que entre as aquisições previstas no que se refere aos impactos esperados a partir do acesso dos usuários ao SCFV poderiam ser acrescentadas a divisão da responsabilidade com a família nos processos de cuidado de crianças e adolescentes e através disto contribuir para o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, bem como, com a superação de situações de vulnerabilidade e riscos sociais que decorrerem da ausência de espaços de cuidado e proteção para pessoas dependentes, avançando na constituição de uma política mais protetiva e menos familista.

Com relação à PSE, conforme já mencionado, identifica-se na previsão dos serviços de média complexidade o serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de liberdade assistida (LA) e prestação de serviços à comunidade (PSC), que deve estar articulado ao PAEFI.

O PAEFI compreende conforme a Tipificação Nacional,

[...] atenções e orientações direcionadas para a promoção de direitos, a **preservação e o fortalecimento de vínculos familiares, comunitários e sociais e para o fortalecimento da função protetiva das famílias** diante do conjunto de condições que as vulnerabilizam e/ou submetem a situações de risco pessoal e social. (BRASIL, 2009, p.19).

Dentre os seus objetivos, os que se referem diretamente às famílias são “Contribuir para o **fortalecimento da família no desempenho de sua função protetiva**; Processar a inclusão das famílias no sistema de proteção social e nos serviços públicos [...]; Contribuir para romper com padrões violadores de direitos no interior das famílias.” (BRASIL, 2009, p. 20).

Estas definições com relação ao PAEFI, bem como, sobre os objetivos deste permitem novamente identificar que a atuação proposta a partir do referido serviço enquanto referência para trabalho com famílias em situação de violação de direitos, se dá no sentido de orientar, apoiar e contribuir para fortalecer as funções protetivas das famílias.

Propõem-se assim como no PAIF, que o serviço seja articulado com as demais políticas públicas visando dar respostas às demandas apresentadas na lógica de garantia de direitos, mas questiona-se enquanto política de assistência social o quanto as referidas respostas apresentam-se concretas e condizentes diante das violações de direitos vivenciadas, no sentido de buscar refletir sobre os impactos gerados a partir do acesso ao PAEFI.

O CREAS assim como o CRAS, se constitui como equipamento público. Trata-se de equipamento de referência para os indivíduos e famílias em situação de risco e em vivência de situações de violação de direitos.

Somente o CREAS pode executar o PAEFI, e deve contribuir para que de forma articulada aos CRAS possa ser ampliada a rede de equipamentos públicos de referência da política de proteção social pública não contributiva no país.

Dados da Munic publicados no “Perfil de Informações Básicas Municipais: Assistência Social”, apontam para o crescimento de 79,9% do número de CREAS em funcionamento no país em 4 anos - entre os anos de 2009 e 2012. Em 2012, identificou-se 2229 CREAS em 2032 municípios brasileiros. Na época, a região que apresentou o menor número de CREAS foi o Sul, com apenas 25,9% dos equipamentos instalados, sendo que a média nacional é de 36,5%. (PERFIL DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS: ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2012, p.107).

O CREAS através do PAEFI deve constituir atuação voltada para as diversas situações de violação de direitos, inclusive as que incidem diretamente com relação às crianças e adolescentes, seja com relação às violências intrafamiliares, exploração sexual comercial de crianças e adolescentes, situações de trabalho infantil, discriminações e tráficos de pessoas, afastamento do convívio familiar em decorrência de internação ou medida de proteção. (BRASIL, 2009, p. 19).

Diante desta especificidade de atuação, a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais prevê que o serviço deve ser executado de forma articulada aos demais serviços de PSE, da PSB bem como a outras políticas públicas e órgãos do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente.

Dentre as aquisições dos usuários, espera-se a partir do PAEFI “**Ter ampliada a capacidade protetiva da família** e a superação das situações de violação de direitos.” (BRASIL, 2009, p.21).

A ampliação da capacidade protetiva das famílias é identificada recorrentemente como aquisição a ser garantida aos usuários dos serviços

socioassistenciais, no entanto, diante de um vácuo de ofertas e atenções muitas vezes acabam tendo um impacto pequeno de atuação diante da complexidade das demandas apresentadas.

Este aspecto aponta de maneira enfática para a articulação da política de assistência social ao SGD – Sistema de Garantia de Direito de crianças e adolescentes que foi objeto da Resolução nº 113/2006 do Conanda⁹², voltado para a formulação de Políticas Públicas capazes de dar concretude as garantias legais previstas pela CF e pelo ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente(1990).

A referida Resolução define em seu Art. 2º que às instâncias governamentais em seus diferentes níveis e a sociedade civil, enquanto SGD, compete:

[...] promover, defender e controlar a efetivação dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais, coletivos e difusos, em sua integralidade, em favor de todas as crianças e adolescentes, de modo que sejam reconhecidos e respeitados como sujeitos de direitos e pessoa em condição peculiar de desenvolvimento; colocando-os a salvo de ameaças e violações a quaisquer de seus direitos, além de garantir a apuração e reparação dessas ameaças e violações (BRASIL, 2006b).

A Resolução nº 113 reúne parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente. Trata-se de um sistema estratégico que visa potencializar as Políticas Públicas e dar efetividade aos direitos humanos destas. Desta forma, o Sistema de Garantia de Direitos é o conjunto de órgãos e serviços que, juntos, objetivam proporcionar as condições de desenvolvimento adequado para crianças e adolescentes, a fim de buscar garantir os direitos fundamentais que sustentam a cidadania.

No capítulo III da referida Resolução, são definidas as instâncias públicas asseguradoras dos direitos humanos de crianças e adolescentes que compõem o Sistema de Garantia de Direitos, que deverão, conforme definido no art. 5º, exercer as suas funções a partir de três eixos, conforme **Figura 2**.

Estes eixos se inter-relacionam, e devem ocorrer de forma articulada, um dando continuidade ao outro, com o intuito de se buscar a efetividade do sistema de garantia de direitos de crianças e adolescentes. A Resolução traz nos seus capítulos IV, V e VI os órgãos que devem compor o Sistema de Garantia de Direitos dentro de cada eixo.

⁹² O CONANDA - Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, atualmente atrelado a Secretaria Nacional de Direitos Humanos.



Figura 2 - Eixos que compõem o Sistema de Garantia dos Direitos da criança e do adolescente
 Fonte: Brasil, 2006b; SILVESTRE, 2013.
 Organização: A autora.

I Defesa dos Direitos Humanos	II Promoção dos Direitos Humanos	III Controle da Efetivação dos Direitos Humanos.
•Ministério Público •Promotorias de Justiça •Procuradorias Gerais de Justiça •Polícias •Procuradorias Gerais dos Estados •Conselhos Tutelares •Defensorias Públicas •Advocacia Geral da União •Ouvidorias e entidades de defesa de direitos humanos incumbidas de prestar proteção jurídico-social	•Serviços e programas das políticas públicas, especialmente das políticas sociais, afetos aos fins da política de atendimento dos direitos humanos de crianças e adolescentes •Serviços e programas de execução de medidas de proteção de direitos humanos •Serviços e programas de execução de medidas socioeducativas e assemelhadas	•Conselhos dos direitos de crianças e adolescentes •Conselhos setoriais de formulação e controle de políticas públicas •Órgãos e os poderes de controle interno e externo definidos na Constituição Federal •Sociedade Civil

Quadro 2 - Composição do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente por eixo
 Fonte: BRASIL, 2006; SILVESTRE, 2013.
 Organização: a autora

Conforme Silvestre (2013), para que o Sistema de Garantia de Direitos da criança e do Adolescente tenha efetividade, cada órgão deve ter um entendimento claro sobre o seu papel, sobre as suas responsabilidades, no sentido de buscar dar concretude às legislações em vigor no país no que se refere aos direitos de crianças e adolescentes.

Cada órgão deve conhecer a fundo as atribuições dos demais componentes do Sistema de Garantia, e devem manter uma estreita relação através de diálogo

constante e definição de fluxos, a fim de que se constitua uma atuação em rede, considerando que este é o enfoque central dado pela Resolução.

Nesta perspectiva, a política de assistência social através dos seus serviços, se insere no eixo II – promoção de direitos humanos, no que se refere à garantia dos direitos humanos de crianças e adolescentes, medidas de proteção e medidas socioeducativas.

O Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990) define em seu art. 98 que:

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

No art. 101 do ECA são descritas as medidas de proteção:

I – Encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade; II orientação, apoio e acompanhamento temporários; III – matrícula e frequência obrigatória em estabelecimento oficial de ensino; IV – inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente; V – requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial; VI – inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos; VII – abrigo em entidade; VIII – colocação em família substituta Parágrafo único – O abrigo é medida provisória excepcional, utilizável como forma de transição para a colocação em família substituta, não implicando privação de liberdade.

As medidas de proteção devem ser pautadas, conforme previsto no art. 100, em questões pedagógicas e devem ser dadas preferências as que visem o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, utilizando-se o acolhimento institucional com excepcionalidade.

Ressalta-se que o acolhimento institucional é um dos serviços de proteção social especial de alta complexidade da política de assistência social, e também está em processo de reordenamento visando à qualificação do trabalho com as pessoas que estão acolhidas. No entanto, não será tratado nesta tese considerando-se que o objetivo proposto é de analisar os serviços que são voltados para o trabalho com as crianças e adolescentes e suas famílias quando os vínculos não foram rompidos.

Diante desta forte relação estabelecida entre os serviços da política de assistência social e a garantia dos direitos de crianças e adolescentes, tornou-se uma demanda os debates articulados destes processos de trabalho.

Foi lançado em 2010 pelo MDS o “Caderno de Orientações Técnicas: Serviços de Medidas Socioeducativas em meio aberto” (BRASIL, 2010), que se

propõem a tratar da articulação das política de assistência social e de execução das medidas socioeducativas visando debater a oferta do serviço para o adolescente que cometeu um ato infracional e recebe a determinação judicial de cumprimento de medida socioeducativa em meio aberto.

Este é previsto na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais como serviço de média complexidade, que aponta na descrição do mesmo a promoção, a atenção socioassistencial e acompanhamento a adolescentes e jovens em cumprimento de medida socioeducativa em meio aberto; o acesso a direitos e para a ressignificação de valores na vida pessoal e social dos adolescentes e jovens; a responsabilização face ao ato infracional praticado; a elaboração do PIA⁹³ com a participação do adolescente e da família, devendo conter os objetivos e metas a serem alcançados durante o cumprimento da medida. (BRASIL, 2009).

O serviço de medidas socioeducativas em meio aberto deve prever aos seus usuários: Ser acolhido em condições de dignidade em ambiente favorecedor da expressão e do diálogo; Ser estimulado a expressar necessidades e interesses; Ter acesso a serviços socioassistenciais e das políticas públicas setoriais, conforme necessidades; Ter assegurado o convívio familiar, comunitário e social. (BRASIL, 2009).

Como objetivos são previstos além do fortalecimento da convivência familiar e comunitária, aspectos que são voltados para questões individuais dos adolescentes, como: Criar condições para a construção/reconstrução de projetos de vida que visem à ruptura com a prática de atos infracionais; Contribuir para o estabelecimento da autoconfiança e a capacidade de reflexão sobre as possibilidades de construção de autonomia; Possibilitar acessos e oportunidades para a ampliação do universo informacional e cultural e o desenvolvimento de habilidades e competências. (BRASIL, 2009).

Alguns dos objetivos descritos estão presentes nos demais serviços socioassistenciais, principalmente os que são relacionados ao fortalecimento da convivência familiar e comunitária, mas, para além destes, apontam para uma responsabilização individual do adolescente na “escolha” pela prática do ato

⁹³O PIA é o Plano Individual de Atendimento, instrumento previsto pela Lei 12.594/2012 que deve contribuir para um planejamento do processo de acompanhamento do adolescente pelas diversas políticas públicas, oportunizando o cumprimento dos objetivos da medida socioeducativas e o acesso aos direitos do adolescente visando a superação de situações de vulnerabilidade e risco social (BRASIL, 2012a).

infracional e pela “decisão” de rever sua forma de atuação e rompimento com prática destes atos.

É evidente que não se pode desconsiderar a autonomia e a condição de sujeito dos adolescentes no que se refere as suas escolhas e decisões, no entanto, importa registrar as condições de vulnerabilidade e risco em que estão inseridos a grande parte dos adolescentes que recebem a determinação de cumprimento de medida socioeducativa.

Estudo realizado por Silvestre (2013) aponta para o processo de criminalização de adolescentes a partir de determinações socioeconômicas que criam vulnerabilidades e expõem os mesmos a vivência de riscos e violações de direitos, ao mesmo tempo em que são privados de medidas protetivas que pudessem contribuir para o rompimento das referidas situações.

A pesquisa aponta também para a rapidez e presença do Estado diante da determinação de medidas socioeducativas para os adolescentes mencionados. Tendo sido identificado desta forma, características de um Estado repressor, coercitivo e violento que criminaliza as consequências das desigualdades sociais e contribui para que o Brasil se constitua como uma:

[...] política estatal de criminalização das consequências da pobreza patrocinada pelo Estado opera de acordo com duas modalidades principais. A primeira, e menos visível, salvo para os diretamente afetados por ela, consiste em reorganizar os serviços sociais em instrumentos de vigilância e controle das categorias indóceis a nova ordem econômica e moral. [...] O segundo componente da política de contenção repressiva dos pobres é o recurso maciço e sistemático à prisão(WACQUANT, 2003, p. 11).

A Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente do Ministério dos Direitos Humanos⁹⁴ aponta que em 2014, foram identificados 16.902 adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de internação no Brasil, o que corresponde a 66% do total de medidas aplicadas, se comparado a internação provisória e semiliberdade, sendo que nesta, identificou-se 2.173 adolescentes no mesmo período. (BRASIL, 2017, p.13).

Diante da prática de atos infracionais, identifica-se que o maior percentual se refere ao roubo (44,41%) e tráfico de drogas (24,24%). Enquanto 9,47% dos adolescentes estava em cumprimento das medidas socioeducativas pela prática de homicídios, ou seja, 1.600 homicídios. (BRASIL, 2017, p.28).

⁹⁴Relatório anual com indicadores de 2014, com série história desde 2012. Brasil (2017), disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/noticias/pdf/levantamento-sinase-2014>>. Acesso em: 20/04/2017)

Em contraponto, identifica-se que 11.238 pessoas entre 0 e 19 anos foram assassinados no Brasil no ano de 2014, o que corresponde a 18,8% do total de homicídios ocorridos no país no referido período. (FUNDAÇÃO ABRINQ, 2016).

O relatório da SNDH demonstra a existência de 476 unidades de internação e de semiliberdade no Brasil no ano de 2014, destas, 32% presentes no Estado de São Paulo. O Paraná conta com 25 unidades distribuídas em 15 municípios do Estado com um total de 988 adolescentes nas referidas medidas socioeducativas no período. (BRASIL, 2017, p.23).

O perfil apresentado com relação aos adolescentes em internação, internação provisória ou semiliberdade, indica que 95% eram do sexo masculino, mais da metade com idade entre 16 e 17 anos, percentual que também se refere à cor/raça, em que 55,77% foram identificados como preta/parda. (BRASIL, 2017).

Indicador que chama a atenção se refere ao número de óbitos nas unidades de socioeducação no Brasil, tendo sido registrado no ano de 2014 o total de 48 mortes. Destas, 8% por suicídio e 44% por conflito interpessoal ou generalizado. Ressalta-se que 46% dos óbitos foram identificados pelos Estados como “outros”, o que compromete as informações, tendo sido apontado pelo Relatório inclusive a possibilidade de “[...] intencionalidade na produção incompleta destas informações.” (BRASIL, 2017, p.35).

As 48 mortes registradas no ano de 2014 através do relatório são superiores às do ano anterior, período em que foram apontadas pelos estados 29 mortes. No entanto, entende-se que além da vulnerabilidade dos indicadores que se referem aos motivos das mortes, o quantitativo de mortes pode estar sendo subnotificado, pois representa somente 0,28% com relação ao número total de adolescentes internados.

As medidas socioeducativas em meio aberto, conforme já mencionado, são tipificadas como um dos serviços da política de assistência social, sendo executados nos CREAS ou pelo órgão gestor da assistência social nos municípios com ausência do referido equipamento.

O Relatório da SDH indica que em 2014, 67.356 adolescentes cumpriram medidas em meio aberto no país, destes 87% eram do sexo masculino. Dados do Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo indicaram que “A população adolescente (12 a 18 anos incompletos) soma pouco mais de 20 milhões de pessoas.

Menos de um adolescente em cada mil (0,094%) cumpre medidas socioeducativas.” (BRASIL, 2013, p. 3).

Diante dos desafios postos com relação à forma como vem sendo determinadas e executadas as medidas socioeducativas no Brasil, um importante instrumento legal e que mantém relação com o Sistema de Garantia dos Direitos de Crianças e Adolescentes e com a Política de Assistência Social é o SINASE – Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo.

Criado inicialmente enquanto Projeto de Lei nº 1627, de 13 de julho de 2007, que já estabelecia parâmetros para a execução do sistema socioeducativo no país, foi instituído pela lei 12.594/2012, tem caráter jurídico, político e pedagógico. Pretende dar materialidade aos direitos de adolescentes previstos na Constituição Federal e ECA, além de outras legislações internacionais das quais o Brasil é signatário, como a Convenção da ONU sobre Direitos da Criança, Sistema Global e Sistema Interamericano dos Direitos Humanos: Regras Mínimas das Nações Unidas para Administração da Justiça Juvenil – Regras de Beijing, Regras Mínimas das Nações Unidas para a Proteção dos Jovens Privados de Liberdade.

Apresentado pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República SEDH, Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente CONANDA e UNICEF com a participação de diferentes atores sociais com os quais se estabeleceram debates acerca do tema, constituindo-se um processo de construção coletiva visando afirmar a diretriz do ECA sobre a natureza pedagógica da medida socioeducativa.

A implementação do SINASE objetiva primordialmente o desenvolvimento de uma ação socioeducativa sustentada nos princípios dos direitos humanos. Persegue, ainda, a ideia do alinhamento conceitual, estratégico e operacional, estruturado, principalmente, em bases éticas e pedagógicas. (BRASIL, 2006a, p. 12).

Este instrumento legal regulamenta a execução das medidas socioeducativas e busca dar efetividade ao ECA, com o intuito de reverter alógica de institucionalização de adolescentes no país, indicando a medida em meio aberto como a melhor alternativa⁹⁵.

⁹⁵Desde que o ECA foi promulgado vem sendo realizadas diversas propostas de alteração do mesmo, sendo a primeira delas ocorrida apenas três anos após o início da sua vigência, e um dos aspectos constantemente pautado se refere a alteração da idade para responsabilização dos adolescentes pela prática de atos infracionais, o que atualmente vem sendo debatido e será colocado em votação pela Câmara dos Deputados através da PL 7191, que dentre outros aspectos propõe o aumento do tempo de internação dos adolescentes.

As proposições apresentadas tratam do necessário alinhamento que deve ocorrer entre o SUAS e previsões legais relacionadas especificamente a garantia dos direitos do adolescente que precisa executar uma medida socioeducativa em meio aberto.

Níveis de garantia de direitos	Política de Assistência Social	Articulação
1º direitos fundamentais	PSB prevenção de situações de risco por meio do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Serviços e como referência o CRAS.	Família, comunidade e demais serviços e políticas públicas
2º crianças e adolescentes vítimas de violações de direitos	PSE de média e alta complexidade, requerem acompanhamento especializado a indivíduos e famílias em situação de violações de direito, requerem maior flexibilidade nas soluções protetivas e articulação com a rede.	Demais políticas públicas e órgãos do SGD
3º responsabilização dos adolescentes	Serviço de PSE de média complexidade.	Sistema socioeducativo

Quadro 3 - Garantia de Direitos e acesso aos serviços

Fonte: BRASIL, 2010. p. 40.

Organização: A autora.

O “Caderno de Orientações Técnicas: Medidas Socioeducativas” apresenta de maneira bastante clara e relevante a relação existente entre as garantias de direitos e a forma de acesso aos serviços visando dar concretude a estes de forma articulada a gestão do SUAS. Este posicionamento é apontado tendo como referência Saraiva (2002), que definiu as previsões legais estabelecidas na CF de 1988 a partir de três níveis, as quais o Caderno relacionou com os níveis de proteção prevista para execução dos serviços na política de assistência social, conforme Quadro 3.

Além disto, o Caderno de Orientações ressalta o processo que busca a qualificação do serviço e de articulação que necessariamente precisa ser estabelecida entre este e o PAEFI, o PAIF e o SCFV, visando o desenvolvimento do trabalho com as famílias, não sendo possível conforme relatado, a execução do serviço de MSE desvinculado do PAEFI garantindo-se a intersectorialidade entre as políticas públicas e respeitando a matricialidade sociofamiliar e a territorialização enquanto diretrizes do SUAS, o que deve possibilitar “[...] um atendimento que garanta a responsabilização e a devida proteção integral aos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas.” (BRASIL, 2010, p. 50).

A PNAS/2004, ao discorrer sobre a “Descentralização Político- administrativa e Territorialização” visando dar concretude nas respostas às demandas identificadas diante das situações de vulnerabilidade e violação de direitos, ressalta a importância da intersetorialidade para:

[...] identificar os problemas concretos, as potencialidades e as soluções, a partir de recortes territoriais que identifiquem conjuntos populacionais em condições similares, e intervir através de políticas públicas, com o objetivo de alcançar resultados integrados e promover impacto positivo nas condições de vida. (BRASIL, 2004).

Como instrumentos de gestão para a execução deste serviço, o SINASE prevê a elaboração de Planos Decenais de Socioeducação⁹⁶a partir de cada ente federado e a atuação das diversas políticas públicas através de uma Comissão Intersetorial também a partir do órgão executor de cada ente federado, que se concretizariam em uma atuação pautada em planejamento, bem como monitoramento e avaliação dos resultados obtidos a partir de uma atuação continuamente articulada das diversas representações diante dos processos de trabalho com os adolescentes e suas famílias.

Além disto, conforme já mencionado, os adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa em meio aberto se constituem como público prioritário do SCFV, devendo sua participação ser garantida de forma a não incorrer na continuidade dos processos de estigmatização ou segmentação e garantia de referenciamento ao CRAS.

Entre os serviços da proteção social especial de média complexidade, identifica-se ainda a abordagem social, como um serviço que deve possibilitar através da busca ativa a identificação de situações de risco e de violações de direitos de crianças e adolescentes, a exemplo do trabalho infantil e exploração sexual comercial.

A identificação das situações de risco e violação deve contribuir para a notificação das situações, reconhecimento das especificidades dos territórios e ampliação do caráter protetivo dos serviços, que muito além de acompanhar as situações a partir dos encaminhamentos realizados para os serviços, atua de forma

⁹⁶[...] o planejamento não é entendido na perspectiva normativa e prescritiva, mas, ao contrário, considera a negociação de interesses a chave para construção de sinergias entre diferentes atores e áreas de política. Neste caso, o planejamento deve ser a tradução da articulação entre saberes e práticas setoriais.” (MONNERAT; SOUZA, 2014, p. 51), constituindo-se conforme as autoras, como mecanismos coletivos de decisão democrática.

proativa, identificando situações que demandam a atenção dos serviços da assistência social e da rede de proteção.

Sabe-se que existe uma grande subnotificação das situações de violação de direitos de crianças e adolescentes, a ponto dos indicadores existentes serem descritos por Azevedo (2007) como a ponta do iceberg, diante da dimensão do fenômeno que ela representa.

Apesar da subnotificação identifica-se que aproximadamente 3,3 milhões de crianças e adolescentes com idade entre 5 e 17 anos foram identificadas em situação de trabalho infantil no país no ano de 2014. Destas, 31% desenvolviam atividades laborais na área agrícola. (FUNDAÇÃO ABRINQ, 2016).

Identificou-se 182 mil denúncias de violência contra crianças e adolescentes através do “Disque 100”, destas, 74,3% foram referentes a situações de negligência, 49% violência psicológica, 42,9% violência física e 25% violência sexual. (FUNDAÇÃO ABRINQ, 2016).

São indicadores que demonstram o grande número de violações praticadas contra crianças e adolescentes no país, lembrando que trata-se somente da “Ponta do Iceberg”, demandando estratégias diferenciadas para busca ativa a exemplo do serviço de abordagem social e da qualificação da acolhida, enquanto segurança a ser alicerçada nos serviços socioassistenciais.

Estes apontamentos permitem identificar algumas das descrições, objetivos e aquisições que devem ser garantidas através do acesso aos serviços socioassistenciais voltados ao atendimento e acompanhamento de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade, risco social e violações de direitos e suas famílias.

Ao se atribuir uma carga tão grande de responsabilidades às famílias no processo de cuidado e mesmo de superação das vulnerabilidades e riscos vivenciadas reafirma-se uma orientação conservadora para a política de assistência social com foco no comportamento dos indivíduos.

As vulnerabilidades e riscos sociais constituem-se em situações complexas e que apresentam demandas diversas de proteção social, o que é determinante para a previsão de ocorrência de uma atuação intersetorial das diversas políticas públicas.

No entanto, apesar da previsão de atuação intersetorial⁹⁷ estar presente nos marcos legais das diferentes políticas sociais, e também no que se refere à política de assistência social, trata-se sem dúvida de um elemento bastante desafiador a ser implementado, apresentando-se conforme Pereira como “[...] uma nova lógica de gestão, que transcende um único ‘setor’ da política social; e/ou uma estratégia política de articulação entre ‘setores’ sociais diversos e especializados.” (PEREIRA, 2014, p. 23). Apontando ainda que para isto, é importante que dentre outros aspectos ocorram práticas compartilhadas em torno do mesmo objetivo, e que as políticas precisam transcender o setorial e se interpenetrar, pois conforme Pereira (2014, p.36) “[...] no mundo real, não existem territórios cativos de saber”.

A centralidade da intersetorialidade no atual contexto se dá “[...] em razão da complexidade que cerca a questão social hoje, traduzida notadamente no agravamento da pobreza e das desigualdades sociais, assim como na conhecida debilidade do nosso sistema de proteção social em responder às demandas por direitos sociais.” (MONNERAT; SOUZA, 2014, p. 41), complexidade que se faz presente cotidianamente no campo de atuação da política de assistência social, que apesar do processo histórico de fragmentação que ainda se faz presente, precisa reconhecer que “[...] o sujeito alvo dessas políticas não se fragmenta por suas demandas e necessidades que são muitas e heterogêneas.” (YASBEK, 2014, p.97).

O debate sobre os serviços socioassistenciais e a relação com o SGD de crianças e adolescentes torna visível a importância da matricialidade sociofamiliar para a política de assistência social, tendo como pressuposto a busca pela atuação protetiva do núcleo familiar e a não fragmentação do atendimento por demandas de cada segmento seja devido aos ciclos de vida ou vivências específicas de violações de direitos.

Desta forma, apresenta-se a análise conceitual sobre a família e as relações desta com a atuação protetiva da política de assistência social.

⁹⁷ “[...] é pela perspectiva dialética, e não linear, ou meramente agregadora, que a intersetorialidade das políticas sociais deve se pautar, caso queira ser fiel à realidade – que, por natureza é dialeticamente histórica, contraditória e totalizante.” (PEREIRA, 2014, p. 24).

4.2 A MATRICIALIDADE SOCIOFAMILIAR COMO EIXO ESTRUTURANTE DO SUAS: PERSPECTIVAS E DESAFIOS

No Brasil, a família vem sendo colocada como foco de atuação das diversas políticas públicas, o que conforme Campos (2015) não é um fato recente, estando ligada conforme a autora às primeiras estruturas de bem-estar social do final do século XIX.

A relação direta com a família também está disposta na política de assistência social, quando esta define como uma de suas diretrizes a matricialidade sociofamiliar, o que conforme tratado anteriormente significa dar centralidade à família. A PNAS/2004 conceitua a família como “[...] um conjunto de pessoas que se acham unidas por laços consanguíneos, afetivos e, ou, de solidariedade.” (BRASIL, 2004, p.41).

O art. 226 da CF define: *“A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado.”* e o art. 227 da CF:

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

O artigo da CF de 1988 evidencia o caráter subsidiário dado ao Estado diante da garantia da proteção social, ao mesmo tempo em que indica a família como principal referência neste aspecto.

Reconhecer a família como principal responsável pela proteção social caracteriza o viés familista diante do cuidado, em uma perspectiva que se volta para a proteção primária. Concomitantemente a referida mudança precisa ser reconhecida enquanto garantia do direito a convivência familiar, que foi na história formação do Estado brasileiro, negligenciada para a grande maioria da população, constituída por escravos, indígenas e pobres.

A PNAS/2004 reconhece as diversas formas de organização das famílias no que se refere a sua composição e relações instituídas entre os sujeitos, bem como, os conflitos e contradições que estão presentes no âmbito das relações familiares, além de pautar os contextos que fragilizam as relações neste ambiente e geram “[...] penalizações e desproteção das famílias brasileiras.” (BRASIL, 2004, p. 41). Ou seja, reconhece-se as diferentes configurações e formas de relações familiares, bem

como, dos conflitos e dificuldades que podem se fazer presentes nestas ou que podem ser vivenciados em decorrência dos fatores geradores de vulnerabilidades e riscos sociais. Zola (2015), destaca também as alterações que vem se dando nas famílias diante da entrada das mulheres no mercado de trabalho e das características da conjugalidade neste contexto.

Ao mesmo tempo, a PNAS descreve e reconhece a família como “[...] espaço privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primárias, provedora de cuidados aos seus membros, mas que precisa ser cuidada e protegida”. (BRASIL, 2004) e a NOB identifica a família como núcleo social básico de acolhida, convívio, autonomia, sustentabilidade e protagonismo social. (BRASIL, 2012).

Tendo como referências os aspectos já apontados que se referem à centralidade da família nas políticas públicas no Brasil, aponta-se na sequencia aspectos que caracterizam o atual perfil das famílias brasileiras e das crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade e risco social.

O Brasil possui uma população total de aproximadamente 208.593.988 milhões de habitantes conforme dados do IBGE (PNAD/2018⁹⁸), divididos em cinco regiões do país, cada uma apresentando características bastante diferenciadas, considerando a extensão territorial do mesmo, que é o quinto maior do mundo neste aspecto, bem como em população, o que faz com que seja conhecido como um país de dimensão continental. 51,6% desta população é constituída por mulheres e 48,4% por homens, que residem em sua grande maioria 85,1% em áreas urbanas. (IBGE PNAD/2014).

Dentre esta população, identifica-se o percentual inserido na faixa etária de 0 a 18 anos, ou seja, crianças e adolescentes e o percentual de idosos – com mais de 60 anos de idade (Gráfico 1).

⁹⁸Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/>, Acesso em 04/02/2018.

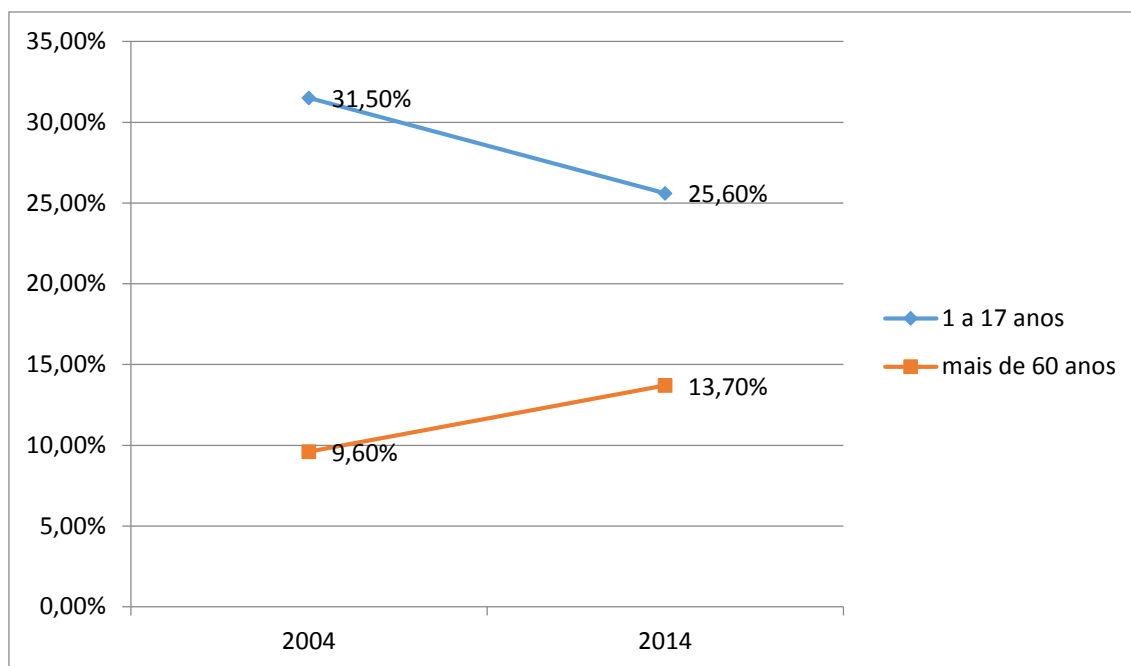


Gráfico 1– Distribuição percentual da população residente – crianças e adolescentes e idosos nos anos de 2004 e 2014 no Brasil
 Fonte: IBGE (PNAD/2014)
 Org. a autora

Identifica-se que nos períodos apresentados ocorreu aumento da população idosa e diminuição do número de crianças e adolescentes, o que aponta para o aumento da expectativa de vida e diminuição da taxa de fecundidade no país que é de 1,74, em decrescimento, se comparado a 2004, quando esta era de 2,14 (IBGE/PNAD, 2014).

Nas três faixas etárias apresentadas, ocorreu uma diminuição do percentual da taxa de fecundidade comparando o ano de 2004 e 2014, mas a menor diferença é identificada na faixa etária entre 25 e 29 anos, o que aponta para a opção em prolongar o período de espera para ter filhos. (IBGE/PNAD 2014).

O IBGE/PNAD 2014 aponta também para os dados que permitem identificar a disparidade existente entre mulheres que possuem ou não filhos tendo como referência os anos de estudo, sendo identificada uma diferença de 23,2% entre as mulheres que possuem até sete anos de estudo e as que possuem oito anos ou mais de estudo. Estes mesmos indicadores permitem identificar que 20% das adolescentes que possuem entre 15 e 19 anos no Brasil e que contam com menos de sete anos de estudo já tiveram filhos, sendo 8,3% quando comparado a adolescentes da mesma faixa etária que possuem mais de oito anos de estudo. Entre estas adolescentes, identifica-se

alto índice de evasão escolar e uma média de 27 horas de trabalho semanais dedicadas às atividades domésticas, o que implica também nas possibilidades de acesso ao trabalho remunerado. (IBGE, 2015).

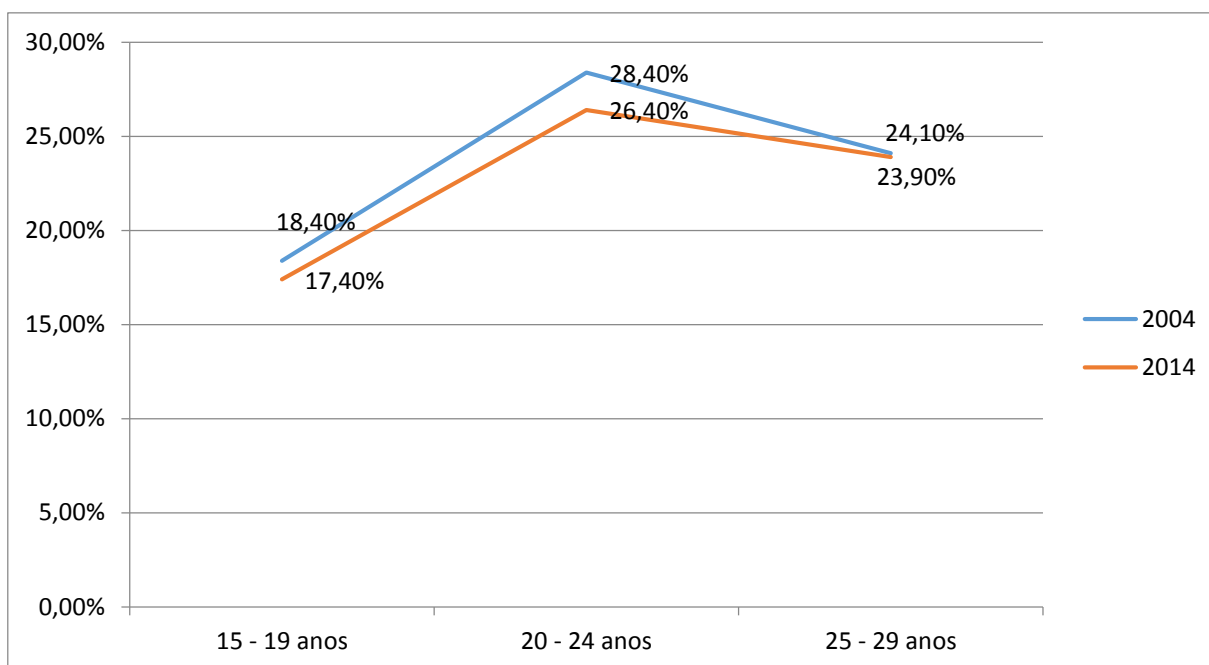


Gráfico 2 – Percentual da taxa de fecundidade por grupo etário 2004 e 2014 no Brasil

Fonte: IBGE/PNAD 2014

Org. a autora.

Estes indicadores que vem sendo amplamente debatidos, considerando a sua relevância para o planejamento de políticas públicas, aponta para o envelhecimento da população e alteração nas formas de financiamento e manutenção das políticas, bem como, sobre a importância de aumento dos investimentos para pagamento de pensões e aposentadorias.

Mesmo diante deste decréscimo do número de crianças e adolescentes, 25,6% representam cerca de 52 milhões crianças e adolescentes que apresentam demandas para as mais diversas políticas públicas, bem como demandas para as famílias que apresentam necessidades que são específicas da vivência destes ciclos de vida e de desenvolvimento.

A razão de dependência do país considerando jovens e idosos é de 55,2%, sendo 39,7% se considerado somente a razão de dependência com relação aos jovens e 15,5% se considerada a razão de dependência especificamente com relação aos idosos (IBGE/2008).

O IBGE apresenta uma projeção para a taxa de dependência até o ano de 2050. Desde 1960, conforme os dados do IBGE, a taxa de dependência no Brasil decresce, o que ocorrerá até 2030. Depois deste período a expectativa é que esta taxa volte a subir, passando para 55,5 no referido período.

Tabela 1 - Razão de dependência por grupos etários

Período	Razão Depend. Total	Razão Depend. menores de 15 anos	Razão Depend. de idosos 60 anos ou mais
2010	55,2	39,7	15,5
2020	50,9	30,3	20,6
2030	55,5	26,4	29,1
2040	63	24,2	38,7
2050	75,1	23	52,1

Fonte: IBGE/2008

Organização: A autora

Conforme apresentado na Tabela 1, a expectativa é que a partir de 2030 ocorra uma inversão, com maior número de idosos dependentes do que de crianças e adolescentes.

Em 1960 o indicador de dependência era de 81,1 com relação aos menores de 19 anos e de 9 para os idosos. (IBGE/2008⁹⁹).

A região Norte apresenta o maior indicador de razão de dependência do país com 58,8%, enquanto a região centro-oeste apresenta o menor indicador, somente 51,8%, menor que a média nacional.

O Censo 2010 apontou que:

[...] a maioria das unidades domésticas (87,2%) são formadas por duas ou mais pessoas com laços de parentesco. As pessoas que vivem sozinhas representam 12,1% do total e as pessoas sem parentesco são 0,7%. Na comparação entre 2000 e 2010, houve um crescimento na proporção de pessoas morando sozinhas, que passaram de 9,2% para 12,1%. Também houve um aumento de famílias tendo a mulher como responsável (de 22,2% para 37,3%). (IBGE, 2010).

Segundo dados do IBGE (2015), em 2014, as famílias com crianças e adolescentes menores de 16 anos apresentam o maior percentual dentre os que vivem com menos de $\frac{1}{2}$ salário mínimo per capita, sendo de 32,5% das famílias compostas por casais com filhos e 43,9% das famílias compostas por uma pessoa de referência sem cônjuge.

⁹⁹Disponível em: <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=CD95>. Acesso em: 04/02/2018

Em junho de 2017, 27.719.440 famílias haviam sido inseridas no Cadastro Único do Governo Federal, destas, identificou-se 12.698.284 famílias em situação de extrema pobreza, ou seja, famílias que vivem com até R\$85,00 per capita. (MDS, 2017).

Sobre as alterações que se referem às formas de organização das famílias identifica-se também,

[...] o aumento do número de divórcios ou separações; o aumento de filhos fora do casamento; casamentos em idade mais tardia; permanência de filhos com mais idade na casa dos pais; o nascimento de filhos com idade mais avançada da mulher. (ZOLA, 2015, p. 51).

Estas são algumas das características das famílias brasileiras e que devem ser consideradas para definir a gestão e execução das políticas sociais.

Diversos pesquisadores¹⁰⁰ e o próprio MDS empreendeu esforços voltados à realização de estudos que possibilitem pautar o lugar ocupado pela matricialidade sociofamiliar nos serviços e benefícios que fazem parte da política de assistência social.

Este processo é considerado um avanço para a política de assistência social e vem contribuindo para a efetivação dos objetivos e princípios postos por esta, bem como, para os questionamentos que se fazem necessários no sentido de avançar para uma atuação pautada na lógica de garantia dos direitos e condição de cidadania.

Gelinski e Moser (2015) ressaltam a centralidade da família para as políticas públicas e apontam para a multiplicidade de conceitos existentes diante disto, o que classificam a partir de dois grupos de estudos, sendo que o primeiro dá destaque conforme as autoras aos elementos históricos da formação da sociedade brasileira, em que prevalecem o modelo de família nuclear, com base na estrutura patriarcal e que teriam causado impacto nas políticas públicas e normativas jurídicas.

O segundo grupo apontado pelas autoras dá destaque aos condicionantes históricos, que consideram a família a partir de um formato mais extenso, em rede, voltada para as provisões, papéis sociais e divisões de tarefas a que estas precisam corresponder, o que se mostra condizente com o conceito apresentado pela PNAS anteriormente apresentado, neste:

[...] ganha o atributo ou a forma de uma rede local destinada a garantir sobrevivência e, ao mesmo tempo, organizar a vida das pessoas. Dentro

¹⁰⁰ BRASIL, 2016; ANDRADE; MATIAS, 2009; TEIXEIRA, 2009; ZOLA, 2015; CAMPOS, 2015.

dessa rede, os laços familiares e os papéis atribuídos a seus integrantes diferem de determinado padrão hegemônico de família. Mais especificamente, as características das famílias (incluindo aí a sua condição socioeconômica e as redes sociais que possuem) definirão as funções que as mesmas desempenham. (GELINSKI; MOSER, 2015, p.129).

Gelinski e Moser (2015) ressaltam que as políticas sociais têm atuado a partir das duas vertentes, considerando as diferentes funções atribuídas às famílias, e que o Estado também vem atuando através das políticas sociais como regulador das funções das famílias, o que identifica-se através das responsabilidades de proteção sociais atribuídas a estas, diante do que registram: “A noção de família tem se transformado substancialmente.” (GELINSKI; MOSER, 2015, p. 129) e que é imprescindível analisar criticamente os indicadores sociais visando identificar os fatores que possam interferir nas possibilidades das famílias cumprirem com as funções protetivas a elas atribuídas.

Sposati (2013) no texto em que tratou sobre “Os 20 anos da LOAS: a ruptura com o modelo assistencialista”, apresenta diversos elementos sobre os avanços obtidos neste processo, bem como sobre os desafios que fizeram ou ainda fazem parte deste percurso que está sendo construído pelos diversos atores do SUAS, momento em que identifica a ocorrência de um:

[...] tardio acúmulo propositivo no campo da assistência social [...] que como já dito é marcada por vergões conservadores e historicamente lesivos à cidadania social. Possivelmente se os conteúdos propositivos para a política de assistência social fossem mais profícuos, muito teria sido facilitado como conteúdo e estratégia dinâmica da gestão da política(SPOSATI, 2013b, p. 34).

Considerando as normas e dispositivos e a identificação das relações estabelecidas pelas famílias com as redes de proteção existente nos territórios, é possível realizar um planejamento sobre a metodologia de trabalho a ser realizado nos serviços, inclusive sobre definição de ações de caráter individualizado ou coletivo, de modo a considerar as demandas apresentadas. Para isto, se faz necessário conhecer a realidade das famílias, principalmente observando as características que são comuns a estas, elaborando diagnósticos que alicercem e possibilitem bases mais concretas de atuação dos profissionais nos serviços. (ANDRADE; MATIAS,2009).

Trata-se de buscar a qualificação e reordenamento dos serviços socioassistenciais, bem como, a articulação com as demais políticas públicas

visando à integralidade de atenção às demandas apresentadas pelas famílias para que estas possam desempenhar as suas funções protetivas.

É necessário considerar neste processo a forma como estão constituídos os equipamentos, no que se refere à estrutura física, as condições de acessibilidade, manutenção, sigilo e respeito as diversidades e demandas individualizadas e coletivas existentes. Os equipamentos precisam se constituir como referências nos territórios sendo reconhecidos pela população e pelos demais equipamentos, visando o fortalecimento da atuação intersectorial entre as políticas públicas e a garantia de direitos da população.

A composição das equipes se constitui como elemento fundamental para o funcionamento dos serviços socioassistenciais. Por isto, o CNAS aprovou em 13 de dezembro de 2006 através da Resolução 269 a “Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB- RH/SUAS” (BRASIL, 2006). Nesta, estão dispostas as diretrizes para a gestão do trabalho no SUAS, no que se refere a composição das equipes dos CRAS, CREAS e serviços de acolhimento, bem como, os princípios éticos dos trabalhadores, planos de carreira cargos e salários – PCCS e o processo de capacitação continuada dos trabalhadores, visando a qualificação dos serviços e a superação de visões distorcidas e preconceituosas no que se refere às diferentes formas de composição das famílias e de organização e funcionamento destas.

As normas e orientações técnicas estabelecidas vêm possibilitando importantes avanços na PNAS, no entanto, conforme Teixeira (2009), esta mostra-se contraditória em alguns aspectos, pois, ao mesmo tempo em que reconhece a diversidade de arranjos familiares e as questões objetivas que interferem diretamente na sua organização, a política acaba por reforçar a responsabilização das famílias em uma lógica que fortalece a constituição dos tradicionais papéis sociais desta.

Teixeira (2009) ressalta a tônica dada na Política de Assistência Social no que se refere “*a ajuda, a contribuição*” dada as famílias para que estas protejam os seus membros,

[...] não se tem centralidade na família para independentizar os indivíduos e a família de papéis tradicionais, criando, em função disso, uma rede de serviços públicos [...] ao contrário, fornecem serviços para reforçar as tradicionais funções da família, de proteção social, aumentando a dependência dos indivíduos da família e exigindo-se delas mais responsabilidade e serviços, como condição para poder ter acesso a algum

benefício ou serviço público; responsabilidades que, geralmente, recaem sobre as mulheres. (TEIXEIRA, 2009, p.259).

A autora expõe que, a existência dos serviços públicos poderia servir para substituir parcialmente as funções das famílias – constituindo-se como uma ação inovadora da política - “[...] atender necessidades individuais aos vários membros da família produz impactos sobre toda a família, especialmente, se esses serviços atingem aqueles que demandam mais cuidados.” (TEIXEIRA, 2009, p.261).

A responsabilidade de cuidado, de forma geral ainda hoje é exercida pelas mulheres, sejam as mães, avós, ou outros familiares do gênero feminino, que muitas vezes precisam assumir as responsabilidades de cuidado. Campos (2015) é enfática ao afirmar que este modelo de proteção social consolida a hierarquização entre o casal, bem como, o trabalho não pago para as mulheres.

Conforme aponta a autora, esta condição coloca a mulher em uma relação vulnerável com relação ao mercado de trabalho, pois a sua vinculação a este vai depender das estratégias familiares identificadas e possíveis de cuidado das pessoas dependentes. Ressaltando que este é um campo permeado de contradições, considerando as desigualdades persistentes que se relacionam com a inserção das mulheres no mercado de trabalho (CAMPOS, 2015).

Dados da PNAD/IBGE, que se referem ao ano de 2015, apontam que havia 81,5 milhões de mulheres em idade ativa no Brasil, enquanto com relação aos homens eram 74,2 milhões ao todo na mesma condição. No entanto, quando se trata da população ocupada, identifica-se que os homens são a maioria com 55,7 milhões de pessoas, as mulheres nesta condição representavam 42,4 milhões.

As disparidades podem ser identificadas também nas questões salariais, pois os valores recebidos pelas mulheres correspondia a aproximadamente 77% dos rendimentos recebidos pelos homens, o que é ainda mais desigual quando trata-se da renda obtida através do trabalho informal, quando as mulheres recebem o equivalente a 65% dos valores obtidos pelos homens. (IBGE, 2015).

Com relação à população ocupada que realiza afazeres domésticos, identificou-se que apesar das mudanças que vem ocorrendo permanece a disparidade de forma gritante, considerando que aproximadamente 10 milhões de mulheres a mais do que os homens executavam tais funções.

Outro aspecto que deve ser registrado no que se refere aos papéis atribuídos às mulheres, estão relacionados ao acesso aos benefícios de transferência de

renda, como o Programa Bolsa Família, por exemplo. Pois na medida em que se garante o acesso destes de maneira privilegiada pelas mulheres também são reforçadas uma série de responsabilidades voltadas para os cuidados dos filhos, como a frequência a determinados serviços, como se as responsabilidades passassem a ser maiores para as mães do que para os pais considerando o acesso às transferências de renda.

Ao mesmo tempo, esta priorização de acesso ao PBF através das mulheres vem possibilitando um processo de empoderamento das mesmas, na definição do uso do recurso e até mesmo na forma de dialogar com os companheiros sobre as responsabilidades diante das tarefas domésticas, bem como sobre o rompimento de relações conjugais que se constituíam permeadas por agressões, sendo estes alguns dos exemplos citados por Rego e Pinzani(2014)¹⁰¹.

Zola (2015) considera que o reforço da centralidade da família diante da proteção social se dá em um contexto de crise do Estado e do mercado diante das demandas de vulnerabilidade e risco social e considera que “[...] a partilha de responsabilidades está na ordem do dia.” (ZOLA, 2015, p. 55).

Ao mesmo tempo, destaca-se o avanço que significa considerar a família como espaço privilegiado de proteção e as garantias legais estabelecidas no que se refere inclusive ao direito à convivência familiar e comunitária, a exemplo do Plano Nacional de Promoção, Proteção e defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária aprovado em 2006¹⁰².

Devendo-se relembrar o que significou a vigência dos Códigos de Menores no Brasil. O 1º Código de Menores foi aprovado em 1927, tendo sido em 1979, aprovada a sua 2ª versão. Estes códigos instituíram a doutrina da situação irregular no país e orientaram uma atuação pautada em um padrão de “normalidade” que definia como deveria se dar a organização e funcionamento das relações familiares, bem como dos padrões de comportamento de crianças adolescentes pobres no país.

As referidas legislações perduraram por 63 anos, regulamentaram o funcionamento de instituições voltadas para retirada de crianças e adolescentes de

¹⁰¹REGO, Walquiria Leão; PINZANI, Alessandro. Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania. 2ª ed. Revista e ampliada. 2014.

¹⁰²Elaborado com a participação de diversas políticas públicas, foi aprovado pelo MDS, Secretaria Especial dos Direitos Humanos, CNAS e CONANDA (BRASIL, 2006a)

famílias que eram consideradas incapazes de cuidar, ou conviver com seus filhos, sendo esta a proposta de atuação apresentada pelo poder público no referido período diante das famílias em situação de vulnerabilidade e risco social.

Entende-se que assim como na perspectiva liberal os indivíduos foram responsabilizados pela vivência das situações de vulnerabilidade dependendo somente da mudança de seu próprio comportamento a superação de tal condição, as famílias também foram vistas e inseridas em tal perspectiva. Diante do que passaram a ser identificadas como “desequilibradas”, o que nada tinha a ver com as condições “estruturais” da sociedade brasileira. Sendo estes, exemplos de como o poder público contribuiu historicamente para fragilizar as relações de convivência e de sentimento de pertencimento¹⁰³.

O campo contraditório em que está inscrita a política de assistência social no que se refere à garantia de centralidade na família e o que isto implica diante da proteção social, parece haver um consenso sobre a importância de se romper com práticas que institucionalizavam – e que ainda institucionalizam –, bem como de possibilitar que estes direitos se dêem em ambientes de autonomia e de convivência.

Destaca-se que a assistência social é uma das políticas que precisa pautar estas questões, o que necessariamente deve ocorrer de forma articulada às demais políticas públicas, que de maneira intersetorial devem garantir a integralidade de atenção às diversas demandas apresentadas pelas famílias.

É possível identificar o debate sobre as propostas de desfamiliarização das políticas e a importância de se garantir o acesso de crianças, adolescentes e demais pessoas que apresentam graus de dependência a serviços de cuidado que possam ampliar os espaços de convivência, educacionais, culturais e esportivos, que possibilitem a divisão com as famílias das responsabilidades de cuidado.

Mioto e Dal Prá (2015) apontam para as ações que vem sendo instituídas visando garantir o acesso das famílias em situação de pobreza às diversas políticas públicas, diante do que mencionam o Programa Brasil Carinhoso e a busca de ampliar o acesso de crianças à educação infantil.

¹⁰³ “[...] destacam-se as lutas nacionais e internacionais pela desinstitucionalização, desospitalização dos usuários da saúde mental e da assistência social. O modelo asilar e dos hospitais psiquiátricos eram criticados pelas práticas de confinamento, segregação social e violência institucional [...]” (TEIXEIRA, 2015, p. 212).

Dados do IBGE indicam que somente 25,6% das crianças entre 0 e 3 anos de idade tinham acesso ao serviço de educação infantil no Brasil em 2015, situação que aumenta para 84,3% quando se trata do mesmo serviço voltado para crianças entre 4 e 5 anos de idade. Estes indicadores são crescentes e apontam para o avanço obtido com a extensão de obrigatoriedade do ensino fundamental a partir dos 4 anos ocorrido em 2013 através da aprovação da Lei Nº 12.796/2013.

Apresenta-se no Caderno “Síntese de Indicadores Sociais/2016” do IBGE a proporção de crianças de 4 e 5 anos que frequenta estabelecimento de ensino de acordo com o rendimento domiciliar mensal, sendo identificado que os percentuais de frequência são maiores onde o rendimento é maior.

Mioto e Dal Prá (2015) realizam críticas ao mesmo considerando o retrocesso ao tornar a relacionar o acesso ao referido serviço de educação a critérios de renda e vulnerabilidade, bem como, considerando a focalização em detrimento da universalização que vem se buscando estabelecer desde a saída da educação infantil da política de assistência social¹⁰⁴.

Outro exemplo muito mais emblemático, e que pode-se dizer vai na contramão do programa acima citado, trata-se do “Programa Criança Feliz”, que reforça a proteção social na lógica familista. Programa criado no Governo Temer através do Decreto nº 8.869 de 5 de outubro de 2016, tem como ações principais a realização de visitas para famílias com crianças de até 3 anos de idade e no caso de crianças beneficiárias do BPC até 6 anos de idade.

Na política de assistência social de maneira mais específica, dando continuidade aos movimentos que visam superar as práticas que focalizam, estigmatizam e responsabilizam as famílias diante das vulnerabilidades e riscos vivenciadas, o MDS empreendeu novo esforço no sentido de colocar em debate o trabalho social com famílias, e apresentou a partir disto, o instrumento¹⁰⁵ “Fundamentos ético-políticos e rumos teórico-metodológicos para

¹⁰⁴ As bases legais para este processo foram a LDB de 1996; o ECA de 1990, a CF de 1988, a LOAS 1993, a PNAS 2004 e a NOB 2005, tendo sido também em 2005 instituída uma Portaria Interministerial 3.219 com representantes do MDS, MEC e Ministério do Planejamento, orçamento e Gestão com o objetivo de tratar sobre o processo de transição da educação infantil para a educação.

¹⁰⁵ Lançado em 2016 pelo MDS, elaborado a partir de um processo de debate e construção coletiva realizada em todas as regiões do país. (BRASIL, 2016).

fortalecer o trabalho social com famílias na Política Nacional de Assistência Social” que pode vir a contribuir para que estes anseios se concretizem.

Propõe que o Trabalho Social com Famílias - TSF possa ocorrer desvinculado das concepções tradicionais em que

[...] focaram-se na responsabilidade individual das famílias no equacionamento de suas necessidades e de suas dificuldades no exercício da proteção social. Por outro lado, que se modelam as ações técnicas que buscam solucionar problemas determinados de forma pontual, fragmentada e setorializada. Ou ainda por preceitos religiosos e marcados por comportamentos discriminatórios em relação às famílias e seus modos de vida. (BRASIL, 2016 p.18).

Apontam que o TSF tem sido vinculado à tutela e ao disciplinamento das famílias. O que é apontado por Teixeira (2009) como um risco, considerando que a centralidade na família pode ser realizada de forma conservadora caso sejam desconsideradas as contradições que fazem parte da sociedade de classes, falta de postura crítica diante da definição do referencial conceitual que balizará o desenvolvimento do TSF, bem como que estejam voltadas para responsabilizar ainda mais as famílias pela proteção social de seus membros, impondo pressões a estas, ocorrendo ainda:

[...] existência de práticas que centralizam as demandas nas famílias com trabalho psicossocial de alteração de caráter, de comportamentos considerados patológicos, de conflitos internos da família, culpando-a pelas situações de vulnerabilidade e riscos, gerando sentimento de inadequação. (TEIXEIRA, 2009, p. 258).

Colocam em debate a desnaturalização da função da família como principal responsável pela proteção social, “[...] trabalha com a ideia da necessidade de desonerar os grupos familiares de encargos que não mais são compatíveis com as suas características contemporâneas e com as exigências do mundo do trabalho.” (BRASIL, 2016, p. 19).

Destaca-se a importância de considerar a matriz teórico-metodológica e a realidade em que se concebe o TSF, bem como, reforça as seguranças previstas pela PNAS para o SUAS, sendo “seguranças de sobrevivência (de rendimento e de autonomia); de acolhida; e convívio ou convivência familiar”.

A proposta é realizada a partir do reconhecimento dos contextos diversos das vulnerabilidades a que estão expostas as famílias – ao que o texto destaca a importância em diversos momentos – e o reconhecimento destes enquanto sujeitos de direito, problematizando o papel dos responsáveis, bem como da atuação do Estado no apoio às famílias através do acesso aos serviços, programas e

benefícios. Destacando que é necessário ter claro a finalidade que se quer alcançar com o TSF e as seguranças de proteção que devem ser garantidas, visando "[...] ofertar respostas sempre mais condizentes às necessidades postas pelas famílias." (BRASIL, 2016, p. 22) e sem pretender engessar a proposta de trabalho.

Reconhece-se nos fundamentos do TSF as diversas características que definem a formação das famílias brasileiras, bem como a relação disto com as mudanças ocorridas na sociedade e capacidade protetiva destas neste contexto, propondo que o TSF extrapole o âmbito familiar, em uma dimensão tridimensional denominada como "[...] de natureza político organizativa, ações de gestão e planejamento e ações de atendimento direto às famílias." (BRASIL, 2016, p. 26), conforme segue:

a) o campo da avaliação, articulação e proposição de políticas e serviços sociais com vistas a produzir mudanças significativas no âmbito dos territórios onde as famílias vivem, no acesso à cidade e a seus bens culturais; b) o campo do planejamento e gestão onde se busca inferir na organização e na qualidade dos serviços disponíveis, para que possam atender as necessidades das famílias e não funcionem como mais uma fonte de estresse para elas; Práticas intersectoriais (integralidade da atenção) e integração dos serviços socioassistenciais (diferentes níveis, públicos e governamentais, definição de fluxos), gestão da informação e do processo de trabalho; c) o campo do atendimento direto na perspectiva de construir com as famílias novas formas de relações familiares, que as levem a viver e conviver melhor. A partir da definição dos campos onde as ações profissionais devem incidir, projetam-se as ações necessárias para atender os objetivos propostos. (BRASIL, 2016, p. 26).

Questões estruturais que precisam ser consideradas para que o TSF possa ser concretizado diante do atendimento das necessidades das famílias, no que se refere:

[...] implica todos os trabalhadores – tanto do nível da gestão, como da execução – atuando dentro de uma mesma lógica [...] São parte constituinte do trabalho, além das ações de atendimento direto às famílias, aquelas vinculadas à gestão e ao planejamento do trabalho e as de natureza político-organizativa. Terceiro que a existência de condições dignas de trabalho é questão primordial para o desenvolvimento do TSF. Dentre essas condições se coloca o número de profissionais condizente à demanda de trabalho; a organização do processo de trabalho condizente com a proposta em pauta; condições físicas e materiais suficientes e adequadas, salários e contratos de trabalho compatíveis, além de compromisso com a formação profissional visando a qualidade do trabalho." (BRASIL, 2016, p.39).

Entende-se que os fundamentos apresentados para o TSF na política de assistência social se constituem como avanços em um sistema de proteção social que define como diretriz a matricialidade sociofamiliar na lógica de garantia de direitos diante de famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade e risco social,

pois conforme define Zola, “Um importante desafio das sociedades deste século é compreender as mudanças na dinâmica familiar e agir para prevenir e proteger seus membros, adaptando políticas sociais [...]” (ZOLA, 2015, p. 81).

Os fundamentos apresentados pelo MDS para o TSF (2016) parecem ir além do que havia sido estabelecido nos instrumentos legais e normativos da política de assistência social, principalmente no que se refere aos serviços, pois se propõe a desnaturalizar as atribuições tradicionalmente impostas às famílias na proteção social bem como, mostrar-se mais condizente com as demandas apresentadas por estas. Torna claro o que deve ser realizado visando maior efetividade na execução dos serviços sem desconsiderar a relevância dos processos de gestão, planejamento e as condições estruturais para que os serviços possam ser executados diante do proposto.

Importa considerar as características do estado do Paraná que incidem na gestão da política de assistência social e execução dos serviços socioassistenciais, identificando elementos da cultura política e das condições sócio territoriais deste.

CAPÍTULO 5

CULTURA POLÍTICA E ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ESTADO DO PARANÁ E NA REGIÃO DE PONTA GROSSA



Figura 3– Monumento na Cidade de Pirai do Sul.
Fonte: CIDADE-BRASIL, 2007.

Quem passar pela cidade de Pirai do Sul poderá identificar em uma das principais Avenidas da cidade, ao lado da Prefeitura Municipal, um monumento exposto em uma praça com o dizer “Ao Governador Moyses Lupion a gratidão eterna do povo de Pirai do Sul”¹⁰⁶. Nada mais emblemático para se pensar a cultura política presente no estado do Paraná e na região de Ponta Grossa.

No 5º capítulo identifica-se o perfil socioeconômico do estado do Paraná e da região de Ponta Grossa, caracterizando as situações de vulnerabilidade e risco social, bem como, aspectos da cultura política presentes na assistência social no estado, a rede filantrópica e o primeiro damismo.

¹⁰⁶“Moyses Lupion governou o estado de 1947 a 1951 e de 1956 a 1961, que é avô de Abelardo Lupion (Deputado Federal desde 1991) e bisavô de Pedro Lupion, eleito em 2010 para o parlamento regional. Pedro é a terceira geração de políticos da família em um período de sessenta e três anos, considerando as datas iniciais de mandatos de Moyses e Pedro.” (VALENCIANO, 2015, p. 140).

A proteção socioassistencial no estado do Paraná e na região de Ponta Grossa foi analisada a partir da identificação das características dos processos de gestão da política de assistência social neste âmbito.

São apresentadas as relações existentes entre os serviços socioassistenciais para famílias com crianças e adolescentes no Paraná com a política de garantia dos direitos da criança e do adolescente e o FIA Estadual.

5.1 A FORMAÇÃO DO ESTADO DO PARANÁ

A ação social e econômica dos dominantes fundamenta-se em torno do aparelho do Estado, como forma direta e indireta de controles do fluxo de informações, capitais e privilégios essenciais para a reprodução ampliada da classe dominante. Os ricos e poderosos somente constroem posições privilegiadas e vantajosas com a participação do Estado. Toda forma de grande riqueza, grande patrimônio e grande poder político é fundamentada em relações privilegiadas nos diferentes espaços de poder centrados no Estado. O contrário também é verdadeiro: toda pobreza, carência e miséria também são os produtos de faltas de políticas sociais do Estado. Pobreza e riqueza, poder e carência são diferentes lados da mesma moeda social, econômica e política. (OLIVEIRA, 2012, p. 125).

O Paraná é um dos três estados da região Sul do país, constitui-se como tal desde 1889, e como Província do Paraná desde 1853, o que conforme Machado, Marcelino e Capraro (2015, p. 101), representou “[...] o surgimento do Paraná como unidade regional do aparelho de Estado Imperial, seria um processo originado em um primeiro momento, de um projeto político de emancipação da 5ª Comarca de São Paulo, intitulada Comarca de Curitiba, no início do Império”.

O registro de início do processo de expansão de povoamento e de práticas voltadas ao desenvolvimento econômico no estado ocorreu principalmente a partir do século XIX, intimamente relacionado com a questão da terra.

Grandes fazendas para a criação de gado, a extração de madeira e da erva mate fazem parte da história do Paraná que tem como cidades mais antigas: Paranaguá (1648), Curitiba (1693), Lapa (1782), Guarapuava (1819), Palmas (1839), Ponta Grossa (1853), Palmeira (1897) e Castro (1778), sendo as três últimas, parte da região de Ponta Grossa (IPARDES, 2017¹⁰⁷).

¹⁰⁷Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/index.php?pg_conteudo=1&cod_conteudo=30>. Acesso em 01/08/2017.

Estas cidades tem sua história atrelada à passagem dos tropeiros sendo utilizadas como caminho entre Viamão (RS) e Sorocaba (SP):

Eram, portanto, Os Campos Gerais, em meados do século XVIII, uma frente de ocupação e exploração por onde passava o caminho de tropas São Paulo – Rio Grande. Aos poucos, as sesmarias começaram a se expandir em direção ao oeste e norte. Ocuparam-se os campos de Pirai, Jaguariaíva e Tibagi. (WACHOWICZ, 2016, p. 97).

O percurso constantemente realizado permitiu o início do processo de desenvolvimento de povoados que posteriormente constituíram as primeiras províncias e cidades do estado.

Além da vinculação com o tropeirismo a colonização do estado inicialmente por portugueses e espanhóis teve – assim como no restante do país – forte relação com a religião principalmente com a católica. Em cada povoado que se iniciava o ponto central era demarcada com uma cruz onde era construída uma igreja. Aspecto que traz uma marca muito forte para a cultura e definição das relações estabelecidas entre o Estado e a sociedade civil na região.

Cunha (2003) destaca a importância de não se realizar uma homogeneização das características do Paraná, devendo-se considerar os aspectos territoriais, as diferenças de formação pelos aspectos geográficos, econômicos e de ocupação, pois conforme o autor o estado pode ser dividido em três regiões, sendo a Norte, o Sudeste e o Paraná Tradicional, da qual Ponta Grossa faz parte.

No Paraná Tradicional o autor descreve como o processo histórico-geográfico relacionado ao desenvolvimento rural foi constituído através da relação homem-natureza que definiu muitas das condições socioeconômicas vivenciadas pela população, bem como, sobre as relações sociais e políticas constituídas historicamente neste território. Identifica a formação do Sistema de Faxinais como forma de organização econômica, as atividades sazonais ocorridas através da extração da erva mate aliada a outras atividades de subsistência e a pouca demanda por mão de obra na criação de gado. (CUNHA, 2003, p. 43).

É comum identificar nas referências que tratam da história e formação do estado do Paraná evidências da presença preponderante, para não se dizer quase que unânime, dos imigrantes especialmente europeus¹⁰⁸. No entanto, a presença dos escravos fez parte da constituição do mesmo, o que é tratado por Mendonça

¹⁰⁸Demarca-se o alargamento da chegada de imigrantes no Estado a partir de 1850, principalmente alemães, italianos, poloneses, ucranianos e japoneses.

(2015) que aponta para uma tentativa de “negação e obscurecimento” da importância deste, em que “O processo de mestiçagem e inclusão começava na escolha de padrinhos da elite para crianças pardas, o que, muitas vezes, era a comprovação de pais brancos, de importância social e política.” (OLIVEIRA, 2012, p. 30).

Martins (1989) registra que existiram no período do Império aproximadamente 10.000 escravos no Paraná, momento em que a população total do estado era de aproximadamente 60.000 habitantes. Wachowicz (2016) corrobora com esta informação, e ao abordar a “Ocupação dos Campos Gerais”, registra que se tratou de uma sociedade escravocrata, a ocupação foi realizada principalmente por paulistas que traziam alguns negros e após alguns anos solicitava concessão das Sesmarias, não residiam no local “A maior parte das fazendas era administrada pelos próprios escravos que criavam e vendiam os animais. Esporadicamente, o proprietário, ou seu preposto, passava pela fazenda e recebia a prestação de contas.” (WACHOWICZ, 2016, p. 97).

Segundo Martins (2016) no período do tropeirismo 27% da população da referida região era constituída por escravos. Conforme o autor, o auge deste fenômeno teria ocorrido no período do Paraná Província em que os Campos Gerais apresentavam a maior concentração de escravos do Estado.

Atualmente existem oito Comunidades Remanescentes de Quilombolas nos 10 municípios pesquisados, sendo duas em Ivaí, duas em Ponta Grossa e quatro em Castro. As referidas comunidades evidenciam o quanto foi representativa a existência da escravidão na região de Ponta Grossa e o reconhecimento oficial destas comunidades deve contribuir para combater a tentativa de negação e de obscurecimento do processo histórico de formação do Paraná e da região.

Identifica-se que a formação das cidades paranaenses, principalmente as mais antigas, foram permeadas pela violência e preconceitos praticados contra os negros existentes no território. Este fato além de definir a existência ainda hoje de desigualdades e vulnerabilidades que se agravam para a referida população fragiliza na história a identificação das fazendas do estado em que a escravidão esteve presente e atribui ao Paraná assim como aos demais estados do Sul do país uma condição diferenciada das demais regiões brasileiras, a exemplo do exposto por Martins (1989) em sua obra “Um Brasil diferente: ensaio sobre o fenômeno de aculturação no Paraná”. O autor retrata através das mais diversas características

como as casas, as roupas, a alimentação, dentre outras, o quanto esta população se “diferenciava” dos demais, o que é apresentado como uma suposta vantagem em detrimento do “restante” do país, diante do que se registra:

[...] no final do século XIX e na primeira metade do século XX – período de intenso afluxo de estrangeiros - um movimento de cunho artístico, político e ideológico de grande envergadura e fundamental na constituição da identidade local – o Paranismo – deu contornos ainda mais nítidos à imagem de um Paraná europeizado (MENDONÇA, 2015, p. 6).

Construiu-se desta forma a imagem de um Estado desenvolvido, rico, livre das misérias existentes em outros territórios do país, sendo comum o uso dos termos “trabalhador e ordeiro” para descrever as características da população e mesmo dos representantes políticos paranaenses, contribuindo para que ideologicamente isto fizesse parte da constituição de uma identidade que valoriza tal condição e passa a rechaçar os que não “adaptam-se” a este perfil.

Característica cultural permeada por contradições que se fortalecem através de posturas arcaicas carregadas de moralismo e pré-conceitos que dão vida a diversos movimentos, a exemplo do “O Sul é o meu país” ou da “República de Curitiba”, em que exalta-se com orgulho e com muita hipocrisia através de camisetas e de adesivos a postura conservadora, patrimonialista e perversa que está presente na cultura política do estado do Paraná.

Uma forte construção de identidade cultural que se apresenta para a população como motivo a se orgulhar, de fazer parte de um estado que dá exemplo de “desenvolvimento e educação” para o restante do país. Com isto, contribui-se para o processo de segregação social, bem como, para escamotear as contradições que caso viessem à tona botariam abaixo o castelo de areia que sustenta uma elite conservadora e egoísta que se mantém no poder geração após geração, decidindo os rumos a serem tomados para a manutenção da suposta “ordem” aqui existente.

Conforme Fantinel, a cultura política está permeada e é influenciada pela formação de cada sociedade, sendo manifesta através de aspectos subjetivos de orientação política presentes nesta “[...] não se restringe ao âmbito das instituições onde se exerce a política formal, mas abrange (e se expressa através de) múltiplos e diversos espaços da vida social” (FANTINEL, 2011, p. 21).

Visando abordar os conceitos sobre a cultura política no Brasil, a autora aponta para o impacto das relações de poder, do mando, da subserviência e da dádiva em um quadro de extrema desigualdade social em que o patrimonialismo, o

nepotismo e o coronelismo continuam a se fazer presentes através dos “currais eleitorais” e do uso do aparato estatal para manutenção do poder econômico e político que acabaram por consolidar um quadro de desconfiança, apatia e alienação política da sociedade brasileira. (FANTINEL, 2011).

No caso do estado do Paraná e da sua classe dominante, desde a sua formação, o patrimonialismo e a configuração do próprio Estado em termos políticos e particularmente da província são melhor compreendidas a partir das estruturas de parentesco, principalmente relacionadas às famílias tradicionais [...] a principal demonstração desta influência seria a constatação de vários membros de uma mesma família em diversas ocasiões, ocupando posições de destaque em cargos proporcionados pelo Estado. (MACHADO, MARCELINO, CAPRARO, 2015, p. 106).

Aspectos que permitem a conquista e manutenção de privilégios das diversas gerações de poucas famílias que se perpetuam no poder, o que conforme Oliveira (2012) está desde a emancipação política do estado ocorrida em 1853 restrita a 62 famílias¹⁰⁹.

Machado, Marcelino e Capraro (2015) apontam para a relevância do “patrimonialismo” para a constituição das relações de poder e parentesco no estado do Paraná entre os séculos XVII e XX, conceituando patrimonialismo político como “[...] a apropriação privada dos bens públicos e nesse sentido, não se trataria apenas de bens materiais, mas sim, do próprio exercício do poder político em causa própria.” (MACHADO; MARCELINO; CAPRARO, 2015, p. 105). Neste mesmo sentido, Valenciano (2015) identifica no século XXI a constituição de uma nova geração do nepotismo na política paranaense dando visibilidade às estratégias de permanência das elites na política do estado.

Estudos que permitem identificar o quanto a constituição do estado foi e ainda mantêm o nepotismo e o patrimonialismo como elementos fundamentais, estruturantes, para as relações instituídas pelo poder público através da definição dos cargos e funções políticas existentes.

Na região de Ponta Grossa, que conforme Cunha (2003) constitui-se como parte do “Paraná Tradicional”, identifica-se após a CF de 1988 algumas das

¹⁰⁹Temática que vem sendo foco de estudos e pesquisas do NEP – Núcleo de Estudos Paranaenses da Pós-Graduação em Sociologia da UFPR, que tendo como referência o professor Ricardo Costa Oliveira, vem contribuindo para a identificação da influência das relações de parentesco e manutenção das famílias no meio político e cargos públicos.

características dos gestores municipais que permitem desvendar aspectos da cultura política presente nos municípios pesquisados.

Identificou-se que nas eleições ocorridas entre 1989¹¹⁰ e 2017, os prefeitos eleitos na região de Ponta Grossa estavam filiados a quatorze diferentes partidos políticos que se fizeram representar ao todo 66 vezes no período mencionado.

24% das referidas representações na região ocorreram através de prefeitos filiados ao PSDB – Partido Social Democracia; 18% filiados ao PMDB – Partido do Movimento Democrático do Brasil; 12% ao PPS – Partido Popular Socialista; 9% ao PTB – Partido Trabalhista Brasileiro; 7% ao PSD – Partido Social Democrático e 6% ao PT – Partido dos Trabalhadores¹¹¹.

Conforme Resende (2007), durante a Ditadura Militar ocorre a anulação dos partidos políticos no Brasil, o que se deu em 1965 através do Ato Institucional nº 2. A partir deste, foram mantidos somente dois partidos políticos no país, a ARENA – Aliança Renovada Nacional e o MDB – Movimento Democrático Brasileiro – posteriormente PMDB -, sendo este de oposição ao regime político então vigente, foi formado por representantes oriundos do PTB – Partido Trabalhista Brasileiro. (RESENDE, 2007, p. 26).

O PSDB foi criado em 1988, conforme apontado pela FGV o partido foi composto inicialmente por dissidentes do PMDB, considerando-se a ocorrência de uma cisão por divergências entre os congressistas, pois os que permaneceram no PMDB se viam mais à esquerda nas diretrizes políticas. (PARTIDO SOCIAL DEMOCRACIA, acesso em 25/06/2018¹¹²).

Relevante também registrar que seis prefeitos eleitos entre 1989 e 2017 estavam no terceiro mandato com a referida função, e no município de Reserva, o atual prefeito, Sr. Frederico Bitencourt Hornung (PMDB) estava cumprindo o quinto mandato enquanto gestor do poder executivo municipal.

¹¹⁰ Após CF de 1988

¹¹¹ O restante das representações ocorridas por outros 8 partidos, sendo PFL – Partido da Frente Liberal; DEM – Democratas; PHS – Partido Humanista da Solidariedade; PRP – Partido Republicano Progressista; PL – partido Liberal; PSB – Partido Socialista Brasileiro; PDT – Partido Democrático Trabalhista e PR – Partido da República, abrangeu em conjunto 22% das filiações partidárias dos prefeitos eleitos nos dez municípios.

¹¹² PARTIDO SOCIAL DEMOCRACIA, Disponível em: <http://www.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/partido-da-social-democracia-brasileira-psdb>. Acesso em: 25/06/2018.

Ainda sobre o perfil dos gestores municipais identifica-se que entre os mandatos de 2013/2016 e 2017/2020¹¹³ (ainda em vigência), as atividades ocupacionais dos prefeitos eram assim compostas: 30% empresários; 25% produtores agrícolas ou do ramo da pecuária e 20% médicos. Além das ocupações mencionadas um prefeito era radialista, um bancário, um funcionário público aposentado e um professor de ensino fundamental, sendo que este foi prefeito por dois mandatos consecutivos.

Conforme Rodrigues, 2009 “Está implícita a suposição de que posições políticas e ideológicas têm alguma relação com o modo como as pessoas obtêm sua subsistência, seu prestígio, sua legitimidade e seu poder, quero dizer, como se localizam na sociedade.” (RODRIGUES, 2009, p. 38). A afirmação realizada por Rodrigues (2009) também é apontada por Schwartzman ao indicar que “[...] o status ‘sócio-econômico’ tende a ser o melhor das atitudes políticas das pessoas.” (2007, p.247), ou seja, a identificação do perfil ocupacional dos prefeitos eleitos, bem como, prevalência dos partidos políticos de direita a exemplo do PSDB, a que os gestores estavam filiados, contribuem para dar visibilidade ao perfil das gestões municipais que aliadas as características da cultura política do estado ainda atrelada fortemente ao patrimonialismo, coronelismo e nepotismo estabelecem em conjunto relações impregnadas de práticas conservadoras e violadoras de direitos na região.

Identificam-se na sequência, algumas das características do estado do Paraná e da região de Ponta Grossa a partir de indicadores sociais que apontam para situações de vulnerabilidade e risco existentes e que se impõe estruturalmente à população.

5.2 CARACTERÍSTICAS, VULNERABILIDADES E RISCOS SOCIAIS NO ESTADO DO PARANÁ E NA REGIÃO DE PONTA GROSSA

O estado do Paraná é composto por 399 municípios, destes, aproximadamente 306 contam com menos de 20.000 habitantes. A população total estimada para o ano de 2017 foi de 11.320.892 milhões de habitantes com 85,33% de urbanização. (IPARDES, 2018).

¹¹³ Gestões vigentes no período de delimitação temporal da pesquisa.

A região de Ponta Grossa, considerando a atual divisão administrativa da SEDS¹¹⁴ – Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social, órgão gestor da Política Estadual de Assistência Social, é composta por 18 municípios, alguns destes, conforme já apresentado estão dentre os mais antigos do estado e fazem parte do “Paraná Tradicional” conforme apontado por Cunha (2003).

Apresenta-se Tabela 2 com a identificação dos municípios e algumas características dos seus habitantes.

Conforme a estimativa de habitantes referente ao ano de 2017, as informações permitem identificar que 15 municípios da região são de pequeno porte I ou II¹¹⁵. Com exceção de Ortigueira todos os demais municípios apresentaram aumento do número de habitantes.

Tabela 2 – Identificação dos municípios e características da população residente na região de Ponta Grossa – Pr.

Municípios	Pop. Estimada para 2017	Pop. Total (2010)	Pop. Urbana (2010)	Pop. Rural (2010)
ARAPOTI	27.906	25.855	85%	15%
CARAMBEÍ	22.282	19.163	74%	26%
CASTRO	71.501	67.084	73%	27%
IMBAÚ	12.697	11.274	63%	37%
IPIRANGA	15.139	14.150	35%	65%
IVAÍ	13.797	12.815	37%	63%
JAGUARIAÍVA	34.822	32.606	86%	14%
ORTIGUEIRA	23.200	23.380	41%	59%
PALMEIRA	34.023	32.123	60%	40%
PIRAÍ DO SUL	25.277	23.424	69%	31%
PONTA GROSSA	344.332	311.611	98%	2%
PORTO AMAZONAS	4.835	4.514	65%	35%
RESERVA	26.763	25.172	49%	51%
SÃO JOÃO DO TRIUNFO	14.927	13.704	30%	70%
SENGÉS	19.443	18.414	82%	18%
TELÊMACO BORBA	77.276	69.872	98%	2%
TIBAGI	20.562	19.344	60%	40%
VENTANIA	11.407	9.957	65%	35%

Fonte: IPARDES, Cadernos Municipais, 2018.

Organização: a autora

¹¹⁴Ressalta-se que a referida divisão administrativa não serve de referência para as demais políticas sociais. As regionais de Saúde e Núcleos Regionais de Educação, por exemplo, apresentam divisão com número inferior de municípios.

¹¹⁵Conforme a PNAS/2004 os municípios são divididos por porte conforme o número de habitantes, sendo de PPI até 20.000 habitantes, PPII de 20.001 a 50.000 habitantes, médio porte de 50.001 a 100.000 habitantes, de grande porte de 100.001 a 900.000 habitantes e metrópole mais de 900.000 habitantes.

Dentre os municípios da região, 5 contavam com mais de 50% dos habitantes residindo na área rural, com destaque para o município de São João do Triunfo em que 70% dos habitantes se encontravam na referida condição e Ipiranga e Ivaí com 65% e 63% respectivamente. (IPARDES, 2018).

O Paraná ocupa uma área de 199.880 Km² do país, com densidade demográfica de 56,64 habitantes por Km².(IPARDES, 2018). A região de Ponta Grossa com seus 18 municípios corresponde a 4% do total de municípios do estado, situados em 24.291,137km² de extensão territorial, o que corresponde a 12% do total do estado.

Uma das características geográficas da região é a grande extensão territorial, pois 11 dos 18 municípios estão entre os 30¹¹⁶ com maior extensão territorial do estado do Paraná, além do que apresentam baixa densidade demográfica. Cita-se como exemplo o município de Tibagi: 6,97; Ortigueira: 9,54 e Sengés: 13,56; (IPARDES, 2018) abaixo da média do estado e do país que conforme o IBGE 2014 tem densidade demográfica de 23,8 habitantes por Km². 11 municípios da região apresentam densidade demográfica menor do que a média nacional.

Diferencia-se Ponta Grossa – grande porte - e Telêmaco Borba – médio porte – que conforme apontado pelo Censo 2010 (IBGE, 2010) contavam cada um com apenas 2% da população residindo na área rural. Nos referidos municípios diferentemente dos demais da região em que a principal atividade econômica está inserida na “agricultura/pecuária/produção florestal/pesca e aquicultura¹¹⁷” em Ponta Grossa prevalece o comércio seguido pela Indústria e em Telêmaco Borba a Indústria seguida pelo comércio. Os municípios de Carambeí e Jaguariaíva também apresentam a Indústria como principal atividade econômica, no entanto, com pequena diferença em relação à agricultura que se constitui como segunda atividade econômica em ambos os municípios. (IPARDES, 2017¹¹⁸).

O Brasil apresentou IDH de 0,699 em 2010, enquanto o Paraná estava com 0,749, com o 5º melhor IDH entre os estados do país. Para este indicador considera-se longevidade, renda e educação, sendo esta a que possui o pior resultado no

¹¹⁶2º Tibagi, 3º Castro, 4º Ortigueira, 8º Ponta Grossa, 13º Reserva, 16º Jaguariaíva, 20º Palmeira, 21º Piraí do Sul, 22º Sengés, 23º Arapoti e 30º Telêmaco Borba.

¹¹⁷As atividades econômicas “agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura” são identificadas no Caderno do IPARDES em conjunto, não necessariamente o município desenvolve todas estas.

¹¹⁸Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/index.php?pg_conteudo=1&cod_conteudo=30>. Acesso em: 20/09/2017.

estado com 0,668. Na região de Ponta Grossa o único município que apresentou IDH-M maior que a do estado no referido período foi Ponta Grossa com 0,763. 9 dos 18 municípios da região apresentaram IDH-M menor que 0,600. (ATLAS BRASIL, 2010¹¹⁹).

Conforme o Índice de Gini¹²⁰ - dados de 2016, o Paraná ocupa entre os 27 estados a 20ª posição, apresentando-se desta forma como um dos estados com menor desigualdade do país. O que não impossibilita a existência de expressões gritantes de miséria que fazem parte da vida das famílias que aqui vivem, pois conforme apresentado no Plano Decenal da Criança e do Adolescente do Paraná 2014/2023, ainda no que se refere ao índice de Gini, “[...] 24,5% dos municípios paranaenses têm um índice maior do que 0,51” (PARANÁ, 2013, p. 139) sendo considerado um nível alto de desigualdade.

Na região de Ponta Grossa os municípios que apresentaram maior nível de desigualdade identificado através do Índice de Gini foram Palmeira e Arapoti com 0,59 e 0,57 respectivamente, com os indicadores mais expressivos no que se refere à razão de dependência entre os 10% mais ricos e os 40% mais pobres.

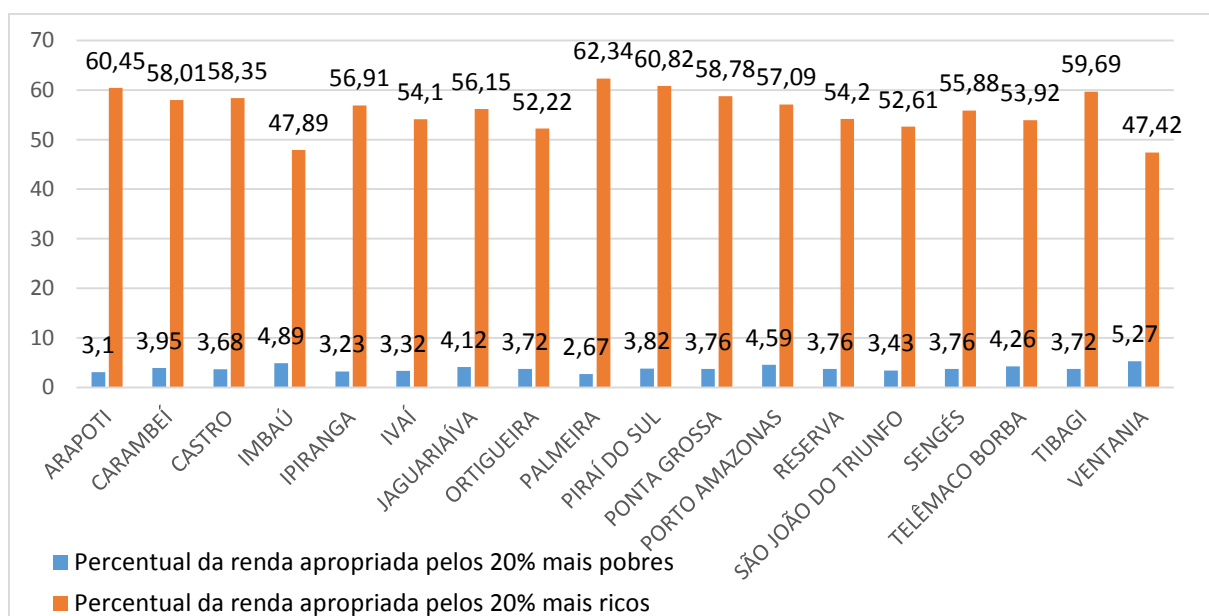


Gráfico 3 - Percentual da renda apropriada pelos 20% mais ricos e 20% mais pobres na região de PG/2010. Fonte: IPARDES, CADERNOS MUNICIPAIS, 2018. Organização: A autora.

¹¹⁹Disponível em: <<http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/ranking/>>. Acesso em: 05 mar. 2018.

¹²⁰Trata-se de um indicador que mede a desigualdade de renda, quanto maior o indicador, ou mais próximo de 1, maior a desigualdade identificada.

O Paraná conta com 1.268.403 famílias inseridas no Cadunico¹²¹, destas, 10% são beneficiárias do Programa Bolsa Família, com um total de 939.667 famílias. (MDS, 2017¹²²). No mesmo relatório apresenta-se os indicadores do Censo/2010, que apontam para a existência de 288.759 pessoas em situação de extrema pobreza no estado no período, ou seja, que vivem com renda per capita inferior a R\$ 85,00 mensais. Destas, 43% são crianças e adolescentes, ou seja, pouco menos que metade da população em extrema pobreza do estado se refere à infância e a adolescência.

O Relatório de Informações Sociais do MDS - RI Social com base nos dados do Censo 2010¹²³ registrou na região de Ponta Grossa a existência de 29.219 pessoas em situação de extrema pobreza, dos quais 47% eram crianças e adolescentes. No mesmo relatório apresenta-se o número de famílias inseridas no Cadúnico em cada município da região e o percentual da população inserida no Programa Bolsa Família, conforme segue:

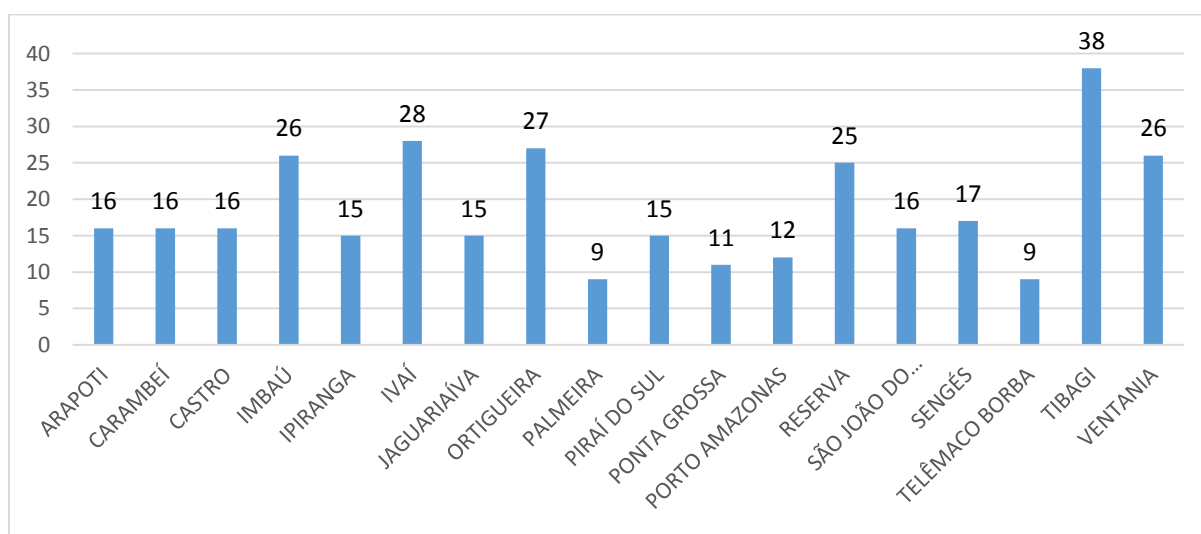


Gráfico 4 - Percentual da população inserida no PBF na região de Ponta Grossa set/2017

Fonte: MDS. Relatório de Programas e Ações do MDS, 2017

Organização: A autora

¹²¹“O Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) é um instrumento de coleta de dados e informações com o objetivo de identificar todas as famílias de baixa renda existentes no País. Devem ser cadastradas as famílias com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa.” (PORTAL BRASIL, 2014). O Cadunico é alimentado pelos municípios que deve identificar e cadastrar as famílias que atendam ao perfil estabelecido.

¹²²Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/relatorios/mds/index.php?codigo=41>>. Acesso em: 09/08/2017.

¹²³Os dados utilizados foram de 2010 porque trata-se da referência ainda utilizada pelo MDS com base no Censo para o cálculo das pessoas em situação de pobreza no país, estados e municípios.

Em média a população inserida no Programa Bolsa Família nos municípios da região de Ponta Grossa é de 11% a 17%, o que atinge 10 municípios.

Distingue-se a situação de Imbaú, Ivaí, Ortigueira, Reserva e Ventania com mais de 25% da população inserida e Tibagi¹²⁴ com 38% da população inserida no referido programa de transferência de renda.

Palmeira e Telêmaco Borba apresentaram os menores indicadores de inclusão da região com somente 9% da população nesta condição.

Identificou-se um total de 3.140.197 crianças e adolescentes no estado, o que corresponde a 30% da população total (IPARDES, 2018).

Tabela 3 - Número de crianças e adolescentes no estado do Paraná por faixa etária

População Censitária	2010
Menores de 1 ano	144.631
1 a 4 anos	569.406
5 a 9 anos	768.392
10 a 14 anos	909.071
15 a 18 anos	748.697
Total	3.140.197

Fonte: IPARDES, 2018.

Organização: a autora.

No período do Censo (2010) a taxa de natalidade no Brasil foi de 15,88, no Paraná foi de 14,56, ocorrendo um decréscimo no ano de 2016, quando o indicador foi de 13,79 (IPARDES, 2018).

O decréscimo da taxa de natalidade ocorre ao mesmo tempo em que se dá a diminuição progressiva da taxa de mortalidade infantil. Dados do IBGE indicam que no ano 2000 esta foi de 29,02 passando para 13,82 em 2015. Uma diminuição de 15,21 mortes por mil nascidos vivos em 15 anos no Brasil.

No Paraná identificou-se queda de 8,97% no coeficiente em 16 anos, apresentando indicador menor que a média nacional.

¹²⁴A grande disparidade identificada com relação ao último município mencionado pode estar atrelada aos processos de gestão do programa, considerando que o MDS apresenta uma estimativa de famílias no perfil do CadÚnico em cada município com base no Censo/2010. Em Tibagi o índice de cobertura estava em 144%, apontando para a necessidade de “Concentrar esforços em aumentar a qualidade das informações registradas no cadastro” (MDS, 2017).

Tabela 4 – Taxa de Mortalidade Infantil no estado do Paraná.

Período	2000	2010	2016
Coeficiente	19,40	12,15	10,43

Fontes: PARANÁ (2013, p. 167); IPARDES (2018, p. 39).

Organização: A autora

Os dados apresentam-se de forma bastante diferente nas diversas regiões do estado, o que também ocorre no país¹²⁵. Em 2010, em 4¹²⁶ das 22 Regionais de Saúde existentes no Paraná o indicador foi abaixo de 10 e em 6¹²⁷ regionais o indicador foi acima de 14, maior que a média do Estado (PARANÁ, 2013, p. 167).

Na região de Ponta Grossa os municípios que apresentaram os menores indicadores de mortalidade infantil no período que corresponde ao ano de 2016 foram, Carambeí com 5,52 e Telêmaco Borba com 7,56. Os piores indicadores se referem à Ortigueira com 16,13 e Sengés com 16 (IPARDES, 2018).

A queda nos indicadores de mortalidade infantil vem ocorrendo de forma continuada no país, no estado do Paraná e nos municípios da região de Ponta Grossa. Fato que constitui-se como reflexo do investimento em políticas sociais visando a orientação, prevenção e acompanhamento através da atenção primária da política de saúde, bem como, da atuação conjunta com outras políticas públicas a exemplo do Programa Bolsa Família, benefício de transferência de renda que prevê a atuação articulada das políticas da saúde, educação e assistência social visando garantir os direitos fundamentais dos usuários pretendendo impacto na melhoria da qualidade de vida e maior atenção protetiva diante das situações de vulnerabilidade e risco social.

Com relação aos aspectos educacionais identificam-se na região de Ponta Grossa municípios com alto índice de analfabetismo, destacando-se Imbaú, Ivaí, Ortigueira, Reserva, São João do Triunfo, Sengés, Tibagi e Ventania em que mais de 10% da população com mais de 25 anos se encontrava nesta condição. No entanto, os índices mais alarmantes se referem à Imbaú com 21%, Ortigueira 23%, Reserva 18,94% e Ventania 19,41%. (IPARDES, 2018)

¹²⁵O Data/SUS indicou que em 2011 a mortalidade infantil no Brasil foi de 15,3. A região Norte foi a que apresentou a maior incidência com 19,9, enquanto a região Sul com o menor indicador de 11,3. (MINISTÉRIO DA SAÚDE. IDB Brasil, 2012. Disponível em: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/idb2012/c01b.htm>. Acesso em: 22/09/2017)

¹²⁶Pato Branco, Maringá, Apucarana e Telêmaco Borba.

¹²⁷Guarapuava, Francisco Beltrão, Umuarama, Cianorte, Cornélio Procópio e Ivaiporã.

A situação de pobreza vivenciada pelas famílias com crianças e adolescentes aponta para a violência estrutural a que estão submetidos diante das consequências da desigualdade social existente nos municípios do estado, e remete a pensar sobre as demais situações de violência a que estão expostos.

No capítulo 4 apontou-se para a subnotificação existente no que se refere às situações de violência contra crianças e adolescentes no país. Apesar disto o Brasil registrou no ano de 2014, somente através do “Disque 100”, 182 mil denúncias de violência contra crianças e adolescentes.

A questão da subnotificação foi evidenciada no “Plano Decenal da Criança e do Adolescente do Paraná 2014/2023” ao apontar para dois dos principais sistemas de notificação existentes no país contemporaneamente, sendo o SINAN – Sistema de Informação de Agravos de Notificação, que deve ser utilizado por todos os serviços de saúde para notificação das situações de violência contra crianças e adolescentes, dentre outros aspectos, e devem servir como base para processos de planejamento e adequação dos procedimentos de saúde diante destas, tendo sido identificado que:

Com relação à Ficha de Notificação do Ministério da Saúde, destaca-se que no ano de 2011 – ano utilizado por ser considerado pela SESA como aquele com maior quantidade de registros no sistema – foram registradas 2.588 notificações, das quais 1.153 correspondem às violências físicas, 730 às violências sexuais e 705 às violências psicológicas. Os registros da Ficha de Notificação em 2011 foram alimentados por 158 municípios, ou seja, por 39,60% dos municípios paranaenses, e, entre estes, 91 municípios registraram somente de 1 a 5 casos no ano. Diante desse quadro, conclui-se que os dados da Ficha de Notificação não permitem uma reflexão da situação dos municípios, devido a sua baixa adesão. (PARANÁ, 2013, p. 191).

A subnotificação ficou tão evidente que no Plano Decenal registrou-se que os indicadores não permitem um retrato das situações de violações de direitos das crianças e adolescentes.

Ainda no Plano Decenal da Criança e do Adolescente é apresentado um levantamento do número de municípios em que os conselheiros tutelares vinham utilizando o SIPIA¹²⁸ entre os anos de 2005 e 2011, tendo sido identificado que entre 2005 e 2008, a adesão ao referido sistema de notificação foi ascendente, chegando

¹²⁸“O Sistema Nacional de Informações para Infância e Adolescência é um instrumento de registro de informações sobre a promoção e a defesa de direitos de crianças e adolescentes, criado em 1997 pelo Ministério da Justiça. O Paraná usava software local, diferente daquele do Ministério da Justiça, desde 1997. Em 2000, o Paraná optou pelo uso do software nacional, mas apenas implementando o módulo I. [...] monitoramento da situação de proteção à criança e ao adolescente, conhecido como módulo do Conselho Tutelar” (PARANÁ, 2013, p. 121).

ao total de 352 municípios, o que corresponde a 88% do total do estado. A partir de 2008 este indicador começa a diminuir, sendo que em 2011, somente 76 municípios utilizavam o SIPIA. Neste período o Plano Decenal apresentou uma estimativa de ocorrência de 57.619 violações por ano no estado. (PARANÁ, 2013, p. 123).

Na região de Ponta Grossa no ano de 2016, identificou-se através dos dados do SIPIA entre o rol de “Direitos violados” apontados pelo sistema, os que se referem ao:

- ✓ Direito a convivência familiar e comunitária;
- ✓ Profissionalização e proteção no trabalho e
- ✓ Liberdade, respeito e dignidade.

A referida seleção se deu diante das funções da política de assistência social e delimitação da pesquisa no que se refere às situações de risco ou violação de direitos de crianças e adolescentes.

Além dos direitos violados mencionados constam ainda

- ✓ Direito à vida e à saúde;
- ✓ Direito à educação, cultura, esporte e lazer e;
- ✓ Direitos indígenas.

Destaca-se que os indicadores das categorias que serão apresentadas representam 72% do total de notificações realizadas pelos conselhos tutelares no ano de 2016, com destaque para o “Direito a convivência familiar e comunitária” e o “Direito a liberdade, respeito e dignidade” que apresentaram os maiores indicadores.

Entre os 18 municípios que fazem parte da região, 3 deles sendo, Imbaú, Ortigueira e Telêmaco Borba não realizaram nenhum registro no período que corresponde aos indicadores. Outros 5 municípios, Arapoti, Palmeira, Ipiranga, Jaguariaíva e Piraí do Sul, realizaram no máximo 15 registros durante o ano de 2016.

Na categoria “Direito a liberdade, respeito e dignidade”, foram realizadas ao todo 455 registros. As principais violações se referem à violência psicológica, violência física e violência sexual abuso (nesta sequência), o que é possível identificar através do Gráfico 5:

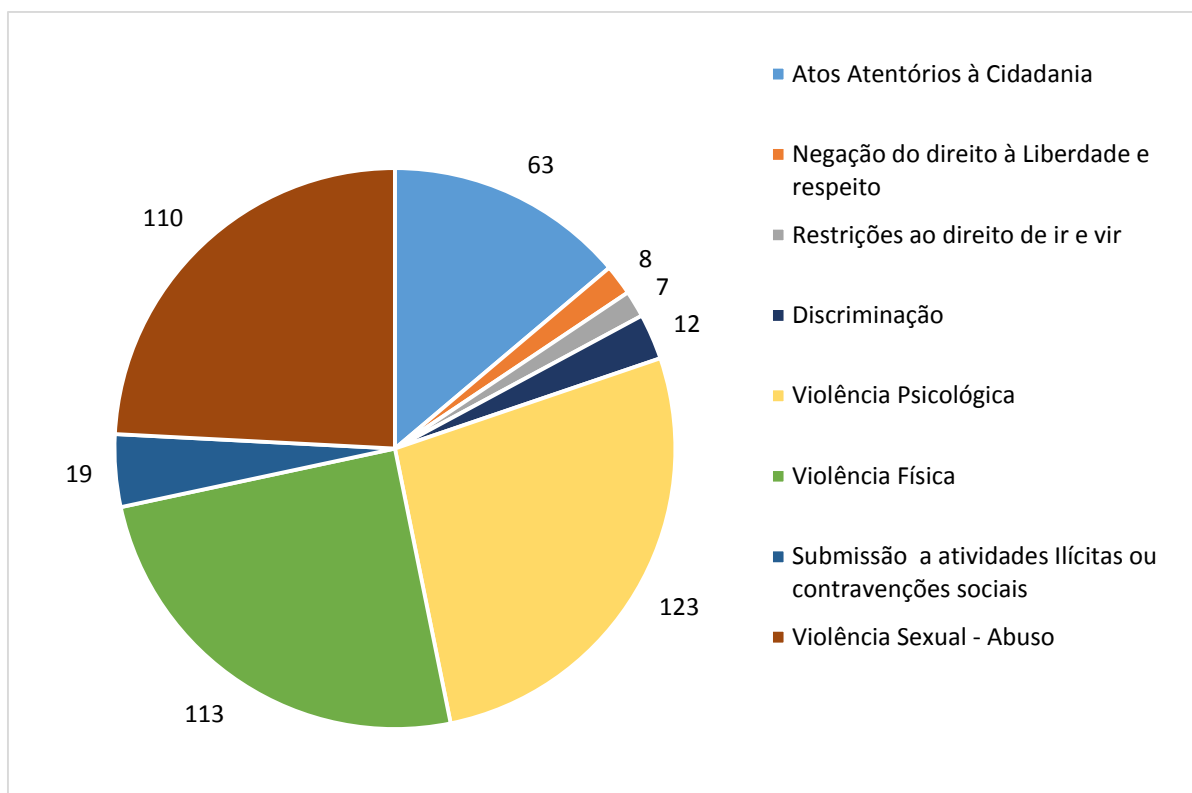


Gráfico 5 - Registro de violações no Sipia na categoria “Direito a Liberdade, Respeito e Dignidade” região de Ponta Grossa/2016

Fonte: Relatório de indicadores do SIPIA/2016 Escritório Regional de Ponta Grossa/SEDS

Organização: A autora

Com relação aos homicídios, o Atlas da Violência/IPEA (2017) identificou que em 2015 um total de 59.080 pessoas foram assassinadas no Brasil, destes 53,8% das vítimas foram homens que tinham entre 15 e 19 anos de idade. Os indicadores são tão alarmantes que foram apresentados na pesquisa com o título “A Juventude Perdida”. Apesar do que,

[...] a sociedade, que segue marcada pelo temor e pela ânsia de vingança, parece clamar cada vez mais pela diminuição da idade de imputabilidade penal, pela truculência policial e pelo encarceramento em massa, que apenas dinamizam a criminalidade violenta, a um alto custo orçamentário, econômico e social (IPEA, 2017).

No Paraná 19.224 jovens com idade entre 15 e 29 anos foram assassinados entre 2005 e 2015. Sendo identificado que no período entre 2010 e 2015 ocorreu uma queda de 23,4% dos homicídios no estado, estando dentre os que obtiveram a maior queda no período (IPEA, 2017).

Além da característica da faixa etária como determinante para a maior ocorrência de homicídios, o que já havia sido identificado nos indicadores que se referem ao Brasil, a raça/cor e sexo também constituem-se como padrão bastante

definido, “De cada 100 pessoas que sofrem homicídio no Brasil, 71 são negras. Jovens e negros do sexo masculino continuam sendo assassinados todos os anos como se vivessem em situação de guerra” (IPEA, 2017, p. 30).

Torna-se ainda mais alarmante identificar que entre 2005 e 2015 “houve um crescimento de 18,2% na taxa de homicídio de negros, a mortalidade de indivíduos não negros diminuiu 12,2%” (IPEA, 2017, p. 31).

A situação de violação de direitos diante da cor/raça se perpetua e vem se tornando ainda mais relevante no Brasil. Inevitável ressaltar a relação entre vulnerabilidades e riscos sociais com as condições sociais e econômicas no país, e a construção histórica desta. Ainda mais inevitável é registrar a concretude da desproteção social diante de crianças e adolescentes, especialmente em vulnerabilidade socioeconômica.

Os indicadores possibilitam uma aproximação com as características socioeconômicas do estado e de maneira mais específica da região de Ponta Grossa, demandando da atuação protetiva de poder público, sendo relevante identificar pontos centrais da gestão dos serviços, programas e projetos relacionados à política de assistência social e garantia de direitos de crianças e adolescentes nas gestões estaduais no Paraná a partir de 1993, considerando a vigência da LOAS.

5.3 GESTÃO ESTADUAL DA POLÍTICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO PARANÁ APÓS 1993

A aprovação da LOAS/1993 permitiu que fossem consubstanciadas com maior especificidade no país as previsões para materialização da política de assistência social já inserida no rol da seguridade social brasileira em 1988 através da Constituição Federal.

Após 1993 ocorreram sete períodos de Gestão Estadual, sendo uma destas a de Roberto Requião 1991/1994 que não será tratado neste momento considerando que a aprovação da LOAS se deu no último biênio da referida gestão.

No Quadro 4, identifica-se que em duas décadas e meia o estado do Paraná teve como governadores somente três políticos. Estes cumpriram mandatos seguidos e no caso de Roberto Requião esteve três mandatos a frente do poder

Executivo Estadual no período, e mais um mandato que antecedeu 1993 (1991-1994).

Governador	Período	Partido	Presidente
Roberto Requião de Mello e Silva	1991/1994	PMDB	Fernando Collor de Melo-PTC e Itamar Franco – PPS
Jaime Lerner	1995/1998 1999/2002	PDT	FHC – PSDB
Roberto Requião de Mello e Silva	2003/2006 2007/2010	PMDB	Luiz Inácio Lula da Silva – PT
Carlos Alberto Richa	2011/2014 2015... ¹²⁹	PSDB	Dilma Vana Rousseff – PT Michel Temer – PMDB

Quadro 4 - Governadores do Paraná após 1993

Fonte: CASA CIVIL, 2017¹³⁰.

Organização: A autora

As gestões Federais foram mencionadas no quadro, bem como, os partidos políticos dos presidentes eleitos em cada período visando identificar possíveis alinhamentos políticos ocorridos a nível Estadual e Federal. Identifica-se que na gestão 1991-1994 de Roberto Requião, 2011-2014 Carlos Alberto Richa e 2015 também de Carlos Alberto Richa (ainda em vigência), não ocorreu alinhamento ideológico entre as gestões Estadual e Federal, considerando-se que o primeiro apresenta vertente mais próxima da esquerda e o segundo de direita, o que se deu de forma inversa em Nível Federal.

Nas gestões do governador Jaime Lerner (1995-2002) e de Roberto Requião (2003 e 2010¹³¹), no entanto, identifica-se alinhamento diante da ocorrência de partidos coligados e com ideologias que apresentavam-se no período como correspondentes.

Perissinoto (2008) apresenta pesquisa que se refere aos valores ideológicos expressos através da elite burocrática dos governos de Roberto Requião e Jaime Lerner, apontando que esses podem interferir nas decisões de cada gestão, nos princípios democráticos, processos de participação e de forma direta na condução das políticas públicas.

¹²⁹ Ainda em vigência.

¹³⁰ Disponível em: <<http://www.casacivil.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=95>>. Acesso em: 03/04/2017

¹³¹ Os dois governadores mencionados nos períodos foram reeleitos e por isto tiveram duas gestões seguidas de quatro anos cada.

Ao participarem do processo de pesquisa¹³², identificou-se que “[...] os membros do governo de Roberto Requião se posicionam nitidamente mais à esquerda do que os membros do governo Jaime Lerner [...] nenhum entrevistado da elite política administrativa do governo Requião reconhece-se como de direita ou de extrema direita.” (PERISSINOTO, 2008, p. 65). O autor destaca que tal resposta foi elaborada a partir da autopercepção ideológica da elite administrativa dos dois governos.

Com relação às políticas públicas, a pesquisa demonstrou concepções diversas entre as gestões, iniciando pelo posicionamento sobre a manutenção das Universidades Públicas, com caráter universal e gratuito:

Apenas 17,6% dos membros do Governo Jaime Lerner declararam-se totalmente favoráveis a essa política, ao passo que, entre os membros do governo Requião, este percentual sobe para 66,7% [...] Entre os membros do grupo de Jaime Lerner, apenas 15,7% dos respondentes são totalmente favoráveis a política de renda mínima, enquanto no grupo de Requião este percentual é de 39% [...] Apenas 7,8% dos indivíduos ligados a Jaime Lerner são totalmente favoráveis à política de cotas raciais, ao passo que entre os membros de Requião temos 27,8% dos respondentes. (PERISSINOTO, 2008, p. 70-71).

Os indicadores resultantes da pesquisa possibilitam identificar que existiam concepções diferenciadas entre os dois grupos burocráticos, tendendo os que se referem à gestão de Roberto Requião a um posicionamento de maior defesa com relação às políticas públicas. Isto revela o conceito que se tem sobre a presença e “interferência” do Estado diante das demandas apresentadas visando à proteção social.

Observa-se, no entanto, que apesar das diferenças de posicionamento, o percentual mais representativo com relação aos membros do governo de Roberto Requião foram referente à defesa da Universidade Pública. Diante dos demais aspectos, apesar de manter-se a diferença entre os grupos, não identifica-se um percentual tão significativo de membros em concordância com as políticas mencionadas.

A partir da identificação dos gestores estaduais e de pontos que se referem a alguns dos princípios destes, apresenta-se as secretarias criadas com o objetivo de executar as políticas da Assistência Social e da Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente em cada uma das gestões mencionadas, bem como, identifica-se a partir de relatórios de gestão das referidas secretarias de estado ou dos Conselhos

¹³² A pesquisa foi conduzida pelo Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política Brasileira da UFPR.

Estaduais as principais discussões e encaminhamentos voltados para a materialização dos direitos e garantias estabelecidas no atendimento e acompanhamento de famílias com crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade e risco social no estado.

Na gestão de Jaime Lerner 1995/2002, criou-se a Secretaria de Estado da Criança e Assuntos da Família, da qual a secretária foi a esposa do governador, Fani Lerner. As principais ações da referida gestão¹³³ foram:

[...] criou 16 programas para crianças e adolescentes carentes. Também foram construídas cerca de 500 creches, que atenderam 485 mil crianças, de 0 a 6 anos de idade. Outro programa de destaque criado por Fani foi o **Da Rua para a Escola** voltado a promover o retorno à escola das crianças de rua, com o fornecimento de uma cesta básica de alimentos para suas famílias. O programa tirou da rua mais de 80 mil crianças. Fani Lerner foi presidente da organização não-governamental **Provopar** (programa de trabalho voluntário), que trabalha em parceria com o governo do estado e a sociedade civil. (GAZETA DO POVO, 2009¹³⁴).

Entre as ações lideradas por Fani estão o Programa de Integração para Crianças e Jovens (PIÁ), o SOS - Crianças, a Casa Lar, para órfãos ou crianças abandonadas; e o programa Da Rua para a Escola, que fornecia uma cesta básica de alimentos para as famílias que mantivessem as crianças no colégio. Em 1997, este programa ganhou o prêmio Criança e Paz da Unicef. Fani também foi responsável pela criação do programa Supersopa na Provopar, que distribuía alimentos a crianças carentes em suas escolas ou nas creches. (GAZETA DO POVO, 2009b¹³⁵).

Apesar das poucas informações é possível identificar que as ações realizadas foram organizadas a partir de programas com períodos definidos de vigência e fortemente vinculadas à figura da secretária de estado, então primeira-dama¹³⁶.

As atenções eram voltadas principalmente para o atendimento das crianças e adolescentes, tendo como uma das responsabilidades as creches, que no período mantinham-se fora da política da educação, o que contribuiu para a criação de uma forte vinculação do acesso a este serviço à vivência de situações de vulnerabilidade social, denominadas no período como “carência”.

¹³³Buscou-se relatórios de gestão da Secretaria de Estado da Criança e Assuntos da Família na coordenação de gestão do SUAS da SEDS que informou não possuir tal documento; Assembleia Legislativa do Estado do Paraná que orientou que tal solicitação deveria ser realizada ao Portal da Transparência. Nesta, até a data de entrega da tese não foi possibilitado acesso a informação solicitada.

¹³⁴ Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/morre-fani-lerner-ex-primeira-dama-do-parana-bl3pjprwad29eby8jv0pitb2m>>. Acesso em: 29/09/2017.

¹³⁵ Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/modelo-para-o-voluntariado-fani-lerner-morre-aos-63-anos-bl5ctdw64qtcijdmqspq7wrpq>>. Acesso em 29/09/2017.

¹³⁶Este aspecto foi tratado anteriormente na tese e retrata as relações clientelistas que permeiam a história de atuação da política de assistência social no país.

A descrição realizada na imprensa permite identificar que o “Programa da Rua para a Escola” previa como uma condicionalidade de acesso à cesta básica a permanência das crianças na escola, o que remete ao programa Bolsa Família, programa de transferência de renda que apresenta esta como uma de suas condicionalidades para acesso ao benefício.

A forma como a transferência de renda vem sendo realizada contemporaneamente minimiza a pessoalidade para acesso com relação aos gestores, pois os cadastros, que são realizados através de um sistema nacional, devem ser preenchidos por profissionais capacitados especificamente para esta função e o acesso ao benefício se dá através do saque dos valores diretamente pelo usuário. São dinâmicas bastante diversas, cada um dentro das possibilidades de seu tempo.

O Provopar é mencionado nas duas notícias, se constituiu inicialmente como um órgão estadual e desde 1983 como organização da sociedade civil. Apesar disto mantém-se fortemente vinculado à imagem das primeiras-damas, que utilizam da estrutura deste para atender as demandas de prefeitos e de organizações da sociedade civil com a doação dos mais diversos itens, a exemplo de cobertores, roupas, medicamentos e conforme apresentado nas notícias na gestão de Fani Lerner a “Supersopa”, que era produzida com as sobras de alimentos da CEASA e era distribuída em escolas e creches de todo o Paraná.

Identifica-se que os programas e projetos propostos a nível estadual mostram-se equivalentes aos programas implementados por Itamar Franco e por Fernando Henrique Cardoso, no que se refere ao desenvolvimento de ações pontuais, campanhas, doações e forte vinculação com o setor empresarial e sociedade civil.

A gestão de Jaime Lerner iniciou-se em um contexto em que o ECA completava cinco anos e a LOAS dois anos. Neste período foram aprovadas três Normas Operacionais Básicas da Assistência Social (1997, 1998 e 2002¹³⁷). No entanto, é possível observar a fragilidade ou ausência de impacto das recentes previsões legais na gestão da Secretaria Da Criança e Assuntos da Família, e o forte caráter assistencialista.

¹³⁷Disponível em:< <http://www.mds.gov.br/cnas/politica-e-nobs>>. Acesso em: 03/04/2017

Roberto Requião na gestão 2003/2010 criou a SETP – Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social. Os secretários de estado foram Padre Roque Zimmermman, Deputado Federal em 1995 e reeleito em 1998. Candidato não eleito a Governador em 2002, após o que passou a atuar como secretário de estado da SETP até o ano de 2006, quando se desligou do executivo estadual para concorrer novamente à função de Deputado Federal.

Com a saída de padre Roque assume a gestão da SETP Nelson Garcia, que vinha exercendo a função de Deputado Estadual do Paraná desde o ano de 1994.

A identificação dos Secretários da SETP apontam para outra característica comumente identificada com relação aos gestores da política de assistência social, a vinculação com o Poder Legislativo.

Estavam inseridas na SETP as políticas de assistência social, a política do trabalho e de garantia dos direitos da criança e do adolescente. Diante do que o CEAS e o CEDCA e seus respectivos fundos estavam atrelados a referida Secretaria de Estado.

No âmbito da política de Assistência Social foi criado o Departamento de Assistência Social, com a função de,

[...] efetivar a coordenação do Sistema Estadual da Política de Assistência Social, no processo de ordenamento do Sistema Único de Assistência Social – SUAS e tem desenvolvido ações que resultam na ampliação da proteção social básica e especial no Paraná, com ênfase em estratégias de articulação das políticas do trabalho e segurança alimentar e nutricional, visando o desenvolvimento socioeconômico (CURITIBA, 2011. p. 4)

Apresenta-se os principais assuntos discutidos no CEAS/Pr na Gestão Estadual 2003/2010 no que se refere aos serviços, programas e projetos.

(continua)

	2003/2004	2005/2006	2006/2008	2008/2010
1	(3)* PETI - Projetos; Plano de ação; Expansão de metas; Redistribuição de metas; Programa de Geração de Renda.	(2) PETI Relatório de Cumprimento de Objetivo do Programa Geração de Renda; Realocação de metas.	Remanejamento metas do PETI.	
2	(2) Atendimento de crianças de 0 a 6 anos em creches e pré escolas.		(8) Migração das ações de educação Infantil da área de assistência social para a educação; Levantamento dos dados da Educação Infantil; Sistematização da situação da Educação Infantil no Estado.	Nota Técnica referente a Educação Infantil: Elaboração de documento sobre a transição da educação infantil e o censo escolar, para orientações aos municípios.
3		Sugestões para a NOB-RH e NOB/SUAS.	(2) Sugestões e aprovação da NOB-RH-SUAS.	
4	Apresentação dos regulamentos do FIA e FEAS e recursos vinculados para o financiamento das referidas política.			Material sobre integração programática da política de assistência social, com a da criança e do adolescente.
5	Execução financeira nos eixos geração de renda, apoio à família e enfrentamento à pobreza.		(2) Projeto de Inclusão Produtiva e Propostas de Qualificação Profissional.	
6		Apresentação do levantamento do funcionamento dos CRAS.	Apresentação do levantamento do funcionamento dos CRAS.	Discussão sobre atuação do assistente social e psicólogo no CRAS; Protocolo de Integração de serviços e benefícios.
7		Cofinanciamento Estadual no eixo de PSE para implantação de serviços regionais de atendimento ao itinerante.		

	2003/2004	2005/2006	2006/2008	2008/2010
8		Relatório de Cumprimento de Objetivo do Programa Debate em Família nos Estados Brasileiros.	Apreciação e sugestões ao Plano Nacional de Promoção, Defesa e Garantia de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária; (4) Apresentação da pesquisa parcial dos abrigos para Crianças e Adolescentes no Paraná; Descrição dos serviços de abrigamento; Análise dos Projetos Técnicos do Co-financiamento do acolhimento; Projetos Família Acolhedora;	Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária;
9			Regulamentação e implantação do sistema de co-financiamento por serviços em articulação com o TCE.	Critérios de partilha de recursos do FEAS para cofinanciamento estadual para CRAS; Identificação dos serviços continuados a serem cofinanciados pelo Estado; Consulta ao TCE referente ao repasse fundo a fundo.

Quadro 5 - Relatório dos principais assuntos discutidos com relação aos serviços socioassistenciais a cada biênio no CEAS/Pr nos períodos: 2003/2004, 2005/2006, 2006/2008 e 2008/2010.

Fontes: CEAS/PR, 2006; CEAS/PR, 2008; CEAS/PR, 2010.

Organização: A autora.*Será apresentado entre parênteses o número de vezes em que foi identificada a discussão da temática no período.

As discussões realizadas pelo CEAS na referida Gestão Estadual possibilitam identificar as principais ações que vinham sendo pautadas e/ou desenvolvidas pelas Secretarias de Estado. Permite identificar ainda a reciprocidade entre estas e as diretrizes nacionais do período.

O PETI¹³⁸ – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e as ações voltadas para atendimento de crianças de 0 a 6 anos na educação infantil se caracterizavam como duas das principais ações desenvolvidas no período e que estavam inseridas como atribuições da política de assistência social.

O início das ações do PETI datam no Brasil de 1996, tendo sido realizadas inicialmente na região do Mato Grosso, a abrangência do programa foi paulatinamente ampliada, registrando 21 anos de atividades que foram sendo adequadas às características das situações de trabalho a que estavam expostas as crianças e adolescentes, bem como, a estrutura de funcionamento da política de assistência social e do sistema de garantia dos direitos da criança e do adolescente no país.

É devido a esta extensão temporal de funcionamento que nas gestões mencionadas o PETI foi pauta nas discussões do CEAS/Pr, sendo possível identificar que um dos pontos presentes se refere a definição de metas e remanejamento destas. No período, uma das características de funcionamento do Programa era a inserção das crianças e adolescentes em contra turno social e ao repasse para as famílias de transferência de renda, o que se dava através da entrega de um cheque preenchido diretamente pelos gestores municipais.

Em 2004 ocorreu a criação do Programa Bolsa Família através da Lei 10.836, e em 2005 o PETI passou a ser integrado a este, possibilitando alteração na forma da gestão da transferência de renda e aprimoramento do Programa.

De maneira articulada a esta temática, identifica-se a questão da educação infantil, que no período era de responsabilidade da política de assistência social, mas já em transição que começa a ser pautada pelo CEAS/Pr no biênio 2006/2008, no intuito de que a responsabilidade por esta atribuição fosse assumida efetivamente pela política de educação, ficando para a assistência social o atendimento de crianças e adolescentes no âmbito dos programas de contra turno a exemplo do PETI e a partir da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais

¹³⁸ Site do MDS que se refere ao PETI: <http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/servicos-e-programas/peti/peti>

aprovada em 2009 através do SCFV – Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos.

A partir de 2005 é possível identificar que passa a ser acompanhado pelo CEAS/Pr o processo de implantação dos CRAS, e no biênio 2006/2008 as discussões que se referem ao processo de cofinanciamento dos serviços.

A SETP realizou o processo de implantação de CRAS com investimento de recursos em municípios que apresentavam maior situação de vulnerabilidade social e conforme apontado no Relatório de Gestão implantou através da Coordenação do Sistema de Informação Monitoramento e Avaliação o desenvolvimento os seguintes subsistemas: Cadastro Geral de Entidades, Monitoramento da Habilitação e do Nível de Gestão dos Municípios e Funcionamento dos CRAS e CREAS. O que possibilitou o desenvolvimento de um processo de monitoramento da Gestão do SUAS nos municípios, executado através da atuação dos 18 escritórios regionais que foram implantados na SETP. (CURITIBA, 2011).

Ressalta-se que, conforme indicado no quadro acima, a gestão Estadual mencionada foi concomitante a gestão Federal de Luiz Inácio Lula da Silva. Gestão de centro-esquerda e que realizou investimento financeiro e a definição de prioridades que possibilitaram a implementação da política de assistência social no país.

No mesmo período, em nível Estadual, estiveram à frente da gestão, profissionais que se tornaram referência na implementação inicial do SUAS no Paraná, a exemplo de Lenir Aparecida Mainardes, que atuou como coordenadora de apoio à gestão municipal da política de assistência social e Denise Ratmman Arruda Colin, coordenadora estadual da política de assistência social, que posteriormente atuou em nível Federal como Secretária Nacional de Assistência Social.

Neste contexto, os municípios do Paraná passaram a reorganizar as suas bases de atuação na política de assistência social, criando pela primeira vez, estruturas para implantação de equipamentos públicos que se tornaram referência para a população na política de assistência social.

Avalia-se que os avanços na política de assistência social poderiam ter sido ainda mais consistentes no período, não fosse a cisão ocorrida entre os serviços da referida política que passaram a ter como gestão outra Secretaria de Estado, que na época atuava somente com a política da criança e do adolescente, que apesar de se tratar uma política transversal - que atravessa todas as políticas públicas – passou a

se responsabilizar pela execução dos programas e serviços da assistência social que também atendiam crianças e adolescentes. Este fato teve como um dos determinantes a forma de financiamento dos referidos programas e serviços que no Paraná sempre teve forte relação com o FIA – Fundo para a Infância e Adolescência.

A relação de proximidade presente entre as políticas da assistência social e de garantia dos direitos da criança e do adolescente tem marca expressiva no estado do Paraná, pois devido à vinculação no mesmo âmbito de gestão as discussões sobre as especificidades ou relação na execução, bem como, financiamento das mesmas faz-se presente e necessária. Neste sentido, identifica-se no item 4 do quadro nos anos 2003/2004 e 2008/2010 a pauta dentro do CEAS sobre a “Regulamentação do FIA e do FEAS e a Integração programática da política de assistência social com a da criança e do adolescente”.

Na referida gestão a política da criança e do adolescente esteve inicialmente no IASP - Instituto de Ação Social do Paraná, que já havia sido criado na SECR e manteve-se na SETP. O IASP foi extinto com a criação da SECJ - Secretaria de Estado da Criança e da Juventude, criada através da Lei nº 15.347, de 22 de dezembro de 2006, e alterada pela Lei nº 15.604, de 15 de agosto de 2007. No Relatório de Gestão da SECJ apresentou-se a finalidade desta, sendo:

[...] a organização, a promoção, a coordenação, o desenvolvimento e a articulação da política estadual de defesa dos direitos das crianças e adolescentes, a promoção e o fomento das políticas públicas para a juventude e o exercício de outras atividades correlatas. (PARANÁ, 2010. p. 7).

A secretária de Estado da SECJ foi Thelma Alves de Oliveira¹³⁹, que apresenta experiência de atuação na área da criança e do adolescente desde 1988 e já havia atuado em outras gestões de Roberto Requião no município de Curitiba e no estado do Paraná.

Apresenta-se as principais ações desenvolvidas pelo IASP e posteriormente pela SECJ no período a que se refere o Relatório de Gestão (2003/2010), do qual será dado destaque no texto aos aspectos que se referem a serviços, programas

¹³⁹ Thelma Alves de Oliveira: Graduada em Educação Física pela Universidade Federal do Paraná (1975) e em Psicologia pela Universidade Federal do Paraná (1982). Possui especialização em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas (1997). Tem experiência na área de gestão de políticas públicas, com ênfase em garantia dos direitos de crianças adolescentes e jovens.

e/ou projetos que mantém relação direta com a Política de Assistência Social, mesmo que hoje com outra denominação:

- ✓ Socioeducação¹⁴⁰:
 - ✓ *Investimento nas medidas socioeducativas em meio aberto com aporte de recursos e realização de capacitações.*

A Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais identifica o “Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e Prestação de Serviços à Comunidade (PSC)” como um dos serviços de proteção social especial de média complexidade a ser executado dentro do CREAS.

O referido serviço assim como os demais da proteção social especial mantém forte vinculação com os órgãos do SGD, com destaque para o Poder Judiciário, pois a frequência aos serviços está condicionada a determinação judicial da medida socioeducativa pela prática de ato infracional.

A execução deste serviço socioassistencial é norteado pelas previsões legais estabelecidas na CF – 1988, ECA e SINASE e segue os princípios e diretrizes da PNAS e do SUAS, devendo necessariamente ser executado de maneira articulada as demais políticas públicas visando atingir os objetivos propostos pelos aparatos mencionados o que permanece envolto a desafios complexos ainda a serem superados pelo sistema de proteção social brasileiro.

- ✓ *Serviços de acolhimento de crianças e adolescentes – Programa Crescer em Família:*
 - ✓ *Aporte de recursos aos municípios e entidades responsáveis pela execução do acolhimento de crianças e adolescentes;*
 - ✓ *Realização de pesquisa em 285 acolhimentos de crianças e adolescentes;*
 - ✓ *Monitoramento do impacto das ações realizadas com relação às*

¹⁴⁰A SECJ realizou aporte de recursos para construção e reformas de Centros de Socioeducação, com ampliação do número de vagas de 520 para 1.050 e em casas de semiliberdade passando de 54 para 104 vagas; Em Ponta Grossa foi construído um Centro de Socioeducação com capacidade para internação de 88 adolescentes substituindo a estrutura antiga que estava situada em uma casa alugada e adaptada precariamente ao atendimento de 20 adolescentes; Com relação à medida de semiliberdade, foi construída nova sede. (PARANÁ, 2010).

situações de acolhimento de crianças e adolescentes.

O “Programa de Crescer em Família” se refere ao serviço de proteção social especial de alta complexidade tipificado como “Serviço de Acolhimento Institucional” para crianças e adolescentes que pode ser executado em unidade habitacional ou unidade institucional.

A história da forma como eram realizados os serviços de acolhimento no país deixaram marcas profundas possíveis de serem identificadas contemporaneamente e retratam os conceitos presentes na constituição da sociedade brasileira com relação à forma de atuação do poder público, da igreja e da sociedade de forma geral com relação às expressões das vulnerabilidades e riscos sociais vivenciadas pelas famílias.

Através do MDS e CNAS, foi iniciado e está em processo o reordenamento dos serviços de acolhimento visando à qualificação destes e o rompimento com as situações que contribuem para fragilizar ou romper os vínculos familiares, bem como, prejudicar a convivência comunitária ou o direito a convivência familiar através de uma família substituta.

As ações realizadas pela SECJ descritas no item 8 do quadro nas discussões realizadas pelo CEAS nos biênios 2006/2008 e 2008/2010 permitem a identificação de encaminhamentos relevantes voltados para a realização de um diagnóstico sobre a situação em que se encontravam os serviços e as crianças e adolescentes acolhidas, bem como, para identificação dos possíveis impactos ocorridos a partir da utilização do acolhimento como medida de proteção.

- ✓ Criação do Programa Atitude:
 - ✓ 10 municípios do Estado, com cronograma entre fevereiro de 2008 e junho de 2010. O investimento total previsto foi de R\$48.200.000,00 “[...] O programa privilegia uma atuação junto às comunidades que apresentam concentração de índices de violências, contraste econômico e social, e escassez de serviços e equipamentos públicos.” (PARANÁ, 2010, p. 93).
 - ✓ Proposta de atuação intersetorial em territórios vulneráveis;
 - ✓ Constituição de equipes de profissionais com formações diversas, através de um programa de residência técnica;

- ✓ Formação de Comitê Gestor Estadual, Fóruns locais e Comitês gestores municipais;
- ✓ Os eixos do programa foram: “Fortalecimento da Família; Superação da violência contra crianças e adolescentes e criação de redes de proteção; práticas formativas, socializadoras e de cidadania; Combate ao uso de drogas; Redução da violência juvenil e Fortalecimento das estruturas do SGD das crianças e adolescentes.” (CEDCA. 2007);
- ✓ No município de Ponta Grossa foi realizado aporte de R\$ 3.292.065,23 em 7 territórios que abrangiam 12 bairros.

O “Programa Atitude” foi um programa de Governo financiado com recursos do FIA Estadual, que como tal apresentou cronograma com clara definição sobre o período de início e fim das ações. No entanto, evidencia-se o grande investimento financeiro realizado com aporte de recursos significativo junto aos municípios.

Princípios estabelecidos pelo programa mostram-se muito próximos ao que se estabeleceu através da PNAS no que se refere à territorialização com vinculação do atendimento de modo a tornar-se uma referência para comunidades que vivem situações de vulnerabilidade social e violência. Atuação de equipe composta por profissionais com formação diversa e de forma intersetorial, articulada as demais políticas públicas.

O fortalecimento dos vínculos familiares e das redes de proteção foram identificados como objetivos visando contribuir para o rompimento com a vivência de situações de violência e risco social.

Identifica-se que a atuação não ficou restrita a criança e ao adolescente, mas envolveu a família no processo de trabalho e atividades que foram propostas. Por todos estes aspectos a metodologia mostra-se condizente com os equipamentos públicos ainda tão recentes no SUAS, os CREAS e principalmente os CRAS, que começaram a ser materializados nos municípios principalmente a partir de 2005/2006. Ou seja, o Programa Atitude e os referidos equipamentos coexistiram, no entanto, o Programa Atitude com grande aporte de recurso em detrimento dos CRAS e CREAS que apresentavam caráter continuado.

Considera-se o fato de que o FIA não deve ser utilizado para manutenção continuada de Políticas Públicas, o que deve ser garantido através do orçamento

próprio de cada uma destas pelos diferentes entes federados, desta forma, não poderia ser utilizado para garantir o financiamento e continuidade de funcionamento de qualquer equipamento da política de assistência ou de qualquer outra política, mas deve contribuir para o fortalecimento do SGD e de proteção para crianças e adolescentes e de suas famílias, do que faz parte a política de assistência social.

A SECJ atuou de forma descentralizada a partir de 12 equipes regionalizadas para atuação direta com a política da criança e do adolescente junto aos municípios e organizações da sociedade civil.

Criou estratégia política voltada para a mobilização das diversas políticas públicas visando o fortalecimento do SGD denominado de “Pacto pela Infância”.

Investiu na instituição da Comissão Estadual de Enfrentamento à Violência contra Crianças e Adolescentes subsidiada pelo Plano Estadual de Enfrentamento à violência contra crianças e adolescentes, utilizando-se da realização de seminários para articulação e formação das comissões regionais de enfrentamento à violência. Ainda no âmbito do enfrentamento às situações de violência contra crianças e adolescentes realizou mobilizações e capacitações para uso do SIPIA, com a realização de sistematização de pesquisa dos indicadores deste e publicação de material.

Construção de Centros da Juventude através da Deliberação do CEDCA para 30 municípios do Estado. Na região de Ponta Grossa dois municípios identificados como elegíveis por apresentar situações de vulnerabilidade e risco para adolescentes e jovens receberam os recursos para a construção do referido equipamento, sendo Castro e Telêmaco Borba.

Criou o Programa Adolescente Aprendiz, em que foram inseridos 925 adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa em órgãos estaduais. (PARANÁ, 2010).

Na Gestão do então Governador Carlos Alberto Richa, iniciada no ano de 2011, foi criada a SEDS – Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social, e como Secretária de Estado foi nomeada Fernanda Bernardi Vieira Richa¹⁴¹,

¹⁴¹ Fernanda Bernanrdi Vieira Richa - Bacharel em Direito pela Universidade Tuiuti (1999); Presidiu a Fundação de Ação Social de Curitiba (2005 – 2010) durante o período em que seu marido – Carlos Alberto Richa – foi prefeito no referido município. Assim foi descrita pela Revista Ideias: “[...] tem perfil preferencial nos espaços dos socialites: ‘bem-nascida’, bonita, criada em berço esplêndido, teve como avô Avelino Vieira, e o pai, Tomas Edison de Andrade Vieira, banqueiros e partes da história do Estado; a educação foi aprimorada na Suíça e Inglaterra. [...] É filha de Didi Bernardi Vieira, a

assume a gestão a primeira-dama do estado.

Assim como na gestão de Jaime Lerner, a primeira-dama que passa a ocupar a gestão estadual da Política de Assistência Social, havia anteriormente atuado na gestão da mesma política em âmbito municipal, enquanto Carlos Alberto Richa era prefeito de Curitiba. Ou seja, todas as gestões estaduais da política de Assistência Social no Paraná após a aprovação da LOAS foram ocupadas pelas primeiras damas ou membros do Poder Legislativo.

A SEDS teve entre suas responsabilidades a gestão da política de segurança alimentar, a execução das medidas socioeducativas de internação e semiliberdade e a política do trabalho. Desde 2016, a SEDS atua somente com a política de assistência social e garantia dos direitos da criança e do adolescente, da pessoa idosa, da mulher e da pessoa com deficiência, a partir do que a Secretaria foi organizada com a criação da Superintendência da Assistência Social e nesta a Coordenação da Gestão do SUAS; Coordenação de Proteção Social Básica e Coordenação de Proteção Social Especial. E a Superintendência de Garantia de Direitos e nesta, inseridas as Política da Mulher; Do Idoso; De garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente e da Pessoa com Deficiência.

Além das referidas Superintendências, foi criada a Unidade Técnica do Programa Família Paranaense¹⁴², voltada especificamente para a gestão do referido programa, sendo identificado como um programa estratégico na gestão da SEDS.

A SEDS realizou a divisão do Estado em 22 regionais. Em cada uma destas foi formado um escritório regional visando atuação descentralizada junto aos 399 municípios do Estado.

Dando continuidade as discussões sobre as principais ações desenvolvidas no âmbito dos serviços, programas e projetos voltados para o atendimento e acompanhamento de famílias com crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade, risco social e violação de direitos, apresenta-se a síntese do relatório do CEAS/Pr nos biênios 2010/2012, 2012/2014 e 2014/2016 (CEAS, 2012; 2014; 2016).

professora primária de Foz do Iguaçu que, ao suceder o marido no mundo dos seguros, revelou tirocinio executivo que a colocou no top de linha empresarial do Paraná". (REVISTA IDEIAS, 2016). A descrição permite identificar a origem familiar da referida secretária com a elite política e empresarial do Paraná, o que é exaltado no trecho do artigo apresentado.

¹⁴² Criado através da Lei Estadual número 13.743/2013

(continua)

	2010/2012	2012/2014	2014/2016
1	(8) Planta dos CRAS do Paraná; Critérios de partilha.	(10) Plantas dos CRAS; Critérios de partilha para a construção; Hierarquização e minuta de deliberação.	(9) Construção de CRAS.
2	(6) Família Paranaense: critérios de seleção, atualizações do programa, lançamento, andamento das obras dos CRAS, convênios em andamento e novos convênios; projeto piloto e módulos de adesão.	(30) Programa Família Paranaense: Critérios de seleção dos municípios; Formalização de convênios; Expansão; Aquisição de equipamentos; Implantação de comitês; Lei do Programa; Melhoramento de Bairros; Sistema; Georreferenciamento das famílias; Novas modalidades; Incentivo Família Paranaense; Indicadores.	(16) Programa Família Paranaense: Expansão; Adesão; Incentivo Família Paranaense; Incentivo para equipes volantes; Incentivo para reformas, melhorias e ampliações de CRAS; Apresentação dos resultados do Programa; Construção de CRAS e CREAS.
3	(3) Acompanhamento do Plano de Providências - Metras CRAS.	(5) Metas CRAS.	(2) Panorama do processo de aperfeiçoamento gradativo dos CRAS; Capacitação da CPSB.
4	(3) Elaboração de Instrução Normativa e de critérios sobre repasse de recurso às entidades socioassistenciais.		
5	(2) Convênios com entidades que prestam serviços de Alta Complexidade.	(5) Renovação convênios - Alta Complexidade.	(5) Serviço de Acolhimento Institucional Contratos e convênios.
6	(2) Reordenamento dos Serviços de Acolhimento Institucional.	(3) Reordenamento dos Serviços de Acolhimento Institucional no Paraná.	(2) Reordenamento dos Serviços de Acolhimento de crianças e adolescentes; Metas do cofinanciamento Estadual para o Serviço de Acolhimento de Crianças, Adolescentes e Jovens; Panorama de Adesão do Cofinanciamento do serviço.
7	Constituição do Grupo de Trabalho sobre repasse fundo a fundo.	(3) Constituição do Grupo de Trabalho sobre repasse fundo a fundo; (4) Critérios e definição dos 86 municípios que receberão o Piso Paranaense de Assistência Social pactuado pela CIB.	(4) Deliberações para repasses fundo a fundo PAIF, Acolhimento 0 a 21 anos, Expansão PPAS, Pessoas em situação de rua/ Serviço de Abordagem Social e de Acolhimento Institucional. Apresentação dos saldos financeiros da Proteção Social Básica nos municípios.
8	Centros da Juventude - proposta pedagógica.	Centros da Juventude; (2) Programa Território da juventude.	Panorama das construções de CRAS e Território da Juventude.
9	Municípios que registraram a implantação das equipes volantes.	Municípios que registraram a implantação das equipes volantes.	(2) Critérios de partilha de recursos para cofinanciamento de equipe volante.

	2010/2012	2012/2014	2014/2016
10	CREAS: suspensão de recursos para 06 municípios do Estado do Paraná.	Apreciação e aprovação dos projetos enviados referentes a Deliberação 035/2012 CEAS/PR – PAEFI.	(2) Panorama das Expansões dos Serviços da Proteção Social Especial 2014.
11	Expansão CRAS e CREAS (aceite e habilitação).	Deliberação 034/2012 CEAS/PR: Implementação dos serviços de Proteção e Atendimento Integral à Família; (2) Cofinanciamento para os serviços de média e alta complexidade da Proteção Social Especial; (2) Construção CREAS; Deliberação PAIF e PAEFI.	Construção de CREAS .
12	Preenchimento do Módulo de Demonstração da execução dos serviços que serão cofinanciados com recursos originários do Piso Básico de Transição.		
13	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para crianças de até 06 anos e suas famílias.	(2) Proposta de reordenamento dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos.	Sistema de Informações do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SISC.
14	Referendo da prestação de contas dos recursos da Emenda Parlamentar para as APAES de 15 municípios (2007/2010).	Emendas Parlamentares: Projetos CREAS/MSE e Residência Inclusiva.	
15		(2) Criação da Modalidade Transferência de Renda Direta e Indireta - Programa Família Paranaense.	
16		Termo de Aceite do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI.	Plano de Trabalho das Ações Estratégicas do PETI.
17		(2) Apresentação da pactuação da CIB/PR – sobre a Implantação da Regionalização.	(6) Serviços regionalizados de PSE de MC e de AC.
18			(2) Comissão para a discussão sobre a organização da Política de Assistência Social e da Criança e do Adolescente no Paraná. Apresentação CPSB/SEDS – Serviços Tipificados às Crianças e Adolescentes.

Quadro 6 - Relatório dos principais assuntos discutidos com relação aos serviços socioassistenciais a cada biênio no Ceas/Pr nos períodos: 2010/2012, 2012/2014 e 2014/2016.

Fonte: CEAS/PR, 2012; 2014; 2016.

Organização: A autora

Identifica-se a partir das principais discussões realizadas pelo CEAS que, na gestão da política de assistência social desde 2010, passam a ser identificados de maneira mais visível o impacto da estruturação do SUAS a partir das diretrizes nacionais.

O contexto político que nas últimas duas gestões em nível nacional havia pautado fortemente a implementação do SUAS e que teve continuidade nas duas gestões seguintes (2010/2013 e 2014 até meados de 2016), possibilitaram avanços que se deram diante da prioridade do desenvolvimento da política e pela garantia de sequência do processo.

A decisão política utilizou-se dos aparatos legais e normativos existentes para avançar na aprovação de novas bases normativas e legais a exemplo da NOB-RH/SUAS de 2006, a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais de 2009, a atualização da LOAS em 2011, a aprovação da nova NOB SUAS em 2013, que em conjunto foram constituindo uma base para a consolidação de processos de gestão, financiamento, controle social e implantação de uma rede de equipamentos públicos com oferta de serviços com caráter continuado voltados para a proteção social dos usuários da política.

Em nível Estadual ocorre a continuidade de discussões iniciadas na gestão anterior e que apontam para uma nova lógica de atuação da política de Assistência Social, que por estar constituída através do SUAS não mais permitiu a ocorrência de um desmonte total dos processos iniciados para a criação de novas estruturas, como era comum no início de cada nova gestão.

Pautou-se os encaminhamentos voltados para o repasse de recursos para construção de novos CRAS e a elaboração de “planos de providências” visando apoiar os municípios para atendimento das metas de desenvolvimento destes equipamentos. Ou seja, discutia-se a implantação dos equipamentos e conjuntamente os encaminhamentos visando a qualificação e estruturação dos mesmos e ampliação de cobertura do PAIF através da constituição de equipes volantes, que passam a ser pautadas a nível de estado a partir do cofinanciamento proposto pelo FNAS.

Em continuidade ao processo de inclusão das creches no âmbito da política de educação, conforme apontado no quadro anterior que se refere à gestão do

Governador Roberto Requião, até 2012 o CEAS vinha pautando o atendimento das crianças de 0 a 6 anos no âmbito da assistência social, o que se altera a partir de 2013, momento em que passa a ser tratado o processo de reordenamento do SCFV desencadeado pelo Governo Federal e aprovado pelo CNAS através da Resolução 01/2013.

Em 2014 o PETI ganha um novo desenho, acompanhando os avanços obtidos na Política de Assistência Social, sendo identificado como AEPETI – Ações Estratégicas do PETI, visando à atuação intersetorial das diversas políticas públicas, reconhecendo-se que não se trata de demandas de proteção que possam ficar restritas a uma política pública e inserindo o processo de atendimento e acompanhamento na política de assistência social a partir da lógica da matricialidade sociofamiliar, funcionamento dos serviços e benefícios. O que permite que as crianças e adolescentes sejam inseridos no SCFV como público prioritário, no entanto, sem que ocorra um processo de fragmentação que possa contribuir para a criação de “rótulos” e exposição, ou seja, participa do serviço com crianças e adolescentes que demandam a proteção social por motivos diversos.

No âmbito da PSE, inicialmente com menor frequência devido à complexidade de atuação destes equipamentos e serviços, identifica-se paulatinamente um aumento das discussões realizadas no que se refere à implantação dos mesmos, inclusive com a possibilidade de atuação regionalizada, cofinanciamento, e a partir de 2012 o reordenamento dos serviços de acolhimento de crianças e adolescentes.

As discussões sobre os processos de cofinanciamento dos serviços de maneira continuadas e fundo a fundo estiveram presentes durante toda a gestão, tendo sido implementado o PPAS I – Piso Paranaense de Assistência Social em 2013 através das Deliberações 013/2013 e 065/2013 do CEAS. Posteriormente deliberado o cofinanciamento para Centro POP, PAEFI, Acolhimento de Crianças e Adolescentes, Acolhimento de Adultos e Famílias, Abordagem Social e Residência Inclusiva, sendo que para estes, o valor do cofinanciamento Estadual se deu tendo como referência o valor do repassado pelo FNAS, com 50% destes.

O Programa Família Paranaense é um dos pontos que mais vem sendo discutidos pelo CEAS, pois apresenta-se como um programa considerado estratégico da Gestão do Governador Carlos Alberto Richa.

O programa é coordenado pela SEDS e propõe o desenvolvimento de uma metodologia que privilegie atuação intersetorial entre as diversas políticas públicas através da criação de comitês regionais, municipais e locais.

O programa disponibilizou para acesso e uso dos municípios um sistema com base no Cadunico e que possibilita a elaboração de diagnósticos e planos de acompanhamento familiar.

Apesar dos avanços obtidos pela instituição do SUAS e desenho nacional de estratégias visando a implementação da Política de Assistência Social o que contribuiu para avanços significativos na constituição de uma rede de equipamentos que possibilitam o acesso aos serviços e benefícios que devem materializar a proteção social da política, a atual gestão estadual seguindo a lógica já proposta nas gestões anteriores e históricas na execução da política de assistência social, desconsiderou os avanços do atual contexto de implantação do SUAS e tomou a decisão de mais uma vez investir financeira, técnica e politicamente na implementação de um programa que ficasse atrelado a imagem da gestão.

As deliberações realizadas para a construção de CRAS e CREAS, os processos de cofinanciamento e de monitoramento tiveram como um dos principais critérios durante as gestões do governador Carlos Alberto Richa o Programa Família Paranaense, o que acabou por fragilizar as possibilidades de universalização da política convertendo-se em uso político e personalizado dos recursos públicos.

Retomando o Programa Atitude implementado na gestão do governador Roberto Requião através da SECJ, identifica-se a proximidade das propostas no que se refere ao fortalecimento da atuação intersetorial, a instituição de comitês e os investimentos realizados para a execução de ações que se deram por período determinado, rompendo na sequência com o processo de atendimento e acompanhamento realizado pelas equipes de referência do Programa.

A SEDS, assim como nas gestões anteriores vem realizando através do FIA Estadual a efetivação de convênios com municípios e entidades para execução do Programa Liberdade Cidadã e Crescer em Família (serviço de acolhimento institucional de crianças e adolescentes. (CURITIBA, 2011). Os Programas descritos constituem-se como serviços tipificados pela política de assistência social, no

entanto, mantinha-se a lógica de financiamento especialmente de serviços de proteção especial, voltados para situações de risco ou violações de direito.

A partir de 2014 identificou-se a reinserção da pauta no CEDCA sobre a relação das políticas de assistência social e de garantia dos direitos da criança e do adolescente.

As informações apresentadas permitem identificar um pouco do processo histórico de implementação da política de assistência social no estado do Paraná, o que não seria possível realizar sem mencionar a cultura política aqui presente, pois esta atravessa todos os órgãos ou políticas públicas. O que torna-se bastante significativo na política de assistência social, que conforme apresentado nos capítulos anteriores, pode apresentar configurações bastante conservadoras e discriminatórias dependendo do referencial teórico adotado para compreender as causas e determinantes das situações de pobreza e desigualdade social existentes em cada território, pois conforme Oliveira “[...] é preciso considerar a questão da hegemonia burguesa, dos instrumentos que utiliza para se reproduzir historicamente e como vem se construindo a contra-hegemonia.” (2017, p. 121).

Reconhecer o quanto os diversos órgãos ou políticas no estado do Paraná vêm sendo historicamente “comandados” e “ocupados”, por representantes da classe dominante, elite política conservadora que fragiliza os processos democráticos e fortalece seu poder hegemônico.

CAPÍTULO 6

OS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS PARA FAMÍLIAS COM CRIANÇAS E ADOLESCENTES NA REGIÃO DE PONTA GROSSA E A ARTICULAÇÃO DA REDE DE PROTEÇÃO

No capítulo 6º analisa-se a gestão da política de assistência social na região de Ponta Grossa e a proteção social afiançada para famílias com crianças e adolescentes em situação de risco e violação de direitos através dos serviços socioassistenciais, especialmente o PAIF, PAEFI, SCFV e Serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade.

Trata-se da importância da complementaridade na execução dos serviços socioassistenciais, bem como, da articulação da rede de proteção visando a atenção as demandas de proteção apresentadas pelas famílias com crianças e adolescentes na região de Ponta Grossa.

A análise dos serviços socioassistenciais para as famílias com crianças e adolescentes em situação de risco e violação de direitos foi realizada com dez municípios que fazem parte da região administrativa da SEDS de Ponta Grossa.

Para a delimitação geográfica apresentada considerou-se os municípios que possuíam CREAS implantado no período em que foi realizado o monitoramento pelo ER da SEDS em 2015, considerando a relevância das informações do referido instrumento para a pesquisa.

Os municípios são: Arapoti, Carambeí, Castro, Jaguariaíva, Ortigueira, Palmeira, Piraí do Sul, Ponta Grossa, Reserva e Telêmaco Borba.

Foram analisados nos municípios mencionados o PAIF – Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família e o SCFV – Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos da Proteção Social Básica; o PAEFI – Serviço de Proteção Social e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos e o Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida e Prestação de Serviços à Comunidade da Proteção Social Especial de Média Complexidade.

Considerou-se os desafios e estratégias identificadas para a articulação da rede de proteção visando reconhecer as contribuições desta para a proteção social

dos serviços socioassistenciais diante das situações de risco e violação de direitos vivenciada pelas crianças e adolescentes e suas famílias nos municípios pesquisados.

Como resultado da realização da pesquisa documental através da triangulação das fontes de informação, utilizou-se para identificação das informações a seguinte padronização de referência das fontes:

- ✓ Informações que se referem ao monitoramento do ER da SEDS realizado em 2015 foram identificadas como: (MONITORAMENTO DO ER DA SEDS/2015), com a identificação do município;
- ✓ As observações que foram resultadas do processo de acompanhamento e registro sistemático em diário de campo, de reuniões e encontros junto aos municípios da região de Ponta Grossa foram identificadas da seguinte forma: (OBSERVAÇÃO. MUNICÍPIO/EQUIPAMENTO OU ENCONTRO/REUNIÃO. DATA).

6.1 A GESTÃO DA POLÍTICA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA REGIÃO DE PONTA GROSSA

Os municípios pesquisados apresentam na estrutura das Secretarias que tem como atribuição a gestão da política de Assistência Social diferentes denominações. Nestas estão inseridas a política de garantia dos direitos da criança e do adolescente entre outras demandas e atribuições.

Entre os dez municípios, cinco gestões foram identificadas como Secretaria Municipal de Assistência Social, seguindo a diretriz nacional para o período de delimitação temporal da pesquisa. As demais gestões apresentavam as seguintes denominações:

- 1 - Secretaria Municipal da Família e Desenvolvimento Social (seguindo a denominação vigente pela gestão estadual);
- 1- Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social;
- 1 – Secretaria de Ação Social;
- 1 – Secretaria de Assistência Social, Cidadania e Direitos Humanos e

- 1 – Secretaria Municipal do Trabalho, Emprego e Promoção Social (seguindo a denominação adotada pela gestão estadual de Roberto Requião). (MONITORAMENTO DO ER DA SEDS/2015).

A denominação das secretarias apresenta termos que são significativos para a reflexão sobre a compreensão que se tem sobre as funções e responsabilidades da política de assistência social.

Identifica-se que além das Secretarias Municipais terem como atribuição a política de assistência social, atuam na garantia dos direitos de crianças e adolescentes, idosos e mulheres.

A assistência social se constitui como política setorial, assim como a saúde e a educação. A assistência social tem a responsabilidade de atuar diante de qualquer segmento ou ciclo de vida que vivencie situação de vulnerabilidade, risco ou violação de direito, garantindo-se a atuação em rede diante da complexidade das demandas que forem apresentadas pelos usuários.

As políticas de garantia de direitos do idoso, da mulher, da criança e do adolescente ou de qualquer outro segmento populacional são transversais, devendo ser garantido a estes os direitos de cidadania através do acesso às diversas políticas públicas, sendo necessário a articulação entre estas e os sistemas de garantia de direitos, evitando que a política de assistência social atue de forma residual.

A responsabilidade pela política do trabalho foi identificada nas estruturas de dois municípios (MONITORAMENTO DO ER DA SEDS/2015), o que também ocorreu na política de assistência social em âmbito estadual, inclusive no início da atual gestão do Governador Beto Richa (2015/2018), bem como, na gestão do Governador Roberto Requião (2003/2006 e 2007/2010), momento em que foi denominada como SETP – Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social. Esta denominação, assim como a Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social, são bastante significativas, pois avivam o conceito que se pretende instaurar, de que se trata de uma política capaz de “promover, desenvolver, possibilitar” a saída das pessoas da situação de pobreza e desigualdade social.

Com relação aos gestores municipais, identifica-se a questão do parentesco com os prefeitos municipais e o primeiro damismo. No ano de 2015 em um município a gestoras era “primeira dama”, o que em 2017 passou a ocorrer em dois dos municípios pesquisados. Além destas, no referido ano, em um dos municípios pesquisados a ex primeira dama que atualmente é a vice prefeita também passou a atuar como gestora da política de assistência social. Em outro município, nos dois períodos mencionados, a gestão foi realizada pela cunhada da prefeita. (MONITORAMENTO DO ER DA SEDS/2015).

Estes fatores apontam para a questão do nepotismo e do uso político da assistência social em benefício de interesses particulares, a exemplo da busca de votos através da troca de favores e benefícios que retiram o caráter de direito em que está inscrita a política, o que é tratado por Oliveira ao apontar que:

Um dos elementos explicativos para a construção da desigualdade são as redes de poder e as redes de nepotismo, historicamente donas do poder e das decisões das políticas públicas no Estado. O fenômeno do nepotismo não é apenas uma curiosidade ou o resquício de uma arcaica cultura política, mas é uma das formas centrais de organização social e política de segmentos da elite e da classe dominante. É uma relação orgânica de produção e reprodução de mecanismos de poder, de riqueza e concentração de renda. (OLIVEIRA, 2012, p. 104).

Na política de Assistência Social, o nepotismo ganha características específicas considerando a sua origem ligada ao conservadorismo e a importância deste elemento para a manutenção do *status quo*, o que é corroborado por Boschetti:

[...] o conservadorismo não é um traço exatamente novo e atual que distanciaria uma "base" conservadora de assistentes sociais de uma suposta "vanguarda" progressista. O que orienta essas reflexões é uma perspectiva que defende que o conservadorismo é, e sempre será, alimento imprescindível da reprodução do capital, e por isso nunca sai de cena. Ou seja, é um alimento central para conservar a sociedade capitalista e sempre estará a seu dispor (2015, p. 639).

A funcionalidade da política de assistência social neste sentido, se dá diante da manutenção do campo de atuação da referida política pelo viés conservador, evitando que esta possa vir a contribuir para a ampliação dos processos democráticos que coloquem em questionamento as desigualdades sociais e suas consequências, o que inevitavelmente impactaria no projeto político e econômico das elites dominantes do país.

Além da relação de parentesco, foram identificados como gestores da política de assistência social dois ex-vereadores e uma mãe de vereador. (MONITORAMENTO DO ER DA SEDS/2015). Lideranças locais que acabam por exercer papel importante na representação dos interesses políticos de cada gestão.

Destaca-se que a partir do SUAS a política de assistência social vem sendo executada por equipes de profissionais com diferentes formações, sendo referências para a constituição das mesmas a NOB-RH/SUAS de 2006, a Resolução número 17/2011 que ratifica a equipe de referência definida pela NOB-RH/SUAS e reconhece as categorias profissionais de nível superior e a Resolução número 09/2014 que ratifica e reconhece as ocupações profissionais de ensino médio e fundamental do SUAS, ambas do CNAS.

Apresenta-se observações de alguns posicionamentos de gestores da política de assistência social dos municípios da região com relação ao funcionamento da mesma, identificando-se concepções sobre o que se entende que deve ser realizado, bem como, desafios presentes, muitas vezes como consequência das mencionadas concepções:

“Doação, preocupação com o próximo. O que queremos oferecer para a sociedade carente, ter o assistencialismo geral, todos os atendimentos.” (OBSERVAÇÃO. ENCONTRO DE GESTORES. 15/02/2017)

“A assistência social é o coração do município.” (OBSERVAÇÃO. ENCONTRO DE GESTORES. 15/02/2017)

“População e legislativo não conhecem a política de assistência social e ficam demandando atendimento. [...] Estão tentando romper com o assistencialismo e politicagem. Os usuários da assistência social sofrem preconceito da população.” (OBSERVAÇÃO. ENCONTRO DE GESTORES. 15/02/2017).

“Falta de conhecimento por parte do executivo e legislativo com relação à assistência social.” (OBSERVAÇÃO. ENCONTRO DE GESTORES. 15/02/2017).

É preciso considerar que o atual contexto segue permeado por determinações históricas que demandam a atuação ética, técnica e política de gestores, profissionais e conselheiros, bem como, do fortalecimento das instâncias de participação a exemplo de fóruns e conferências visando dar transparência aos determinantes que interferem nas possibilidades de concretização das diretrizes e princípios dispostos na referida política pública enquanto parte de um sistema de proteção social que deve alicerçar a cidadania.

6.2 A PERCEPÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO SUAS EM RELAÇÃO ÀS VULNERABILIDADES, RISCOS E VIOLAÇÕES DE DIREITOS VIVENCIADOS PELAS FAMÍLIAS COM CRIANÇAS E ADOLESCENTES NA REGIÃO DE PONTA GROSSA

Procurou-se identificar as vulnerabilidades, riscos e violações de direitos citadas pelos gestores e técnicos dos municípios que participaram do processo de monitoramento, para além dos indicadores resultantes de sistemas de informação. No que se refere especificamente às atribuições da política de assistência social foi identificado, conforme Gráfico 6:

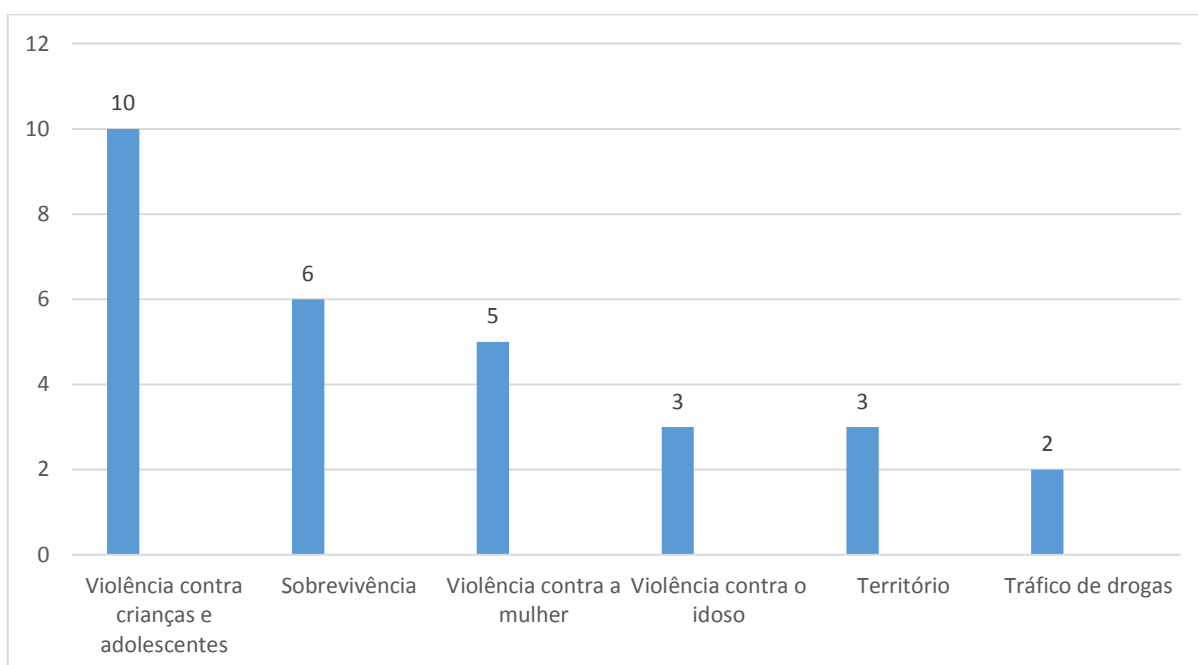


Gráfico 6 - Vulnerabilidades, riscos e violações de direitos que se constituem como demanda da política de assistência social e foram mencionados pelos municípios da região de Ponta Grossa.

Fonte: Monitoramento do ER da SEDS/PG/2015

Organização: A autora.

A violência contra crianças e adolescentes foi a situação mencionada pelos 10 municípios participantes da pesquisa, tendo sido apontado os indicadores destes tipos de violações no Paraná.

A precariedade dos indicadores também foi mencionada, identificando as dificuldades para a constituição de um banco de dados visando retratar a dimensão e as consequências das violações de direitos, bem como tornar mais propositiva a atuação do sistema de garantia de direitos.

Em consulta ao SIPIA identificou-se que 28% dos municípios do estado do Paraná registraram menos de 20 situações de violência contra crianças e adolescentes no primeiro semestre de 2017¹⁴³, o que corresponde a um total de 113 municípios. Destes, 19%, o que corresponde a 77 municípios realizaram menos de 10 registros. No mesmo período os conselheiros tutelares de 173 municípios não haviam realizado nenhum registro de violação de direitos.

No ano todo de 2016, 139 municípios do Paraná não registraram nenhuma situação de violência no SIPIA e 107 municípios registraram menos de 20 situações de violência contra crianças e adolescentes, o que corresponde ao todo a 62% dos municípios do estado (SIPIA, 2017¹⁴⁴).

As violências contra crianças e adolescentes mencionadas pelos municípios no processo de “Monitoramento do ER da SEDS/2015” foram, violência sexual, exploração sexual comercial, as dificuldades de se identificar como violações de direitos os casos de trabalho infantil e a naturalização da ocorrência da violação quando esta passa a ser legitimada pelo próprio sistema de garantia de direitos, ou até mesmo quando as vítimas são responsabilizadas pela violência sofrida como consequência do comportamento individual da criança e do adolescente:

“[...] gravidez na adolescência, relacionamentos com adultos, dificuldades relacionadas aos aspectos legais, previsão do código penal ao estupro de vulnerável, entendimento de que é melhor que a pessoa fique com o ‘companheiro’. Fazem audiência para identificar como estão constituídos os relacionamentos, banalizaram as situações, sendo entendido preferível manter os relacionamentos do que responsabilizar os responsáveis, pois por questões culturais e familiares muitas vezes é entendido que é preferível manter o relacionamento” (MONITORAMENTO DO ER DA SEDS/TELÊMACO BORBA/2015).
“[...] os médicos falam que as crianças e adolescentes querem ‘dar’” (MONITORAMENTO DO ER DA SEDS/RESERVA/2015).

A naturalização e até mesmo a legitimação das situações de violência sexual contra crianças e adolescentes, inclusive pelo sistema de garantia de direitos é tão

¹⁴³Entre os 10 municípios pesquisados, identificou-se que no primeiro semestre de 2017 Palmeira e Telêmaco Borba não haviam realizado nenhum registro de violação de direitos, Piraí do Sul 3 e Jaguariaíva 15 registros. Os demais municípios apresentaram um registro mais substancial.

¹⁴⁴Disponível em: <http://www.sipia.gov.br/CT/?x=da4eJ9QWmeYbzIwdS5qjvg>. Acesso em: 22/10/2017. Jan/Jun de 2017.

expressiva no Brasil que foi alvo de pesquisa intitulada “Ela Vai no Meu Barco: Casamento na Infância e Adolescência no Brasil” (TAYLOR et al, 2015).

O título foi justificado pelos pesquisadores pela dominação exercida pelos “maridos” adultos em relação às meninas que são submetidas às referidas situações de violência.

De acordo com a estimativa, o Brasil ocupa o quarto lugar no mundo em números absolutos de mulheres casadas até a idade de 15 anos, com 877 mil mulheres com idades entre 20 e 24 anos que se casaram até os 15 anos (11%). O Brasil é também o quarto país em números absolutos de meninas casadas com idade inferior a 18: cerca de 3 milhões de mulheres com idades entre 20 e 24 anos casaram antes de 18 anos (36% do total de mulheres casadas nessa mesma faixa etária). (TAYLOR et al, 2015, p. 9).

A pesquisa mencionada foi realizada nos estados do Pará e do Maranhão, regiões que apresentaram conforme apontado pelos autores, altos índices de casamento na infância - ressalta-se que esta se trata de uma realidade presente nos municípios que fazem parte da região de Ponta Grossa - tornando possível a identificação dos determinantes para a ocorrência do “casamento” e as principais consequências deste para a vida das crianças e adolescentes.

[...] os principais fatores que levam ao casamento são: (1) o desejo, muitas vezes, de um membro da família, em função de uma gravidez indesejada e para proteger a reputação da menina ou da família e para segurar a responsabilidade do homem de “assumir” ou cuidar da menina e do(a) bebê potencial; (2) o desejo de controlar a sexualidade das meninas e limitar comportamentos percebidos como ‘de risco’ associados à vida de solteira, tais como relações sexuais sem parceiros fixos e exposição à rua; (3) o desejo das meninas e/ou membros da família de ter segurança financeira; (4) uma expressão da agência das meninas e um desejo de saírem da casa de seus pais, pautado em uma expectativa de liberdade, ainda que dentro de um contexto limitado de oportunidades educacionais e laborais, além de experiências de abuso ou controle sobre a mobilidade das meninas em suas famílias de origem; (5) o desejo dos futuros maridos de se casarem com meninas mais jovens (consideradas mais atraentes e de mais fácil controle do que as mulheres adultas) e o seu poder decisório desproporcional em decisões maritais. As principais consequências do casamento na infância e adolescência identificadas incluem: (1) gravidez (por vezes é a própria causa do casamento) e subsequentes problemas de saúde maternal, neonatal e infantil que ocasionam um aumento de risco no corpo de uma criança ou adolescente; (2) atrasos e desafios educacionais; (3) limitações à mobilidade e às redes sociais das meninas (principalmente porque as expectativas de independência são frustradas por maiores restrições à mobilidade do que antes do casamento); (4) exposição à violência do parceiro íntimo, incluindo uma gama de comportamentos controladores e não equitativos por parte dos maridos mais velhos. O estudo também constatou oferta inadequada e muitas vezes discriminatória de serviços e de proteção dos direitos de meninas casadas. (TAYLOR et al, 2015, p. 11-12).

A violência contra crianças e adolescentes, assim como outras formas de violência presentes na sociedade brasileira mostra-se intimamente relacionada às questões de gênero. As relações estabelecidas a partir das definições de papéis sociais que acabam por delimitar os espaços de socialização e mesmo de acesso aos direitos através da inserção nas políticas públicas, a exemplo do abandono ao sistema escolar devido à necessidade de cuidado dos filhos por parte das jovens mães e “esposas” que se voltam para a realização das atividades domésticas diárias.

Taylor et al (2015) demonstraram que as relações violentas de gênero são agravadas como consequência da diferença de idade entre a criança/adolescente e seu “cônjuge”, além de ficarem explícitas as vulnerabilidades financeiras vivenciadas pelas famílias envolvidas no contexto exposto, pois, “No exterior do campo da cidadania, amplia-se o risco de naturalização da desigualdade quando não de culpabilização do usuário.” (COLIN; JACCOUD, 2013, p. 46). O que foi identificado também através do município de Carambeí, ao descrever que:

“[...] muitas das atenções estão voltadas somente para os meninos, as atividades esportivas estão focadas nos meninos; acreditam que o conservadorismo e o machismo estão relacionados com a cultura, as mulheres não tem incentivo para estudar e trabalhar, as meninas são colocadas para usar drogas e serem exploradas sexualmente”. (MONITORAMENTO DO ER DA SEDS/CARAMBEÍ/2015).

O que se mantém na fase adulta, considerando que a violência contra a mulher, em suas mais diversas formas, foi mencionada por cinco municípios que apontaram também para dificuldades encontradas na execução dos serviços diante destas violações.

Os municípios da região de Ponta Grossa indicaram a relação existente entre as situações de violação de direitos e o uso de álcool e drogas, seja diante da exploração sexual de crianças e adolescentes usuários de drogas ou de adultos usuários de drogas que acabam por agredir e violar.

O município de Ponta Grossa reconheceu a existência de uma “Rede de exploração sexual grande e velada” que contribui para que as crianças e adolescentes continuem sofrendo a violência. (MONITORAMENTO DO ER DA SEDS/PONTA GROSSA/2015).

O “pacto do silêncio” se constitui como um fenômeno reconhecido por pesquisadores da temática, a exemplo de Sousa e Silva (2002) e Lavoratti(2013), e mantém relação com as características das referidas violações que em sua maioria são realizadas por familiares ou pessoas muito próximas da criança e do adolescente, bem como, diante da omissão de profissionais e de políticas públicas que identificam a situação e muitas vezes não tomam as medidas cabíveis visando sensibilizar e mobilizar para a ocorrência das denúncias e divulgação de serviços de referência para apoio e proteção, bem como das fragilidades dos sistemas de notificação e registros das violações de direitos.

O município de Palmeira reconheceu a vinculação entre as situações de violência contra crianças e adolescentes e a forma como estão constituídas as relações familiares e comunitárias:

“[...] violações de direitos contra crianças e adolescentes e muita negligência em decorrência da fragilidade de vínculos.” (MONITORAMENTO DO ER DA SEDS/PALMEIRA/2015).

Este determinante possibilita o reconhecimento de um dos objetivos presente nos serviços da política de assistência social diante das situações de vulnerabilidade e risco social, reconhecendo a importância atribuída à família para a garantia da proteção social na sociedade brasileira e da necessidade de fortalecimento dos vínculos.

A violência contra o idoso foi mencionada a partir da exploração financeira, negligência, isolamento e exploração do trabalho deste, no desenvolvimento de tarefas domésticas e cuidado de crianças e adolescentes. Mencionou-se a fragilidade dos vínculos familiares e o quanto estas contribuem para a vivência das situações de violação de direitos.

Os benefícios da previdência social e o BPC constituem-se muitas vezes como a principal renda da família, além do que a exploração do trabalho de idosos, principalmente das idosas, que comumente são responsáveis pelo cuidado das crianças e adolescentes diante da ausência de CMEIS, escolas integrais ou serviços de convivência que pudessem oferecer apoio às famílias no cuidado destes, incorrendo em violação do direito das crianças e adolescentes pela ausência dos serviços públicos, e das idosas, que precisam se responsabilizar pelas referidas

tarefas em um momento da vida em que deveriam também estar sendo protegidas.

A vulnerabilidade das condições de sobrevivência foi mencionada por seis municípios, que identificam diversas gerações em situação de pobreza, vulnerabilidade e/ou ausência de renda, insegurança alimentar. Ponta Grossa mencionou que:

“[...] a pobreza tendo como resposta os Programas de Transferência de Renda” (MONITORAMENTO DO ER DA SEDS/PONTA GROSSA/2015).

O que se completa com a fala de uma usuária do município de Piraí do Sul que participou do processo de monitoramento:

“[...] não estão conseguindo trabalho nem mesmo no boia-fria”. (MONITORAMENTO DO ER DA SEDS/PIRAÍ DO SUL/2015).

Identificou-se que no momento em que foi realizado o monitoramento pelo ER da SEDS (2015), dois municípios (Castro e Palmeira) relataram que possuíam programas de transferência de renda municipal, criado com Lei específica, definindo critérios de acesso, permanência e valor dos benefícios. O município de Carambeí através da Lei de Benefícios Eventuais regulamentou o acesso através de pecúnia.

No capítulo 5 foram apresentados indicadores sobre o percentual de famílias inseridas no PBF em cada município da região e o valor total repassado a estes. Buscando evidenciar o impacto gerado com a transferência de renda na região apresenta-se um comparativo entre estas e as cotas estimadas do FPM.

Destaca-se que os valores repassados mensalmente diretamente às famílias são bastante próximos da estimativa de repasse mensal do FPM aos municípios. Em Castro e Ponta Grossa os valores da transferência de renda ultrapassam o FPM.

Ao todo são R\$ 14.006.454,00 repassados mensalmente diretamente às famílias nos 10 municípios. Os recursos se concretizam no atendimento às necessidades básicas apresentadas pelas famílias, visando garantir a segurança socioassistencial de sobrevivência, previsto na Política de Assistência Social.

A transferência de forma direta para as famílias contribui de maneira expressiva para que se reduza a pessoalidade para o acesso, prevalecendo a lógica

de garantia de direitos e de segurança diante da vivência da situação de vulnerabilidade em decorrência da ausência de renda.

Tabela 5 - Comparação entre a estimativa mensal do FPM – Fundo de Participação dos Municípios e valores mensais repassados pelo PBF e BPC em cada município da região. (Set/ Out de 2017).

Município	Estimativa cota Outubro/ 2017 FPM (R\$)	Repasse Mensal em benefícios do PBF (R\$) (Out/2017)	Repasse Mensal em benefícios do BPC (R\$) (Set/2017)	Total Soma BPC e PBF (R\$)
Arapoti	958.687	175.062	471.029	646.091
Carambeí	821.732	140.858	179.060	319.918
Castro	1.643.464	502.352	1.262.592	1.764.944
Jaguariaíva	1.095.642	230.046	621.247	851.293
Ortigueira	821.732	265.813	511.914	777.727
Palmeira	1.095.642	108.748	395.414	504.162
Piraí do Sul	958.687	145.243	544.372	689.615
Ponta Grossa	2.739.095	1.542.481	4.453.328	5.995.809
Reserva	958.687	268.887	584.668	853.555
Telêmaco Borba	1.780.419	299.877	1.303.463	1.603.340

Fonte: PARANÁ, 2017; RISOCIAL/MDS, 2017.

Organização: A autora

Apesar do número expressivo de cobertura do PBF e do BPC, identifica-se que muitas famílias que apresentam perfil para inserção no Cadunico e possivelmente nos programas de transferência de renda, não foram incluídos em tal processo. Através do RI Social do MDS observou-se que entre os dez municípios pesquisados somente dois apresentavam cobertura de 100% dos beneficiários de acordo com as estimativas apresentadas no referido sistema. Os demais municípios apresentavam cobertura que variavam entre 54% e 94% da estimativa. (RISOCIAL, 2018¹⁴⁵).

Os indicadores apresentados permitem considerar que o número de beneficiários, bem como, os valores repassados para as famílias em situação de vulnerabilidade econômica poderiam ser ainda muito mais representativos e

¹⁴⁵ Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/relatorios/mds/index.php>. Acesso em: 18/05/2018.

impactantes na região, demandando busca ativa e qualificação dos processos de cadastramento das famílias.

Com relação ao BPC, são 11.311 beneficiárias nos 10 municípios pesquisados. (RISOCIAL, 2018¹⁴⁶). Pessoas com deficiência ou idosas, sem acesso a renda que possibilite a garantia das condições básica de sobrevivência e que devido a estas mesmas situações não apresentam condições de acesso ao sistema de seguro contributivo, ou seja, previdenciário. Neste contexto é possível afirmar que o BPC concretiza para os beneficiários da política de assistência social a garantia de sobrevivência.

Reconhece-se que a segurança de sobrevivência é diferente de se garantir uma alteração profunda dos quadros de desigualdade social existentes no país, principalmente aos beneficiários do Programa Bolsa Família, pois conforme apontado por Costa (2010, p. 182-183),

[...] a pobreza, como fenômeno humano, resulta diretamente das decisões políticas. Porém, as decisões políticas são tomadas a partir da racionalidade do capital [...] Uma grande questão do sistema capitalista é sua incapacidade de inclusão de todos os seres humanos na órbita do trabalho e do consumo via mercado.

A realização de reformas estruturais que possam garantir a democratização do acesso à terra, dos investimentos, a reforma tributária e mudança do paradigma de ampliação do crescimento econômico aliado a concentração de riqueza podem impactar na alteração da condição de miséria imposta à população.

Deve-se considerar, no entanto, que a existência dos programas de transferência de renda constituem-se como estratégia importante e se constitui em política social garantidora de direitos. Conforme apontado por Behring (2010), em 1.795 na Inglaterra, foi aprovada a Lei Speenhamland que estabeleceu o pagamento de um abono financeiro baseado no preço do pão, e que foi questionado e extinto diante da mínima condição de escolha possibilitada aos trabalhadores em aceitar o trabalho independente das condições impostas ou manter-se vivo através do acesso ao referido benefício, pois, “O sistema de salários baseado no livre mercado exigia a abolição do ‘direito de viver’”. (BEHRING, 2010, p. 50).

¹⁴⁶ Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/relatorios/mds/index.php>. Acesso em: 18/05/2018.

As vulnerabilidades e riscos atreladas a questões territoriais foram mencionadas por Carambeí, Ortigueira e Telêmaco Borba, existindo uma relação entre os aspectos mencionados por estes, o processo de desenvolvimento industrial e os impactos sociais do mesmo.

Carambeí mencionou a proximidade com os municípios de Castro (19Km) e Ponta Grossa (20Km), e a imagem atribuída ao município como próspero diante da presença de indústrias, que chamam a atenção de pessoas que estão em busca de trabalho, expectativa recorrentemente frustrada, mas que acaba retirando as pessoas dos territórios a que estavam vinculadas e ampliam as desproteções sociais diante do não acesso as condições mínimas de sobrevivência. (*MONITORAMENTO DO ER DA SEDS/CARAMBEÍ/2015*).

O Município de Telêmaco Borba mencionou o envolvimento de adolescentes com o tráfico e apontou para a rivalidade existente entre os moradores dos diversos territórios diante da disputa pelos pontos de venda de drogas e desentendimentos que tendem a acabar em graves situações de violência.

Município de médio porte e eminentemente urbano, Telêmaco Borba tem sua história fortemente ligada à fábrica Klabin. O município foi criado em 1964, após ter sido emancipado politicamente de Tibagi. Muito antes disto, em 1934 foi realizada a aquisição da Fazenda Monte Alegre pelo Grupo Klabin, onde posteriormente seria instalada a Fábrica de celulose e papel. Identifica-se já no início da história do município a relação com as questões territoriais, pois:

A denominação do local escolhido, mortandade, é atribuída à matança de caigangues promovida no final do século XVIII pelo fazendeiro José Felix da Silva, proprietário da Fazenda Fortaleza em Tibagi. Tal nome não condizia com os propósitos modernizadores de construir um complexo fabril e urbano similar aos mais avançados empreendimentos industriais da Europa e Estados Unidos. A escolha do nome Harmonia é emblemática. (WILLER, 1997, p. 62).

O fato histórico mencionado não é passível de ser ignorado na formação da cidade de Telêmaco Borba, aponta para um processo de confronto pela posse de territórios resolvido através da violência ou conforme denominado antes da substituição realizada pela Klabin, através da “mortandade”. Evidentemente que os contextos são extremamente diversos, as bases que determinam as relações comerciais são outras, e fazem parte de cada momento histórico.

Conforme Willer (1997), o local escolhido para a construção da Klabin ocorreu por uma série de fatores que foram considerados positivos, a exemplo do potencial madeireiro e hidrelétrico e o apoio financeiro do governo do estado e do governo federal para a criação de uma estrutura que foi muito além da fábrica em si, mas de uma cidade.

No ano de 2016 foi inaugurada a “Unidade Puma” que fica no município de Ortigueira, entre esta e a cidade de Telêmaco Borba, o que fez com que a atualmente seja reconhecida como a maior fábrica de celulose do Brasil, e Telêmaco Borba conhecida como “Capital Nacional do Papel”, estando todo o processo de desenvolvimento social e econômico do município diretamente atrelado a este fator. (KLABIN, 2017¹⁴⁷).

Com a instalação da “Unidade Puma”, o município de Ortigueira também passou a sentir os impactos sociais da existência de uma unidade industrial no território de um município de pequeno porte e que já apresentava graves situações de vulnerabilidade e risco social, que foram exponencialmente redimensionadas com o aumento da população, a chegada de trabalhadores de diversas regiões do país que vinham juntamente com as empresas terceirizadas prestadoras de serviços para executar as etapas de construção e instalação da indústria.

Identificaram o aumento do número de bares, da exposição das crianças e adolescentes às situações de violência pelo uso de álcool, e das situações de prostituição. (MONITORAMENTO DO ER DA SEDS/ORTIGUEIRA/2015).

A presença da Klabin nos municípios de Ortigueira e Telêmaco Borba ocasionou conforme apontado pelos técnicos destes, o aumento de demandas para as diversas políticas públicas, principalmente educação, saúde e habitação e o que mais chama a atenção com relação ao trabalho, é que a ausência ou baixa escolaridade gera dificuldades de inserção da população em cursos de qualificação profissional, ocasionando desemprego e baixa renda para as famílias. (MONITORAMENTO DO ER DA SEDS/ORTIGUEIRA/TELÊMACO BORBA/2015).

Ugá (2011) realiza a discussão sobre os processos de reestruturação produtiva, crise estrutural do capitalismo, revolução tecnológica e financeirização da

¹⁴⁷Acesso em: 22/10/2017. Disponível em: <https://www.klabin.com.br/pt/a-klabin/memoria-klabin/linha-do-tempo>

economia e como estes processos contribuíram para o desemprego estrutural, com a diminuição dos empregos que passada cada crise vivenciada não voltavam a ser criados. A autora se dedica a esclarecer o quanto os organismos internacionais, a exemplo do Banco Mundial e FMI contribuíram para a ocorrência de programas de ajustes estruturais voltado para o viés econômico que desconsideraram as consequências sociais que puderam ser identificadas na fala dos profissionais de Ortigueira e Telêmaco Borba.

A partir de 1990, Ugá (2011) identifica a ocorrência de um movimento realizado pelos mencionados organismos internacionais que passam a propor ações voltadas para a “erradicação da pobreza”, o que em muito se deu pelas crescentes críticas que passaram a questionar a legitimidade de tais organismos diante das condições de vida a que vem sendo expostos os trabalhadores nos diversos países do mundo como consequência das políticas econômicas adotadas. No entanto, a autora evidencia a necessidade de se manter um olhar atento acerca do conceito adotado de pobreza, as causas e a forma como vem sendo proposto à erradicação desta a partir dos mencionados órgãos, deixando claro que não se trata de uma cisão com os preceitos neoliberais, pelo contrário, vem sendo utilizados como forma de se garantir a continuidade e fortalecimento do mesmo.

Suas estratégias comuns referem-se às temáticas da retração do Estado, da capacitação dos pobres, do assistencialismo e focalização dos recursos públicos nos que comprovam ser pobres (crescimento ‘pró-pobre’), do incentivo à transformação do pobre num ‘pequeno empresário’ (através do ‘micro crédito’) e, ainda do incentivo da participação dos pobres. (UGÁ, 2011, p. 280).

O Banco Mundial propôs a partir de 1990 a utilização de um recorte de renda visando quantificar o número de pobres em cada país e a eliminação da pobreza através da garantia de transferência monetária na quantia necessária para que estes possam viver com um padrão mínimo de vida. (UGÁ, 2011, p. 187).

Identifica-se a atuação do Banco Mundial como um indutor ideológico para definição das políticas sociais a serem implementadas nos diversos países do mundo. As diretrizes apontadas por este privilegiam a atuação mínima do Estado, com desmantelamento das políticas de proteção social, para o que se torna necessário a atuação pontual e fragmentada com retirada dos investimentos públicos.

A definição dos conceitos de pobreza e consequentemente sobre a causa e forma de eliminá-la continuam a ser debatidos. Os referidos conceitos são fundamentais para se pensar em políticas de proteção social, pois caracterizam os pressupostos teóricos, éticos e políticos que determinam a forma de atuação das políticas públicas diante das situações de vulnerabilidade e risco social.

Para atuação da política de assistência social é imprescindível que se faça a relação entre o acesso aos benefícios e serviços socioassistenciais diante da vivência das situações de vulnerabilidade e risco social pelos indivíduos e famílias usuários da referida política.

As vulnerabilidades e riscos sociais mencionados pelos municípios participantes da pesquisa e que foram expostos até este momento, tratam de maneira mais específica das desproteções sociais a que deve estar voltada a política de assistência social através do acesso aos benefícios e serviços socioassistenciais que devem materializar as seguranças socioassistenciais de acolhida, convívio e sobrevivência.

Foram mencionadas também vulnerabilidades, riscos e violações de direitos que estão inscritos como responsabilidades de proteção social de outras políticas públicas.

Ressalta-se que as situações de vulnerabilidade, risco social e violação de direitos foram apontadas pelos municípios de forma geral. A separação entre as que se referem ao campo de atuação específica da política de assistência social com relação às demais políticas públicas foi realizada com a finalidade de análise para esta tese.

Política pública a que a vulnerabilidade e risco está relacionada	Frequência em que foi citada	Descrição das situações
Trabalho	9	Ausência de vagas de trabalho; Dificuldade para inserção dos jovens no Programa Aprendiz devido às exigências impostas; Ausência de cursos de qualificação profissional; Baixa escolaridade que impossibilita a inserção em cursos de qualificação profissional; Dificuldade de vagas de trabalho para mulheres; Trabalho escravo e nos lixões;
Saúde	9	Ausência ou fragilidade de atendimento para pessoas usuárias de álcool e drogas e com demandas de saúde mental;
Habitação	8	Ausência de habitação; Habitações precárias e em áreas de risco; êxodo rural;
Educação	5	Baixa escolaridade; Evasão escolar; Falta de vagas no CMEI; Analfabetismo;
Acesso às Políticas Públicas	5	Dificuldade de acesso dos moradores das áreas rurais às Políticas Públicas; Ausência de transporte público; Comunidades isoladas; Grande extensão territorial;

Quadro7 - Vulnerabilidades, riscos e violações de direitos que se referem a outras políticas públicas.

Fonte: Monitoramento do ER da SEDS/2015.

Organização: A autora

Apresenta-se as vulnerabilidades e riscos mais mencionados pelos municípios de acordo com o porte destes:

- Grande porte: mencionou a dificuldade relacionada à mobilidade urbana e a resposta dada a situação de pobreza através dos programas de transferência de renda;
- Médio porte: Aumento de trabalhadores temporários ou em busca de trabalho devido a construção da nova unidade da Klabin; Rivalidade entre adolescentes e o envolvimento destes com o tráfico de drogas; adolescentes vítimas de violência física pelos companheiros;
- PPII: gerações em situação de pobreza; aumento dos bares de prostituição devido ao aumento de fluxo de pessoas vindas de diversas regiões do país por causa da construção da nova unidade da Klabin; violações de direitos nas

comunidades indígenas; falta de opções para adolescentes; trabalho escravo e famílias morando e trabalhando nos lixões.

- PPI: Uma série de vulnerabilidades e violações de direitos com relação às mulheres, dependência financeira, violência, dificuldade de inserção destas no mercado de trabalho, machismo, violência sexual e exploração sexual de crianças e adolescentes, ausência de vagas no CMEI e fragilidade de PP; Responsabilização das mulheres e dos idosos no cuidado das crianças.

A partir do porte dos municípios, identifica-se especificidades na ocorrência das situações de vulnerabilidade, risco e violação de direitos que são mencionadas como existentes nos territórios.

6.3 A EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS DE PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA E PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL NA REGIÃO DE PONTA GROSSA

Apresenta-se tabela com o quantitativo de equipamentos CRAS e CREAS dos municípios participantes da pesquisa. Nos referidos equipamentos públicos são executados muitos dos serviços socioassistenciais analisados, e a estes devem estar referenciados os serviços executados pela rede.

Tabela 6 - Equipamentos CRAS e CREAS implantados nos municípios da região de Ponta Grossa –Pr/2017

PORTE	MUNICÍPIOS	CRAS	CREAS
Município de PPI	CARAMBEÍ	1	1
Municípios de PPII	ARAPOTI	2	1
	JAGUARIAÍVA	2	1
	ORTIGUEIRA	2	1
	PALMEIRA	1	1
	PIRAÍ DO SUL	1	1
	RESERVA	1	1
Municípios de médio porte	CASTRO	5	2
	TELÊMACO BORBA	3	2
Município de grande porte	PONTA GROSSA	10	2

Fonte: CADSUAS
Organização: A autora

6.3.1 Os CREAS e a execução dos serviços de proteção social especial de média complexidade

Os CREAS são equipamentos exclusivamente públicos que devem executar serviços de proteção social especial de média complexidade. Apresentam caráter especializado por ter como atribuições o atendimento e acompanhamento de pessoas e famílias que vivenciam situações de risco e violação de direitos.

Pelo caráter atribuído ao serviço depende de forte articulação com o Sistema de Garantia de Direitos através dos diferentes órgãos que fazem parte deste, em conjunto com os demais serviços da política de assistência social e políticas públicas.

A NOB-RH/SUAS de 2006 definiu que cada equipe mínima composta para atuação no CREAS tem como capacidade de atendimento em municípios com gestão inicial e básica até 50 pessoas/indivíduos e em municípios com gestão plena¹⁴⁸ até 80 pessoas/indivíduos, considerando que neste caso as equipes devem ser constituídas por um número maior de profissionais.

O MDS através da CIT e CNAS definiu indicadores para avaliação e monitoramento dos CREAS, o que foi denominado como ID CREAS. O referido indicador é calculado com base nas informações alimentadas pelas gestões e conselhos municipais no Censo SUAS, e foi reformulado em 2014, contando com 3 dimensões: Serviços e Benefícios, Recursos Humanos e Estrutura Física.

A cada uma das dimensões é atribuído um nível que pode variar entre 1 e 5, sendo esta a melhor situação.

¹⁴⁸ Os tipos e níveis de gestão da política de assistência social foram definidos na NOB SUAS de 2005. Os municípios precisaram se habilitar em uma das seguintes classificações: gestão inicial, básica ou plena. Para cada um destes níveis a gestão municipal precisava atender determinados critérios relacionados ao funcionamento das instâncias de controle social, preenchimento de sistemas e planos, capacidade de recebimento de recursos e execução orçamentária, existência de uma rede de serviços, entre outros, que em conjunto visavam a implementação da política de assistência social em um momento bastante significativo para esta, tendo como base o SUAS. A aprovação da NOB de 2012 traz outros parâmetros para se pensar os níveis de gestão, tendo como base os avanços que foram concretizados desde 2005.

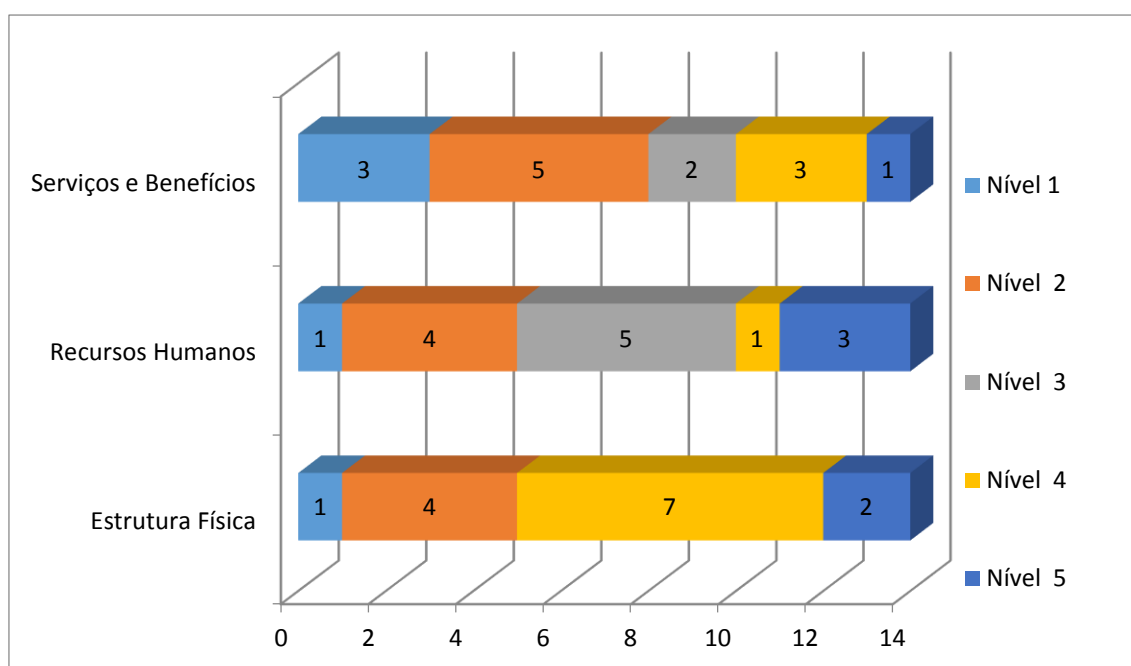


Gráfico 7 - ID CREAS região de Ponta Grossa/2016

Fonte: MDS/ID CREAS, 2016

Organização: a autora

Considerando o objeto de estudo desta tese, apresenta-se os critérios estabelecidos para que o CREAS atingisse o nível 5 no que se refere a dimensão “Benefícios e Serviços” para municípios de PPI, PPII e Médio porte:

- Ofertar o PAEFI assegurando a realização, pelo menos, das seguintes atividades: Entrevistas de acolhida para avaliação inicial dos casos; Atendimento psicossocial em grupo; Atendimento psicossocial individual/familiar; Construção de Plano Individual e/ou Familiar de atendimento; Visitas domiciliares; Ações de mobilização e sensibilização para o enfrentamento das situações de violação de direitos; Elaboração de relatórios técnicos sobre casos em acompanhamento
- Quantidade média de casos em acompanhamento no mês, dividida pela equipe técnica (AS + PSI) deve ser menor ou igual a 30 casos*
- Ofertar o Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviços à Comunidade assegurando a realização, pelo menos, das seguintes atividades: Ofertar LA e PSC; Acompanhamento de LA e PSC, com frequência de atendimento; semanal ou quinzenal; Elaboração do Plano Individual de Atendimento (PIA) do adolescente; Atendimento do adolescente em grupos (SOMENTE MUNICÍPIOS COFINANCIADOS)
- Ofertar o Serviço de Abordagem ou ter o Serviço referenciado (SOMENTE MUNICÍPIOS COFINANCIADOS)
- Manter forte articulação** com CRAS e com Conselho Tutelar
- Ofertar atendimento para variadas situações de violência ou violação de direitos e para os diferentes ciclos de vida***.
- Possuir Assistente Social e Psicólogo
- Funcionar no mínimo 5 dias por semana e 40 horas. (BRASIL, 2015, p. 12).

Conforme apontado no gráfico, oito equipamentos apresentaram níveis 1 e 2 na dimensão que se refere aos “serviços e benefícios” no âmbito dos CREAS, fragilidade que poderá ser identificada nos processos de trabalho que serão apresentados na sequência.

Nos 10 municípios participantes da pesquisa somente Ponta Grossa encontrava-se habilitado em gestão plena, os demais em gestão básica. Através do RMA CREAS referente ao ano de 2016, identificou-se o número médio mensal de famílias/pessoas que estiveram em acompanhamento pelas equipes dos serviços de média complexidade no referido equipamento:

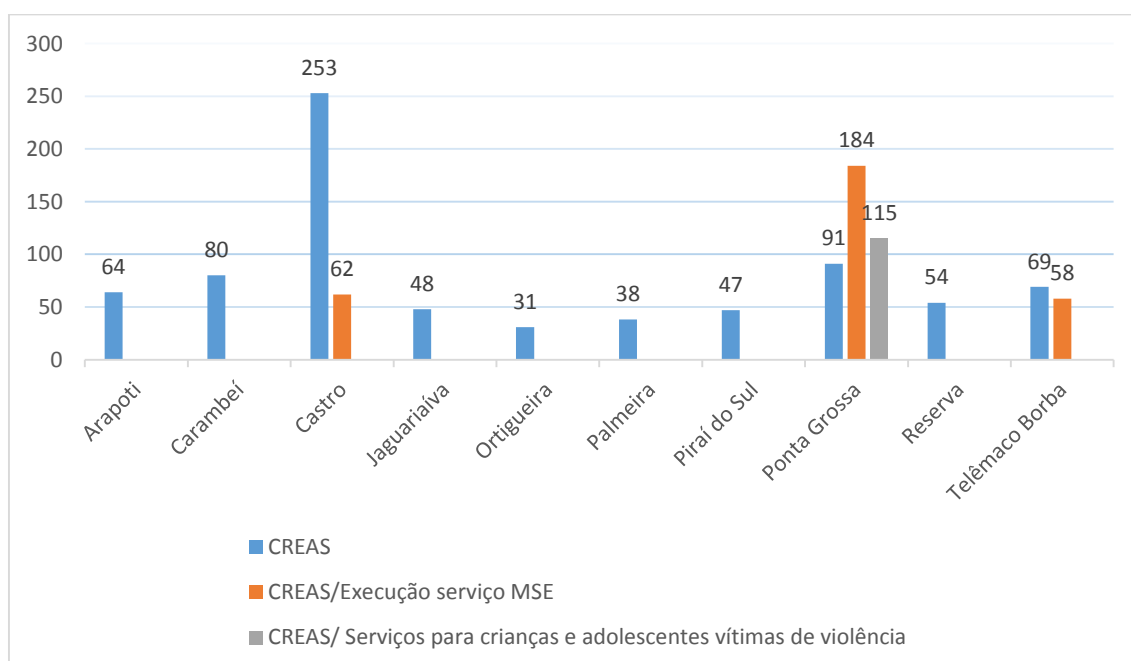


Gráfico 8- Média de casos (família/indivíduos) em acompanhamento mensalmente pelo CREAS/2016 na região de Ponta Grossa – Pr.

Fonte: RMA CREAS/2016.

Organização: A autora.

O gráfico permite identificar que somente Jaguariaíva, Ortigueira, Palmeira e Piraí do Sul apresentaram uma média de atendimento/acompanhamento mensal no CREAS menor que o apontado pela NOB/RH/SUAS para cada equipe. Chamando a atenção os indicadores que se referem aos CREAS de Castro e Ponta Grossa, com números expressivamente acima do disposto na referida Resolução.

Ao acessar o Cad-SUAS foi possível identificar a situação de composição das equipes dos CREAS dos municípios pesquisados, identifica-se que somente um

equipamento não conta com coordenadora. A maior defasagem se encontra na contratação de advogados, o que ocorreu em somente três CREAS.

Os assistentes sociais e psicólogos constituem-se como os profissionais de ensino superior com maior prevalência nos equipamentos. Somente em Palmeira (psicólogo) e em Piraí do Sul (assistente social) os referidos profissionais também exercem a função de coordenador, ocorrendo uma sobreposição de funções que acaba por fragilizar a execução do serviço.

Destaca-se que os municípios de Castro, Ponta Grossa e Telêmaco Borba são os únicos da região com mais de um equipamento CREAS implantado, sendo que até 2016 estes atuavam por “temáticas”, ou seja, atuando diante de situações específicas de violação de direitos.

Castro e Telêmaco Borba dispõem de dois CREAS em funcionamento, sendo que um deles, até 2016, tinha como atribuição específica a execução de serviços voltados para adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas. Identificou-se uma grande disparidade entre o número de famílias/pessoas em acompanhamento pelos serviços dos CREAS no município de Castro, com uma média muito maior no CREAS que se constituía como referência para todas as situações de violações de direitos em detrimento do que era referência para as situações de MSE.

Em Ponta Grossa, além da divisão já mencionada com relação a Castro e Telêmaco Borba, o município contava com mais um CREAS que tinha como atribuição específica as situações de violação de direitos contra crianças e adolescentes. No referido município identifica-se que a disparidade no número de famílias/pessoas inseridas nos equipamentos teve impacto maior para a execução das MSE e na sequência no atendimento de crianças e adolescentes vítimas de violência.

A atuação por segmentos ou temáticas, conforme vinha sendo realizado pelos municípios apresenta resquícios da forma como eram executados os Programas Sentinela e de execução de medidas socioeducativas anteriormente ao estabelecido pela PNAS (BRASIL, 2004).

A PNAS (BRASIL, 2004) previu a instalação de equipamentos públicos voltados à execução de serviços de forma continuada, o que ganhou maior

evidência com a aprovação da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais em 2009 e através do cofinanciamento continuado e fundo a fundo.

Outro aspecto importante sobre a execução dos serviços nos equipamentos e a busca pelo rompimento da lógica de atendimento por temática é a matricialidade sociofamiliar, sendo identificado ainda hoje o desafio de realizar a execução dos serviços de forma a identificar as necessidades apresentadas por toda a família, reconhecendo que a violação de direito, seja ela qual for, não atinge somente o indivíduo, devendo o processo de planejamento garantir o olhar para todo o grupo familiar.

A partir de 2016, e de maneira mais fortalecida em 2017, Castro e Ponta Grossa, que apresentavam a configuração de divisão dos CREAS por temática, dão início a um processo de reordenamento visando garantir que todos os CREAS executassem os serviços de PSE de média complexidade conforme demandas apresentadas nos territórios, e considerando esta diretriz visando o fortalecimento, qualificação e busca de maior cobertura no acompanhamento as situações de violações de direitos.

Através do RMA CREAS 2017, identificou-se a média de famílias/pessoas em acompanhamento nos municípios de Castro e Ponta Grossa após o processo de reordenamento mencionado e Telêmaco Borba que permanece com a divisão temática.

Tabela 7 - Média de famílias/pessoas inseridas no serviço do CREAS nos municípios de Castro, Ponta Grossa e Telêmaco Borba nos anos de 2016 e 2017.

Município	Identificação do CREAS	2016	2017	Quantidade de equipes necessárias
Castro	CREAS (MP)	253	154	2 equipes
	CREAS (MSE)	62	63	1 equipe
Ponta Grossa	CREAS (MP)	91	120	1 equipe e meia
	CREAS (MSE)	184	285	3 equipes e meia
	CREAS (Sentinela)	115	-----	-----
Telêmaco Borba	CREAS (MP)	69	60	1 equipe
	CREAS (MSE)	58	52	1 equipe

Fonte: RMA/CREAS 2017/ Organização: A autora

Identifica-se através do RMA CREAS de 2017 algumas alterações na média de famílias/pessoas inseridas nos serviços através dos CREAS de Ponta Grossa e Castro, municípios que realizaram o processo de reordenamento visando romper com a divisão temática. Neste, ocorreu uma diminuição da média de inserções no CREAS que executava os serviços para as situações de violações gerais, identificadas como MP (medidas de proteção), no entanto sem aumento do número de inserções no CREAS que executava somente MSE.

Em Ponta Grossa, no processo de reordenamento o município manteve somente dois equipamentos, fechando o CREAS Sentinela. Tal fato ocasionou o aumento das demandas de inserção nos CREAS que foram mantidos em funcionamento, sendo que o equipamento que era tido como referência para as situações de violência de forma geral, passou de uma média de 91 para 120 famílias/pessoas inseridas nos serviços de PSE por mês, enquanto o CREAS que executava somente MSE passou de 184 para 285.

O impacto maior com relação ao município de Ponta Grossa se deve ao fato não do reordenamento, mas da diminuição do número de equipamentos, processo que precisa ser avaliado pela gestão municipal e instâncias de controle social. Ressalta-se que, diante do número de famílias/pessoas em acompanhamento, o número de equipes constituídas nos referidos equipamentos deveriam ser conforme a NOB/RH/SUAS de 1,5 e 3,5 respectivamente.

Através do RMA CREAS é possível identificar as situações que estão em processo de acompanhamento pelos equipamentos, sendo possível realizar o cruzamento do número de famílias/pessoas inseridas no PAEFI e as principais situações de risco e violações de direitos que determinaram este acesso.

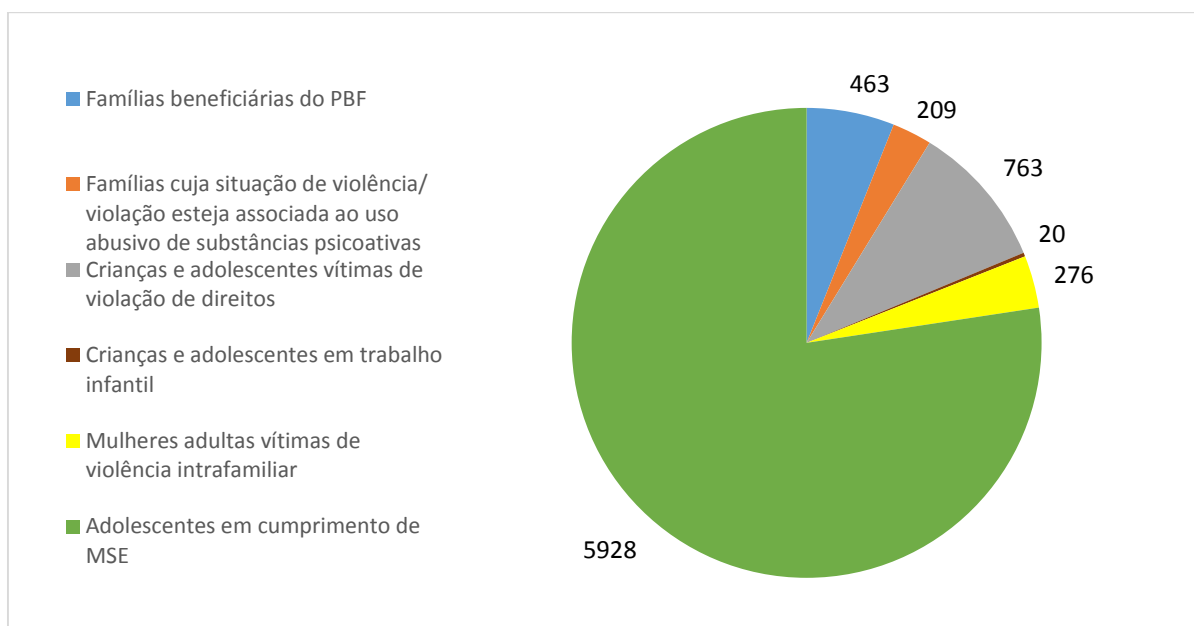


Gráfico 9 - Situações relacionadas diretamente às famílias com crianças e adolescentes que demandaram a inserção nos serviços do CREAS/2016

Fonte: RMA/CREAS, 2016

Organização: a autora

Analisar de forma atenta as situações relacionadas diretamente às questões de violência e violação de direitos de famílias com crianças e adolescentes, permite identificar que a determinação de cumprimento de medida socioeducativa em meio aberto se constituiu como o principal aspecto entre os serviços de PSE de MC, representando 77% dos acompanhamentos das equipes dos CREAS na região em 2016, sendo que prevalece a MSE de LA.

Conforme apresentado no gráfico anterior, foram identificados 763 acompanhamentos pelo PAEFI devido a situações de violações de direitos de crianças e adolescentes. Na sequência apresenta-se de maneira mais específica as violências cometidas contra as crianças e adolescentes no referido período:

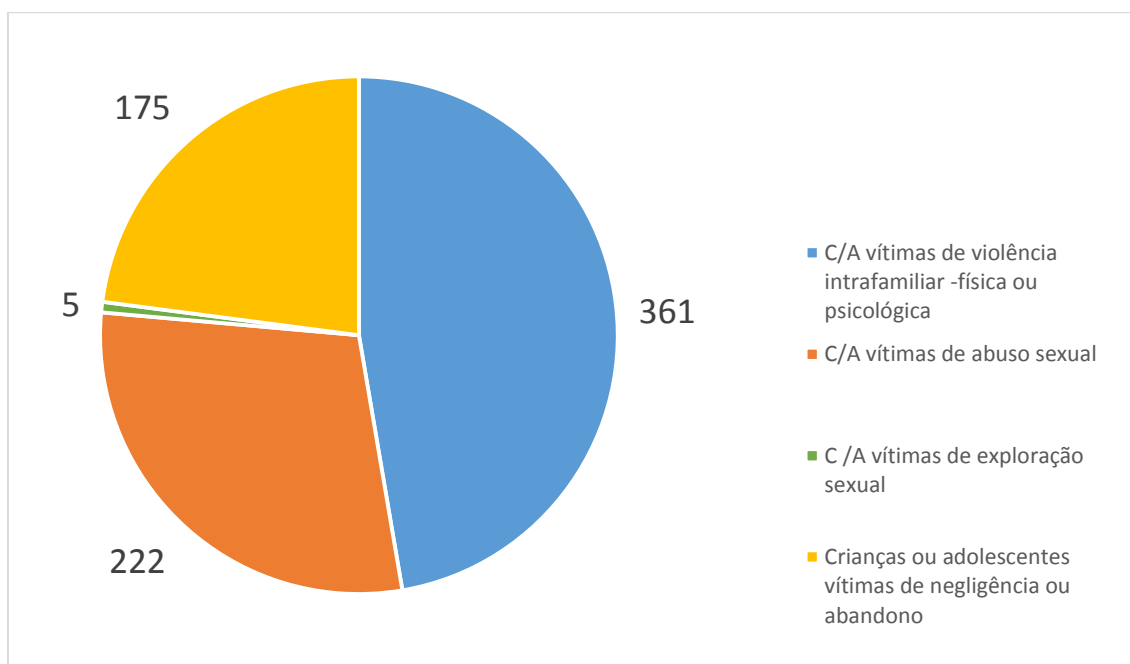


Gráfico 10 - Descrição dos tipos de violência praticadas contra crianças e adolescentes que estiveram em acompanhamento nos CREAS da região de Ponta Grossa no ano de 2016.

Fonte: RMA/CREAS 2016.

Organização: a autora.

O maior percentual refere-se à violência física ou psicológica ocorrida no âmbito familiar, seguido pelo abuso sexual e vítimas de negligência/abandono.

A questão da exploração sexual de crianças e adolescentes se mostrou bastante incipiente, com um total de apenas cinco acompanhamentos registrados no decorrer do ano.

A equipe de Ponta Grossa, ao debater sobre as situações de risco e violações de direitos vivenciadas pelas pessoas e famílias que se constituem como usuárias dos serviços socioassistenciais, mencionou o quanto estas vem sendo mantidas escondidas “veladas”. O que é possível observar a partir da ausência de identificação de medidas de acompanhamento visando à proteção social diante destas situações.

Os acompanhamentos pelo PAEFI diante das violações de direitos se dão de forma bastante diferenciada entre os 10 municípios pesquisados. Somente Castro (município de médio porte) foi responsável por 30% dos registros no RMA CREAS de acompanhamentos pelo PAEFI de crianças e adolescentes em situação de violência e violação de direitos, seguido por Ponta Grossa (grande porte) que apresentou 22% deste indicador.

Somente 28 registros de acompanhamento de famílias pelo PAEFI diante da inserção de crianças no PETI foram registrados no decorrer do ano de 2016, e foram mencionadas por cinco¹⁴⁹ municípios. Foram mencionadas pelos municípios as dificuldades que encontram em identificar as situações de trabalho infantil, o que se constitui como uma situação de risco.

Com relação às situações de trabalho infantil observou-se:

“Ensinar um ofício desde que não prejudique, e nisto cada um tem um consenso.”
(OBSERVAÇÃO. OFICINA DE REORDENAMENTO DO SCFV DE ORTIGUEIRA. 08/06/2017).

“Um idoso apanhando é mais grave do que uma criança ajudando o pai?”
(OBSERVAÇÃO. ENCONTRO REGIONAL AEPETI. SETEMBRO/2016).

Através da observação identificou-se situações que podem dificultar o reconhecimento do trabalho infantil como uma violação de direitos, pois as concepções que legitimam o trabalho infantil são bastante presentes, bem como, a relativização da gravidade de tal fato.

Com relação ao acompanhamento pelo PAEFI de mulheres adultas vítimas de violência, o município de Castro apresenta percentual expressivo de registros, com um total de 57% do total de acompanhamentos da região, seguido por Piraí do Sul com 11% destes. Ponta Grossa registrou somente 6% dos acompanhamentos, o que representa um total de 17 situações durante o ano todo de 2016.

A violência contra a mulher foi a 3ª questão mais apontada pelos municípios entre as vulnerabilidades, riscos e violações de direitos que demandam inserção nos serviços socioassistenciais, apesar disto, a invisibilidade do fenômeno permanece envolta de preconceitos e repressão às mulheres, o que também ocorre em órgãos de referência para a defesa dos direitos.

Ao preconceito e a responsabilização das mulheres diante da violação é somada a precariedade dos serviços e equipamentos que possam garantir a proteção diante do registro da violência, como os serviços de acolhimento. Na região, somente Ponta Grossa conta com um serviço de acolhimento para as mulheres vítimas de violência e este atua somente em âmbito municipal. O estado do Paraná não conta com nenhum serviço regionalizado com este objetivo.

¹⁴⁹Castro(13), Ortigueira (3), Palmeira (5), Ponta Grossa (5) e Telêmaco Borba (2).

O CREAS assim como outras entidades, desde que devidamente habilitadas, devem executar o serviço especializado em abordagem social. Serviço da PSE de média complexidade que deve de forma continuada e planejada “[...] assegurar trabalho social de abordagem e busca ativa que identifique, nos territórios, a incidência de trabalho Infantil, exploração sexual de crianças e adolescentes, situação de rua entre outros.” (BRASIL, 2009, p. 22).

Através do RMA CREAS, foi possível identificar que seis municípios mencionaram ter realizado abordagem social, com um total de 1.437 abordagens registradas. Destas, 17% ocorreram com relação à crianças e adolescentes.

Fato que chama a atenção com relação ao processo de acompanhamento através do PAEFI é o insignificante indicador relacionado às crianças e adolescentes em situação de acolhimento institucional. De acordo com o apresentado na tabela 8:

Município	Registro de acomp. pelo PAEFI	Nº de serviços de acolhimentos de C/A	Natureza	Nº de vagas no acolhim.	Equipe técnica
Arapoti	0	1	Gov	10	Mesma equipe do CREAS
Carambeí	0	1	Gov	10	Equipe exclusiva
Castro	1	1	Gov	10	Equipe exclusiva
Jaguariaíva	18	1	Gov	10	Mesma equipe do CREAS
Ortigueira	12	1	Gov	10	Mesma equipe do CREAS
Palmeira	0	2	2 SC		Equipes exclusivas
Piraí do Sul	1	1	Gov	10	Mesma equipe do CREAS
Ponta Grossa	3	5	1 Gov e 4 SC	120	Equipes exclusivas
Reserva	1	1	Gov	10	Equipe exclusiva
Telêmaco Borba	1	2	Gov	20	Equipe exclusiva

Tabela 8- Número de famílias de crianças e adolescentes acolhidos na região de Ponta Grossa que estiveram em acompanhamento pelo PAEFI em 2016

Fonte: CADSUAS e RMA CREAS/2016

Organização: a autora

Dos 10 municípios pesquisados, Arapoti, Carambeí e Palmeira não registraram nenhum acompanhamento com este objetivo durante o ano todo de 2016.

São ao todo dezesseis serviços de acolhimento nos dez municípios. Destes, seis são não governamentais. Em quatro municípios a equipe técnica do serviço de acolhimento é a mesma que atua no CREAS, com sobreposição de funções. Todos os quatro serviços mencionados são governamentais.

Com exceção de Arapoti, Palmeira e Piraí do Sul que não registraram acompanhamento das crianças e adolescentes acolhidas e suas famílias pelo CREAS no ano de 2016, Jaguariaíva e Ortigueira que apresentaram o maior número de registros, são municípios em que as equipes do CREAS são as mesmas dos serviços de acolhimento.

Chama-se a atenção para este aspecto considerando que constitui-se ainda como um relevante desafio para os serviços socioassistenciais a compreensão sobre os processos de referenciamento e de complementariedade das atenções promovidas por estes.

Ocorre uma confusão nas atribuições que são específicas das equipes técnicas dos serviços de acolhimento e da necessidade de inserção das famílias nos processos de acompanhamento através do CRAS, e principalmente do CREAS mesmo durante o período em que a criança e/ou adolescente estiverem acolhidos.

O “Caderno de Orientações Técnicas: Serviço de Acolhimento para crianças e adolescentes” (2009) aprovado através de Resolução conjunta do CNAS e CONANDA aponta para as atribuições dos técnicos que atuam nos referidos serviços, principalmente sobre a articulação da rede para garantia de direitos das crianças/adolescentes e suas famílias, superação dos fatores que determinaram a ocorrência do acolhimento e garantia de acesso às mais diversas políticas públicas visando a provisoriedade desta medida de proteção e o direito à convivência familiar e comunitária.

O Pacto de Aprimoramento do SUAS, que estabeleceu metas a serem cumpridas entre os anos de 2014 e 2017, previu na “Meta 13” o acompanhamento através do PAEFI de no mínimo 60% das famílias com crianças e adolescentes acolhidas.

O RMA CREAS permite identificar como a meta encontra-se longe de ser atingida, o que faz com que a medida de proteção de inserção em serviço de acolhimento continue sendo utilizada no país como uma medida por si só, onde deve ser garantido o atendimento das necessidades das crianças e dos adolescentes que acabam por crescer nos referidos serviços, que contribuem para a fragilização ou até mesmo rompimento dos vínculos familiares que ainda existiam.

Diante da não inserção nos processos de acompanhamento pelas diversas políticas públicas, e a permanência da atenção ficar voltada somente para a criança e/ou adolescente, é muito comum ainda identificar o entendimento e encaminhamento de que as situações de risco e violação de direitos que determinaram o acolhimento tendem a serem resolvidas através de audiências, determinações e aconselhamentos sobre a necessidade de se arrumar um trabalho, reformar a casa, parar de ingerir bebida alcoólica dentre muitas outras questões, como condicionante para o retorno ou não das crianças e adolescentes para sua casa. Ou seja, para “provar” o seu afeto e preocupação com o filho, os pais precisam romper com questões muitas vezes estruturais ou que demandam atenção especializada, por seus próprios meios.

A violência contra crianças e adolescentes foi a violação de direito mencionada por todos os dez municípios pesquisados, mas não foi este o principal indicador apontado pelos dados do RMA/CREAS no processo de acompanhamento.

O acompanhamento de adolescentes em cumprimento de MSE apresentou-se de forma exponencial, no entanto, não foi mencionado de forma considerável como risco ou violação de direitos vivenciada pelos usuários dos serviços. Somente dois municípios citaram o tráfico de drogas. Com relação às MSE identificou-se com relação à Ponta Grossa e Telêmaco Borba:

“Ocorrência de rivalidade entre os adolescentes e o envolvimento destes com o tráfico de drogas”. (MONITORAMENTO DO ER DA SEDS/TELÊMACO BORBA /2015).

“Os adolescentes são usuários de drogas e cometem os atos infracionais de alguma forma relacionado ao uso de drogas.” (OBSERVAÇÃO. REUNIÃO DA COMISSÃO DE SOCIOEDUCAÇÃO DE PONTA GROSSA. 07/02/2016).

A política de assistência social tem através dos serviços, objetivos definidos voltados à garantia de seguranças socioassistenciais visando o fortalecimento do sistema de proteção social e do reconhecimento das adversidades traduzidas em violência e violações de direitos que acometem as relações sociais e de forma preponderante as famílias mais afetadas pela desigualdade social existente e perpetuada na história da constituição da sociedade brasileira.

Apesar do reconhecimento dos desafios presentes para a universalização da cobertura de atenção dos serviços da política de assistência social e da materialização das atenções dispensadas por esta enquanto política pública diante das necessidades apresentadas pela população, identificar que 77% da atenção dos CREAS ocorrem diante da execução de MSE em meio aberto evidencia a criminalização das vulnerabilidades socioeconômicas, ocorridas através das determinações judiciais e fragilidade da atuação protetiva do referido equipamento. Conforme Silveira (2017, p. 491):

A política de assistência social possui um histórico de funcionalidade à reprodução da desigualdade, associando-se aos mecanismos e dispositivos de controle dos indivíduos e famílias; de criminalização dos pobres e ajustamento social no conjunto das *oportunidades* de integração aos programas sociais; de controle dos considerados desajustados à racionalidade instituída, com efeitos de subalternização, institucionalização, patologização e segregação social, contribuindo, desse modo, para o conformismo social.

É importante reconhecer a funcionalidade que foi constituída entre os serviços socioassistenciais e a reprodução das desigualdades, o que evidentemente não se trata de uma exclusividade desta, mas certamente apresenta peculiaridades diante da atuação das consequências das desigualdades e vulnerabilidades geradas pelo atual modo de desenvolvimento, é o que observou-se em encontros e reuniões em que a temática foi a MSE:

“O adolescente não cumpre a MSE o educador vai até a casa e deixa um documento com as orientações e pega assinatura, três vezes, depois disto informam a juíza” (OBSERVAÇÃO. CREAS PONTA GROSSA, 10/02/2014).

“Dificuldade de encaminhar os adolescentes para cumprir a PSC. Muito preconceito.” (OBSERVAÇÃO. CREAS CASTRO, 09/02/2016).

Observação. Encontro sobre MSE. (MAIO/2016):

“[...] a pedagoga é técnica de referência da MSE, sem vinculação com o PAEFI. Identificam a comissão como um potencial articulador [...] grupo de reflexão semanal com os adolescentes, não desenvolvem trabalho com as famílias, não participam do SCFV, pois estes não querem. Não tem articulação com as demais políticas públicas.”

“Reincidência, área de local dos adolescentes é de risco [...] Poucas opções para execução da MSE. A articulação da rede é ruim. Tem plano municipal, mas este não está sendo executado, não tem comissão de socioeducação.”

“Não desenvolvem trabalho com a família. Encaminham para a rede, mas os adolescentes não têm interesse em participar do SCFV.”

“Agilizaram a aplicação da MSE porque os adolescentes estavam achando que ‘não dava nada’. Acharam que a PSC não estava sendo suficiente e precisavam chocar mais, então levaram para participar de júri e visita nas cadeias.”

Alguns relatos sobre a forma como as MSE vêm sendo executadas possibilitam identificar fragilidades no processo de acompanhamento familiar, mantendo-se ainda de forma bastante expressiva o atendimento somente ao adolescente, o que fica explícito também ao identificar a execução da MSE somente por uma profissional em detrimento da equipe do CREAS, contrariando o estabelecido nas NOB-RH/SUAS e SINASE, o que acaba por fragilizar ainda mais a matricialidade sociofamiliar e aponta para a desconexão com o PAEFI.

Os fatores mencionados relacionam-se com os relatos sobre a estrutura defasada e falta de opções para a execução da MSE, o que acaba por implicar na ausência de equipe, atuação de voluntários e descompasso entre as demandas de proteção apresentadas pelos adolescentes e suas famílias e as ofertas dos serviços socioassistenciais, o que se agrava diante da fragilidade da articulação das políticas públicas e inexecução dos planos de socioeducação.

A precariedade das condições para a execução dos serviços socioassistenciais ficam visíveis, mas mais do que isto, é possível identificar o preconceito que precisa ser enfrentado pelos adolescentes no momento do cumprimento da PSC e com relação à própria equipe do serviço, que relata a tentativa de “chocar” os adolescentes através da participação em júris e visita às delegacias, deixando claro a concepção de que a medida em meio aberto é considerada muito branda para estes, diante do que devem ter consciência dos futuros processos de responsabilização criminal que o esperam.

O preconceito e definição do lugar que cabe aos adolescentes que cumprem a medida socioeducativa são expressos também diante da negativa do direito de participação em atividades esportivas e de acesso às políticas públicas, a exemplo da educação, trabalho e assistência social, em que parece ter sido criado um consenso de que a não inserção dos adolescentes em cumprimento de MSE no SCFV, em que se constitui como público prioritário, se dá diante da negativa deste, de modo a desconsiderar muitas vezes outros determinantes.

A resistência dos adolescentes mencionada pelas equipes dos serviços também pode estar relacionada ao caráter punitivo e a obrigatoriedade de participação com o objetivo de cumprir a MSE. Importa considerar a fase de vida que os referidos sujeitos estão vivenciando, em que a insegurança e mesmo os questionamentos diante das determinações e imposições sociais realizadas são bastante presentes.

Foi possível identificar aspectos bastante importantes sobre o processo de execução das MSE a partir da observação de encontros e reuniões realizadas sobre a temática:

“Os adolescentes participam da natação, mas os educadores precisam estar presentes na aula. Ficaram desmotivados. [...] Nunca conseguiram incluir os adolescentes no programa Aprendiz” (OBSERVAÇÃO. REUNIÃO DA COMISSÃO DE SOCIOEDUCAÇÃO DE PONTA GROSSA, NOVEMBRO DE 2016).

“Os adolescentes ficam ociosos. Pedem cursos, mas algumas vezes os cursos oferecidos não são de interesse dos adolescentes.” (OBSERVAÇÃO CREAS PONTA GROSSA, 10/02/2014)

“O SCFV apresenta resistência em receber os adolescentes em cumprimento de MSE. O CRAS também é resistente em receber os adolescentes.” (OBSERVAÇÃO. CREAS ARAPOTI. 10/10/2017).

“Dificuldade em realizar a matrícula dos adolescentes que estão em cumprimento de MSE, principalmente os do Cense. Não acolhem, não aceitam.” (OBSERVAÇÃO. CREAS CARAMBEÍ, 09/02/2017).

“Dificuldade de inserção dos adolescentes nas Escolas Estaduais. Um adolescente foi na reunião do CMDCA para denunciar a exclusão. As escolas discriminam, defendem a pena de morte. [...] A entidade não insere os adolescentes no Jovem Aprendiz, falam que não se enquadram no regimento.” (OBSERVAÇÃO. CREAS TELÊMACO BORBA. 28/11/2017).

“Dificuldade de adesão dos adolescentes. Duas famílias presentes, as demais não querem saber. [...] Não querem participar do SCFV.” (OBSERVAÇÃO. ENCONTRO MSE. MAIO/2016).

“Dificuldade de trabalhar com as famílias, mas conseguiram avançar, as mães estão participando depois do horário do trabalho. Dificuldade com falta de vagas no CEEBJA. Resistência dos adolescentes participarem do SCFV.” (OBSERVAÇÃO. ENCONTRO MSE. MAIO/2016).

Identifica-se o registro sobre a “resistência” dos adolescentes em participar dos serviços, ao mesmo tempo fica bastante evidente o quanto são presentes os movimentos de não inclusão, de retirada da condição de direito ao acesso que são recorrentemente vivenciadas pelos adolescentes e que fazem parte do cotidiano de atuação dos profissionais que atuam com os adolescentes em cumprimento de MSE.

As informações do processo de monitoramento do ER da SEDS (2015), também possibilitaram a identificação da prevalência de ações voltadas para a execução das MSE nos CREAS, o que foi destacado na rotina dos serviços executados no equipamento:

- Elaboração do PIA para adolescentes em cumprimento MSE, mencionado por 5 municípios;
- O encaminhamento para cumprimento de medida socioeducativa de prestação de serviços à comunidade, mencionado 4 vezes;
- Acompanhamento semanal por educador;
- Inserção em curso EAD;
- Inserção no Programa Jovem Aprendiz;
- Inserção no SCFV;
- Acompanhamento de famílias na visita ao adolescente no Cense e
- Oficina de pintura. (MONITORAMENTO DO ER DA SEDS/2015).

As equipes descreveram atividades individualizadas realizadas através de visitas domiciliares, abordagem social, notificações para comparecimento, conversa/orientação, escuta e atendimento psicológico, atendimento de denúncias, cadastro e atendimento individual. (MONITORAMENTO DO ER DA SEDS/2015).

As atividades coletivas mencionadas foram: Ações de sensibilização e mobilização; Atividades intergeracionais; Grupos de adolescentes; Grupos com famílias; Trabalho com homens que agrediram mulheres; Grupo com crianças e adolescentes vítimas de violência; Grupo de mulheres vítimas de violência e Oficinas. (*MONITORAMENTO DO ER DA SEDS/2015*).

O processo de trabalho da gestão municipal voltada aos serviços de proteção social especial foram: Orientação para a equipe do acolhimento; Discussão de casos; Reuniões técnicas de maneira esporádica e Reuniões mensais. (*MONITORAMENTO DO ER DA SEDS/2015*).

Identificou-se dificuldades para a execução dos serviços no âmbito dos CREAS nos municípios de Ponta Grossa, Castro, Arapoti e Reserva, conforme segue: Número elevado de famílias para acompanhamento; Dificuldade para trabalhar em conjunto com o CRAS; Demanda muito grande para o número de famílias em acompanhamento; Falta de planejamento e organização das ações no momento de início dos grupos; Não conseguem atender as famílias individualmente por causa da demanda de trabalho; Realizaram planejamento dos grupos por escrito, mas estes não são feitos com base no processo de acompanhamento.” (*OBSERVAÇÃO. CREAS*).

A articulação com as demais políticas públicas, presente em todos os serviços apresentados na Tipificação Nacional como “Articulação em Rede”, se constitui como aspecto essencial, pois garante que as políticas possam atuar de maneira fortalecida diante das suas atribuições que são específicas, reconhecendo os limites de cada uma, bem como, garantindo os direitos de todo e qualquer cidadão de acessar às diversas políticas públicas que devem materializar os direitos socioassistenciais previstos na legislação brasileira, sem que ocorra uma segmentação ou isolamento das pessoas e famílias a partir de uma suposta restrição de acesso vinculadas à vivência de determinadas situações de risco e/ou violações de direitos, além de garantir a complementariedade de atuação das políticas e equipes, pois a:

[...] necessidade de alterar este quadro de fragmentação das ações sociais, tarefa nada trivial e que constitui um dos principais desafios em direção à implementação efetiva da seguridade social.” (MONNERAT; SOUZA, 2014, p. 42).

Fez parte da história de atenção às pessoas e famílias em vulnerabilidade socioeconômica a oferta de qualquer tipo de serviço ou benefício no âmbito da política de assistência social. É significativo reconhecer que estas marcas ainda se fazem presentes na execução dos serviços socioassistenciais, sendo identificado através das equipes dos CREAS que diante da ocorrência de violações de direitos, as demais políticas públicas e mesmo os demais serviços da assistência social compreendem que a responsabilidade de atendimento e acompanhamento é do CREAS, ocorrendo uma desresponsabilização dos órgãos mencionados, bem como, violação de direitos dos usuários, que são penalizados pela fragilização das possibilidades de atendimento de suas demandas.

Através da observação com relação ao funcionamento dos CREAS nos municípios de Arapoti, Telêmaco Borba, Piraí do Sul e Carambeí identificou-se que: Recebem encaminhamentos da delegacia, do Poder Judiciário e do Conselho Tutelar para investigação de ocorrência de situações de violência; Realizam escuta das crianças para a delegacia; Profissionais da psicologia fazendo terapia por determinação dos juízes; Muitas demandas da educação relacionadas a testes de déficit cognitivo; Encaminhamentos da saúde com relação ao alcoolismo. (OBSERVAÇÃO. CREAS).

Ao debaterem sobre a atuação em rede, os CREAS mencionaram a realização de encaminhamentos para outras políticas públicas; reuniões esporádicas com a rede; encaminhamento para Comunidades Terapêuticas, articulação com a educação, articulação com a saúde, curso educativo sobre o uso de drogas, atividades voltadas para a autonomia financeira das mulheres; curso preparatório para adoção e monitoramento das famílias que adotaram.

Muitas das ações voltadas para o atendimento de demandas que seriam específicas de outras políticas públicas continuam a ser executadas pelo CREAS, o que exige um fortalecimento dos processos de planejamento, avaliação e definição de estratégias entre a gestão da política de assistência social e dos serviços socioassistenciais, que possibilitem o reconhecimento das especificidades da política de assistência social e o rompimento com o que foi denominado por Mota (2008) como a assistencialização das políticas de proteção social.

A “assistencialização” não é uma criação política de assistência social, e sim mais uma das consequências do desmonte das políticas de proteção social e do uso destas para a continuidade do controle e subordinação da classe trabalhadora às condições degradantes e desumanas de vida impostas pelos ditames capitalistas de produção e de suas constantes investidas voltadas para o aumento das possibilidades de acúmulo em detrimento do empobrecimento da população.

A atuação do CREAS diante das situações de risco e violação de direitos faz com que as equipes destes mantenham proximidade de atuação com o PJ e MP, órgãos que recorrentemente acabam por determinar a atuação dos profissionais dos CREAS diante de suas demandas.

O PJ e o MP apresentam contemporaneamente a composição reduzida, quando não inexistente, de equipes técnicas específicas para atuação nos mencionados órgãos, diante do que acabam por demandar diariamente aos municípios, e principalmente às equipes dos CREAS a elaboração de relatórios, estudos psicossociais, atuação em processos de adoção, escutas especiais voltadas para a responsabilização criminal de pessoas que possivelmente tenham vindo a praticar violência contra crianças, processos de conciliação, dentre muitos outros que não se constituem como atribuições dos serviços socioassistenciais.

A determinação de atuação das equipes dos serviços socioassistenciais para o PJ e MP fragilizam o vínculo dos profissionais com os usuários, pois muitas vezes participam de audiências decisórias sobre a destituição do poder familiar ou que incorrem na prisão de membros da família, o que acaba por fragilizar e em algumas situações inviabilizar a execução dos serviços diante dos seus objetivos de proteção social, comprometem o fortalecimento da rede de proteção que precisam para a sua concretização, de um processo democrático e horizontalizado, em que todos os órgãos do sistema de garantia de direitos reconhecem e respeitam as atribuições que são específicas a cada um e dialogam visando definir estratégias e encaminhamentos coletivos que não se sobrepõem, mas que se completam mutuamente.

Além das determinações para execução de ações que não são de responsabilidade da política de assistência social identifica-se que a interferência dos referidos órgãos na execução dos serviços.

“O fluxo é definido pela Vara da Infância.” (OBSERVAÇÃO. REUNIÃO DA COMISSÃO DE SOCIOEDUCAÇÃO DE PONTA GROSSA, NOVEMBRO DE 2016).

“Juíza vai passar para o CREAS o que esperam do equipamento.” (REUNIÃO DA COMISSÃO DE SOCIOEDUCAÇÃO DE PONTA GROSSA, NOVEMBRO DE 2016).

A situação ganhou tamanha proporção que vem sendo deliberada nas Conferências de Assistência Social em âmbito nacional, conforme apresenta-se:

Normatizar as relações entre o SUAS e o sistema de justiça, assegurando orientações e normas técnicas do CNAS, que subsidie aos conselhos estaduais e municipais, gestores da Política de Assistência Social e o Executivo pela não utilização das equipes do SUAS para atender às demandas do poder judiciário e Ministério Público, que extrapolam o âmbito das competências profissionais na execução da Política de Assistência Social e do SUAS, evitando a fragilização das relações entre profissionais e usuários. (BRASIL, p. 13, 2016c).

A referida deliberação foi aprovada em plenária durante a 10ª Conferência Nacional de Assistência Social ocorrida em dezembro de 2015, estando presente na dimensão 4, que teve como tema a “Qualificação do Trabalho no SUAS na consolidação do Pacto Federativo”. Ou seja, é o reconhecimento de que a desqualificação dos processos de trabalho vem interferindo e até mesmo impossibilitando muitas vezes a consolidação da proteção social da política de assistência social pactuada entre os Entes Federativos.

6.3.2 Os CRAS e a execução dos serviços de proteção social básica

Os municípios pesquisados contam atualmente com 27 CRAS em funcionamento. O início da implantação destes equipamentos foi impulsionado pela SETP a partir de 2005, momento em que conforme Gimenez e Krasnievicz [2007?] a Secretaria de Estado liberou apoio financeiro com esta finalidade em municípios que apresentavam maior concentração de pobreza. Na região de Ponta Grossa, os municípios contemplados foram: Reserva, Ortigueira e São João do Triunfo. (Gimenez e Krasnievicz; p. 115, [2007?]).

A SETP realizou o processo de monitoramento visando avaliar a implantação dos CRAS no estado do Paraná e a partir disto, conforme apontam Gimenez e Krasnievicz [2007?] estabelecer parâmetros para o funcionamento dos mesmos. As autoras descreveram que em 2006 foram realizados encontros em todas as regiões

do estado e nestas entregues formulários a serem preenchidos pelos municípios, momento em que identificaram 92 equipamentos implantados.

Os CRAS foram instalados territórios de todos os municípios do estado, contando em 2017 com 562 equipamentos de PSB em funcionamento. São 562 equipamentos públicos que se constituem como referência para os usuários da política pública de assistência social e que devem atuar como porta de entrada para esta política.

Os CRAS devem executar o PAIF – Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família, bem como, dentro das possibilidades no que se refere ao espaço físico e composição da equipes, os demais serviços de proteção social básica. Deve garantir também o acesso aos benefícios eventuais e de transferência de renda.

Com o objetivo de dar visibilidade à forma como estão implementados os CRAS, o MDS criou o ID CRAS, que assim como o ID CREAS, possibilita a identificação dos níveis alcançados em cada CRAS do Brasil nas dimensões: Serviços e Benefícios, Recursos Humanos e Estrutura Física. Os níveis vão do 1 ao 5, sendo este considerado mais adequado.

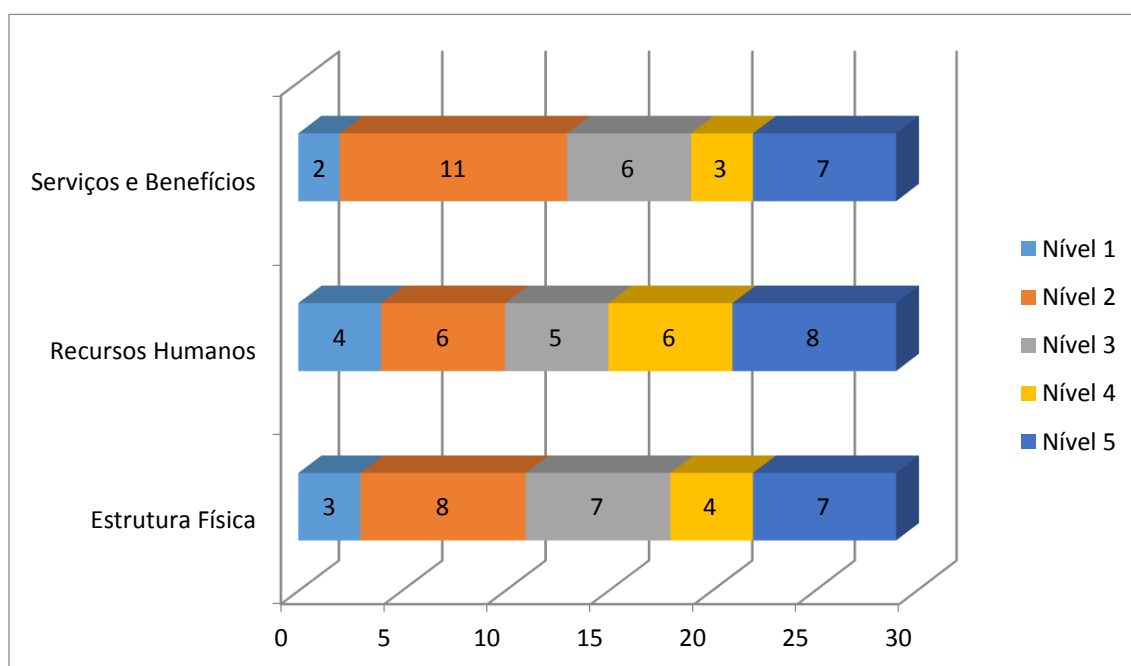


Gráfico 11 - ID CRAS região de Ponta Grossa/2016

Fonte: ID CRAS/MDS 2016

Organização: a autora

No quesito execução de “Serviços e Benefícios”, identifica-se que 13 dos 29 equipamentos alcançaram níveis 1 ou 2, considerados baixos, e que indicam fragilidades no processo de atendimento e acompanhamento de pessoas e famílias em situação de desproteção social.

Apresenta-se os critérios estabelecidos para que o CRAS atinja o Nível 5 na dimensão que se refere aos “Serviços e Benefícios” através do ID CRAS. A nota técnica da DGSUAS/SNAS/MDS apresenta aspectos diferenciados a serem considerados de acordo com o porte dos municípios, no entanto, diante da realidade dos municípios participantes da pesquisa, apresenta-se os que se referem aos municípios de pequeno porte II e de médio porte:

- Quantidade média de famílias em acompanhamento no mês, dividida pela equipe técnica (Assistentes Sociais e Psicólogos) não deve ser inferior a 20 nem superior a 100.
- Executa o PAIF, realizando no mínimo as seguintes atividades: acompanhamento de famílias; grupo/oficina com famílias; visitas domiciliares; palestras, campanhas ou eventos comunitários; orientação/acompanhamento para inserção no BPC; acompanhamento dos encaminhamentos realizados.
- Possui profissionais de Serviço Social e de Psicologia
- Possui oferta de Serviço de Convivência, para no mínimo três ciclos de vida (oferta direta do CRAS ou por meio de unidades a ele referenciadas)
- Realiza no próprio CRAS cadastramento/atualização cadastral do CadÚnico, sem utilizar para isso os profissionais de nível superior do PAIF.
- Possui forte articulação* com o(s) CREAS e com os Serviços de Educação e Saúde no território
- Funcionar, no mínimo, 5 dias por semana e 40hrs semanais. (BRASIL, 2015, p. 7).

Considerou-se primordial para o funcionamento do CRAS a composição da equipe técnica e as funções que estas desenvolvem, sendo necessário considerar neste aspecto o número de famílias acompanhadas em relação ao número de técnicos de nível superior, que não devem atuar com o cadastramento único, considerando que este demanda grande volume de trabalho e deve contar com profissionais de nível médio capacitados especificamente para esta função.

Outros pontos que ganharam destaque nos quesitos selecionados são o referenciamento do SCFV e articulação com os demais serviços da assistência social e políticas públicas

Através do RMA CRAS é possível identificar a média de famílias acompanhadas em cada um destes equipamentos através do PAIF.

Os indicadores foram calculados com base na média apresentada pelos CRAS de cada município da região, registrando-se uma grande disparidade entre os

equipamentos. Chama a atenção principalmente a diferença entre as famílias acompanhadas entre os dois CRAS de Jaguariaíva, três CRAS de Telêmaco Borba e dez CRAS de Ponta Grossa, município em que a diferença do número de famílias em acompanhamento variou entre 19 e 832 mensalmente.

Piraí do Sul, município de pequeno porte II, também mostra um significativo registro de famílias informadas como em acompanhamento, com um total de 539, sendo o segundo CRAS da região com a maior média mensal apresentada.

Acessando as informações no CAD/SUAS e realizando o cruzamento destas com o RMA, foi possível identificar os CRAS que apresentavam equipe completa conforme a NOB/RH e os que apresentavam composição técnica adequada conforme a média mensal de famílias em acompanhamento¹⁵⁰ em cada equipamento, através do que identificou-se:

¹⁵⁰A adequada composição de equipe técnica de acordo com o número de famílias em acompanhamento, está sendo identificada tendo como referência o ID/CRAS, que definiu como número mínimo de 20 e máximo de 100 famílias para cada equipe formada por uma assistente social e um psicólogo.

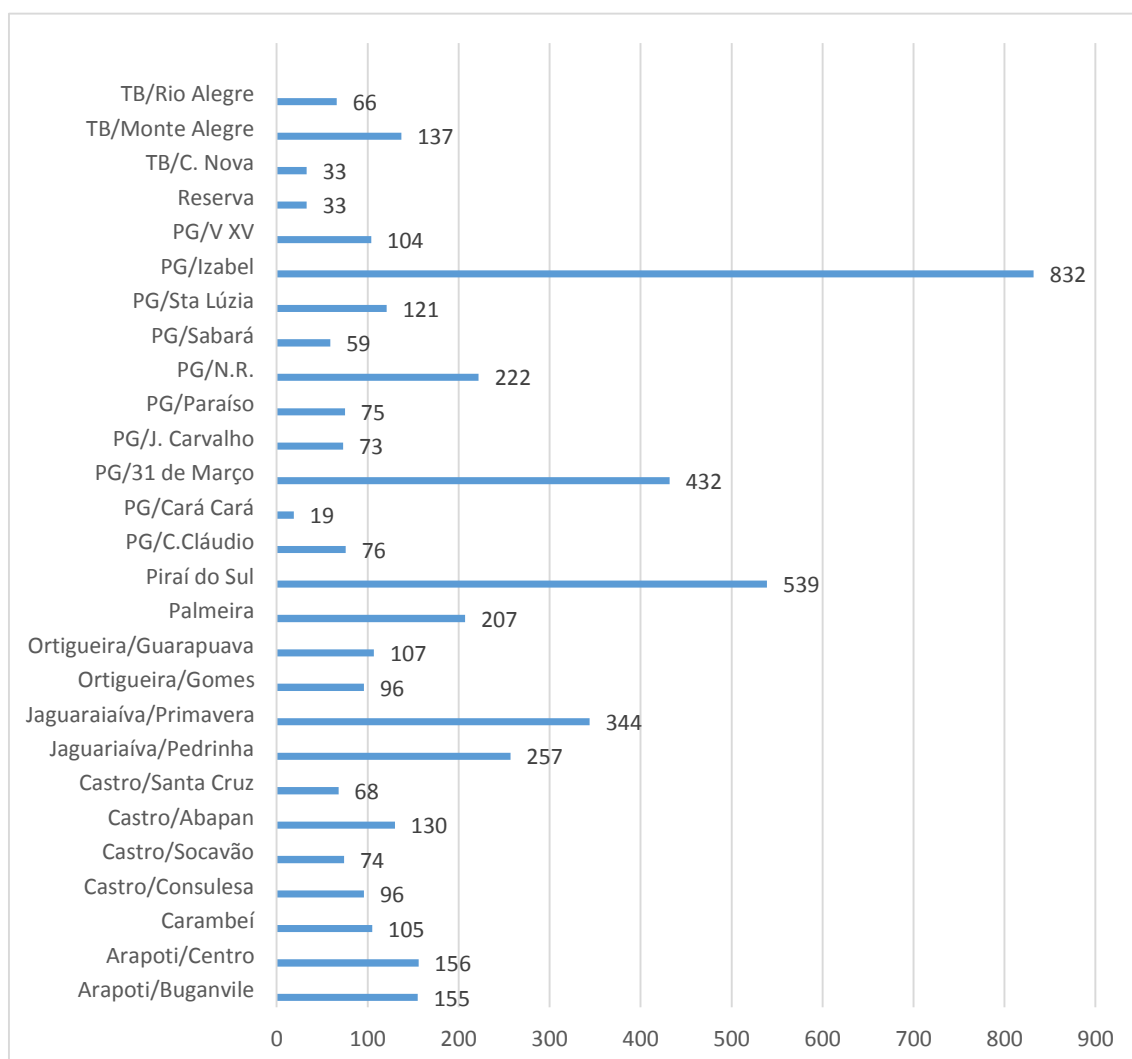


Gráfico 12 - Média de famílias em acompanhamento pelo PAIF mensalmente nos municípios da região de Ponta Grossa no ano de 2016

Fonte: RMA/CRAS 2016

Organização: A autora

- 5 CRAS (Carambeí; os dois CRAS de Ortigueira; Cará-Cará¹⁵¹ e Nova Rússia, ambos de Ponta Grossa) apresentaram equipe completa e com número de técnicos condizentes com o número de famílias acompanhadas;
- 3 CRAS (2 de Jaguariaíva e o de Palmeira) apresentaram equipe composta conforme a NOB/RH, no entanto, com equipe

¹⁵¹O CRAS Cará-Cará apresentou uma média mensal de famílias em acompanhamento abaixo do mínimo estabelecido por equipe conforme a dimensão serviços e benefícios do ID/CRAS.

técnica *insuficiente* se considerado o número de famílias em acompanhamento mensalmente;

- 15 CRAS apresentaram *equipe incompleta* conforme a NOB/RH, no entanto, a equipe técnica apresentava número *compatível* com a média de famílias em acompanhamento mensalmente (Arapoti – Centro; 4 CRAS de Castro; de Ponta Grossa: Coronel Cláudio, Jardim Paraíso, Jardim Carvalho, Sabará, Santa Luzia e Vila VX; Reserva e os 3 CRAS de Telêmaco Borba);
- 4 CRAS apresentaram as situações mais críticas, com equipes compostas em desacordo com a NOB/RH e número de técnicos insuficiente diante do número de famílias em acompanhamento, sendo (Piraí do Sul; Ponta Grossa: Vila Izabel, 31 de Março e Arapoti – Bughanvilhe).

Ocorre uma sobrecarga de trabalho em determinados territórios em detrimento de outros, o que acaba por interferir na cobertura de proteção social básica e no acesso aos serviços e benefícios.

Ressalta-se que o indicador que se refere aos 15 CRAS que estavam com as equipes incompletas, mas com o número de técnicos adequados de acordo com o número de famílias em acompanhamento, não pode ser utilizado para justificar a desnecessidade da composição destas conforme a NOB/RH. Tal afirmação é realizada tendo como base inicialmente um questionamento: É possível que o número reduzido de famílias em acompanhamento no CRAS represente uma das consequências do déficit de RH? Ou o município não apresenta demanda de acompanhamento de famílias em situação de vulnerabilidade social? Outro determinante pode estar relacionado com o local em que o CRAS está inserido, devendo ser observado a facilidade de acesso dos usuários ao equipamento.

O “Caderno de Orientações Técnicas do CRAS” (2009) trata sobre as atividades necessárias para implantação deste equipamento nos municípios. Entre estas, a necessidade de realização de um diagnóstico socioterritorial, as características das famílias em situação de vulnerabilidade que estarão referenciadas ao equipamento e as demandas apresentadas por estas. Estas são algumas das informações que devem subsidiar a definição da estrutura física,

equipamentos necessários e composição da equipe visando garantir o acesso aos serviços socioassistenciais de maneira efetiva.

Entre os municípios pesquisados, somente seis CRAS haviam realizado o diagnóstico socioterritorial e estes não necessariamente estavam atualizados. (*MONITORAMENTO DO ER DA SEDS/2015*).

É comum que a decisão sobre o território em que o CRAS será implantado tenha como pressuposto a identificação de espaços do município que não estão sendo utilizados ou que estejam disponíveis para locação. Outro determinante bastante comum é a definição do local de construção diante da disponibilidade de terreno, independente dos indicadores, que muitas vezes sequer são observados para subsidiar tal decisão.

As consequências, como é possível identificar, é que alguns CRAS estão inseridos em territórios com um número muito maior de famílias referenciadas, apresentando dificuldade em realizar a execução dos serviços de forma protetiva e proativa conforme definido através da política de assistência social.

Ressalta-se a importância de avaliação das gestões municipais sobre a análise dos territórios em que os equipamentos estão instalados, a composição das equipes, e a possibilidade que os equipamentos disponíveis apresentam de executar os serviços a ele previstos, de forma a garantir o atendimento e acompanhamento que devem materializar a proteção dos usuários no âmbito da proteção social básica.

É importante observar também a forma como o RMA vem sendo preenchido, visando identificar possíveis dificuldades de compreensão sobre as informações que devem compor o relatório e que possam acabar gerando indicadores que não retratem de forma fidedigna os processos de trabalho desenvolvidos nos CRAS.

Este olhar, que faz parte da vigilância socioassistencial e que deve contribuir para a qualificação, reordenamento e maior efetividade da capacidade protetiva dos serviços, pode vir a demonstrar a necessidade de implantação de novos CRAS, mudança de territórios de atuação, aumento de equipes ou implantação de equipes volantes.

As informações apresentadas no Gráfico 12 permitem identificar que a maior inserção no processo de acompanhamento através do PAIF vem ocorrendo diante de famílias que são beneficiárias do Programa Bolsa Família.

É presente na política de assistência social a necessidade de articulação entre o acesso aos serviços e benefícios, tendo sido tratado especificamente pela Resolução 07/2009 da CIT, através da qual foi pactuado o “Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda no âmbito do SUAS”, bem como está presente enquanto meta do Pacto de Aprimoramento do SUAS.

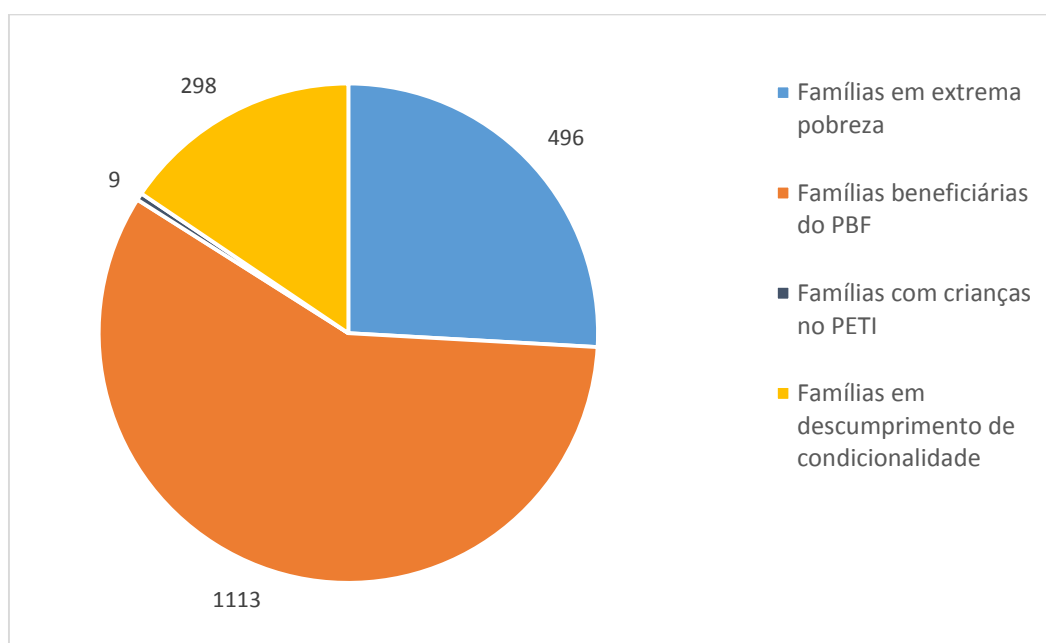


Gráfico 13 - Principais vulnerabilidades e riscos sociais vivenciadas pelas pessoas/famílias inseridas nos serviços dos CRAS na região de Ponta Grossa/2016.

Fonte: RMA CRAS/2016.

Organização: a autora.

As equipes dos CRAS registraram que além da busca de articulação entre os serviços e benefícios como o PBF e BPC, realizam este processo também em relação aos benefícios eventuais, conforme segue:

“[...] estão realizando processo de acompanhamento familiar das mulheres inseridas no programa auxílio natalidade no território do CRAS, são oito mulheres, realizam visita domiciliar, elaboraram um folder com vários temas, discutem estes durante seis meses. [...] resgataram um adolescente beneficiário do programa de transferência de renda municipal ‘Renda e Cidadania’ que era usuário de drogas, através da música oferecida no SCFV; Jovens do CRAS realizam apresentações musicais através de atividades intergeracionais; Identificam que a população

reconhece o equipamento do CRAS como referência e reconhece a função deste na garantia de direitos.” (MONITORAMENTO DO ER DA SEDS/CASTRO/2015).

“[...] recepcionista atende, faz a triagem e encaminha; as principais demandas são de Cadunico, benefícios eventuais e habitação; identificam no sistema informatizado o que o usuário já acessou; para concessão de benefícios realizam visitas; identificam demandas de BPC e necessidade de encaminhamento para outras políticas; oficinas, SCFV [...] não acompanham situações de descumprimento de condicionalidades, procuram acompanhar beneficiários do BPC” (MONITORAMENTO DO ER DA SEDS/ARAPOTI/2015)

“[...] tem o programa “Família Cidadã” (Paif) inserção SCFV, reunião mensal e cesta básica.” (MONITORAMENTO DO ER DA SEDS/JAGUARIAÍVA/2015).

Os dez municípios da região de Ponta Grossa contam em conjunto com 25.023 famílias inseridas no Programa Bolsa Família. (RELATÓRIO DE PROGRAMAS E AÇÕES DO MDS/2017). O Número de acompanhamentos realizados no ano de 2016 representa o acompanhamento de 4% do total destas.

A PNAS/2004 não prevê a obrigatoriedade de acompanhamento e inserção nos serviços de todas as famílias beneficiárias dos programas de transferência de renda, mas somente as que apresentam outras vulnerabilidades para além da renda e que estas estejam relacionadas às especificidades de atuação da política de assistência social. Diante de outras demandas deve ocorrer a articulação com as demais políticas de proteção social através da rede de proteção.

A atenção com a forma de acesso dos usuários aos serviços é de extrema relevância, considerando que pode se dar através do encaminhamento de outros serviços e políticas, por demanda espontânea ou por busca ativa das equipes nos territórios onde as famílias estão referenciadas, apontando novamente para a importância da realização do diagnóstico socioterritorial que pode contribuir para que ocorra um reconhecimento das principais vulnerabilidades e riscos sociais e regiões em que estão presentes.

Além do diagnóstico a vigilância socioassistencial, enquanto objetivo da política deve ser materializada como garantidora de direito e de cobertura de proteção social dos serviços, pois possibilita que a proteção social seja mais precisa na sua forma de atuação.

Não foi mencionada como parte da rotina de trabalho dos CRAS a busca ativa de usuários. Todos mencionaram que o processo de atendimento e

acompanhamento são realizados a partir da chegada da pessoa ou da família ao equipamento. O único equipamento que mencionou busca ativa foi a equipe móvel do município de Ponta Grossa. (MONITORAMENTO DO ER DA SEDS/2015).

“[...] a unidade móvel utiliza um trailer para atendimento na área rural, bem como, espaços da comunidade, a frequência média é de atividades a cada quinze dias na mesma comunidade, atendem em média doze comunidades;” (MONITORAMENTO DO ER DA SEDS/PONTA GROSSA/2015).

“Grande demanda espontânea para acesso aos benefícios, o que acaba tomando conta do serviço deixando de realizar busca ativa e priorizar situações de maior vulnerabilidade. Quem mais participa é quem mora próximo, mas não necessariamente são os que mais precisam. Moram muito distante, muita demanda espontânea e acabam por não fazer a busca ativa.” (OBSERVAÇÃO. ENCONTRO DOS CRAS. AGOSTO DE 2016).

A região de Ponta Grossa apresenta como característica municípios com grande extensão territorial, dispersão populacional e percentual significativo de famílias residindo na área rural. Devido a estas características, nove municípios foram contemplados com recursos do FNAS para implantação de equipes volantes, enquanto equipes adicionais ao CRAS para atuar em áreas de difícil acesso.

Entre os municípios pesquisados, seis¹⁵² foram contemplados com recursos para a referida modalidade de atendimento, no entanto, nenhum deles implantou de maneira efetiva tal processo de trabalho que poderia permitir o acesso aos serviços às famílias residentes em áreas isoladas, bem como, realizar a busca ativa.

A dificuldade de acesso às políticas públicas foi mencionada por cinco municípios e identificada como uma situação de vulnerabilidade e risco social durante o processo de monitoramento do ER da SEDS (2015). Trata-se de uma questão fundamental para se pensar nas possibilidades de acesso a proteção social.

Um dos CRAS da área rural do município de Castro também registrou as dificuldades que encontram com relação às possibilidades de acesso as Políticas Públicas:

“[...] relatam várias dificuldades relacionadas à extensão territorial e dificuldade de acesso dos usuários aos serviços, se sentem excluídos de vários processos ligados

¹⁵²Arapoti, Castro, Jaguariaíva, Palmeira, Piraí do Sul e Reserva.(RI SOCIAL/MDS).

a gestão da política; estão propondo atividades preventivas relacionadas às violações de direitos das mulheres [...] Tem proposta de trabalho com mulheres e jovens. (MONITORAMENTO DO ER DA SEDS/2015).

É importante que seja avaliado o quanto a PNAS contribui para apoiar as famílias na proteção social ou se atua somente diante da ausência ou “falha” da família, em um caráter de subsidiariedade. É fundamental identificar e analisar as formas de acesso das famílias aos serviços, se por busca ativa ou por demanda espontânea. Tal relevância é registrada pela equipe do município de Palmeira, ao reconhecer a importância do CRAS enquanto equipamento público nos territórios:

“[...] referência de acolhimento, porta de entrada para a grande maioria das demandas da população” (MONITORAMENTO DO ER DA SEDS/2015).

Além da busca ativa, a abordagem social também deve contribuir para a identificação das demandas de proteção social a serem garantidas através do acesso aos serviços socioassistenciais, que conforme mencionado foi registrada por seis dos dez municípios pesquisados (RMA/CREAS/2016). Para que a abordagem social tenha impacto nas possibilidades de proteção social, novamente ressalta-se a necessidade de articulação da rede de serviços e de políticas públicas visando o atendimento e a garantia de direitos diante das desproteções sociais identificadas.

O gráfico a seguir possibilita a identificação das principais ações realizadas nos CRAS, no que se refere ao acesso aos serviços e benefícios. Os dados apresentados se referem aos dez municípios pesquisados e foram organizados a partir do quantitativo anual e média mensal de atendimento dos municípios.

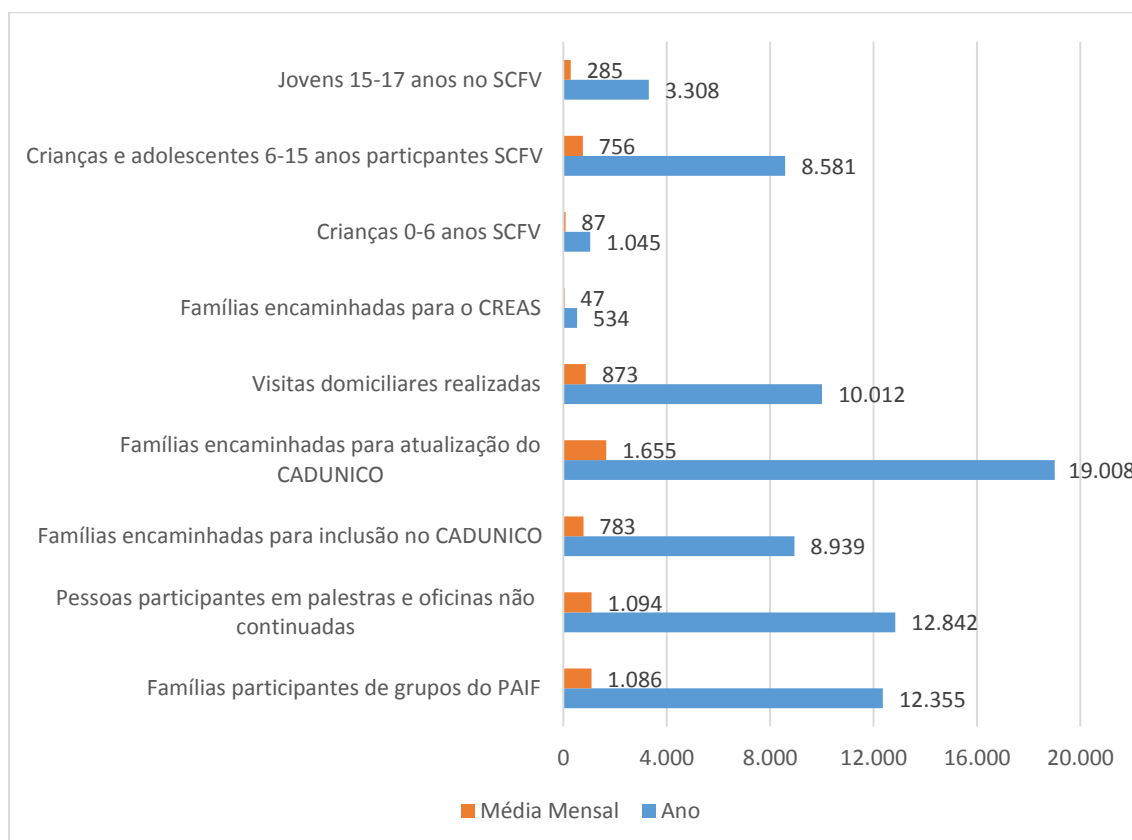


Gráfico 14 - Identificação do número de pessoas/famílias inseridas nos serviços de PSB e principais atividades desenvolvidas nos CRAS da região de Ponta Grossa/2016

Fonte: RMA/CRAS/2016

Organização: a autora

Em média 1.086 famílias participaram do PAIF mensalmente nos 10 municípios. Foi possível identificar que a maioria dos CRAS vem apresentando uma sobrecarga de trabalho em relação à composição das equipes e capacidade estimada para cada equipamento.

Um número mais elevado de famílias participou de palestras e ações descontinuadas do que propriamente do PAIF. O RMA/CRAS dá visibilidade às demandas que são significativas em termos de volume de trabalho para a inserção e atualização do Cadúnico, que em conjunto somaram 27.947 atendimentos realizados em um ano.

A atenção ao Cadúnico nos CRAS é tão expressiva que foi considerada como critério para o ID CRAS no nível que se refere aos “Serviços e Benefícios”, devendo ser garantido que os técnicos não atuem na realização dos cadastros, permanecendo voltados à execução dos serviços.

A inserção dos usuários no CadÚnico para garantia de acesso aos benefícios é de extrema relevância, mas deve ser organizado de maneira que não venha interferir nas possibilidades de execução dos serviços socioassistenciais. Na composição das equipes dos CRAS, identificou-se dez profissionais com a função de cadastradores em oito CRAS da região.

Além disto, deve-se manter a atenção nas especificidades e objetivos da atuação dos equipamentos e serviços, o que caso seja desconsiderado, incorre na possibilidade de fazer muitas coisas, mas não fazer o que se mostra essencial diante das necessidades de proteção social apresentadas pelas famílias, o que precisa ocorrer através da execução do PAIF e diante das possibilidades de identificação das demandas e definição de estratégias coletivas para garantir a atenção que se mostre compatível com a vulnerabilidade ou risco social vivenciada, o que conforme é possível identificar na fala dos profissionais é um grande desafio.

Os relatos sobre o cotidiano dos serviços executados nos CRAS foram:

“Recepção, atendimento técnico individualizado, visita domiciliar, inserção em benefício eventual ou de transferência de renda; Encaminhamento para outras políticas e inserção em oficinas ou no SCFV”. (MONITORAMENTO DO ER DA SEDS/2015).

A rotina de trabalho, a princípio retrata o processo de escuta, acolhida, identificação das situações de vulnerabilidade e risco social, articulação com as demais políticas públicas e inserção em oficinas ou nos SCFV que podem ser executados no próprio CRAS ou demais equipamentos públicos e rede conveniada. (MONITORAMENTO DO ER DA SEDS/2015).

“[...] o acompanhamento familiar é realizado através de grupos, visitas, atendimentos, procuram identificar demandas e incluir nos grupos;” (MONITORAMENTO DO ER DA SEDS/TELÊMACO BORBA/2015).

“[...] quando chegam da visita elaboram prontuário e plano identificando as potencialidades e dificuldades.” (MONITORAMENTO DO ER DA SEDS/ORTIGUEIRA/2015).

“[...] não realizam acompanhamento familiar dos usuários do SCFV” (Arapoti)

“Grupo do PBF: condicionalidades, o papel da mulher na sociedade; Grupo de dança: adolescentes e mulheres”. (MONITORAMENTO DO ER DA SEDS/ARAPOTI/2015).

“Acolhida coletiva para apresentação do CRAS à comunidade; SCFV intergeracional mulheres do Bairro Sales trazem as filhas – crianças e adolescentes – fazem o serviço em conjunto por que não tem espaço físico; [...] Com os idosos iniciaram trabalho sobre o Estatuto do Idoso e direitos destes;” (MONITORAMENTO DO ER DA SEDS/ORTIGUEIRA/2015).

Os relatos das equipes de Arapoti e Ortigueira apontam para a presença precípua das mulheres nos serviços socioassistenciais ofertados.

A política deve atuar a partir da lógica da matricialidade sociofamiliar. No entanto, o que se identifica é que as mulheres é que frequentam os serviços, ou são chamadas para responder diante da vivência de situações de vulnerabilidade ou risco social de pessoas dependentes, independente do ciclo de vida destas.

O papel social atribuído à mulher na sociedade brasileira, necessariamente precisa ser considerado pelas gestões das diversas políticas públicas. Ignorar esta realidade seria uma ironia diante da sobrecarga de responsabilidades de proteção social que existe muito mais com relação às mulheres e que a princípio seriam delegadas às “famílias” no país.

Poderia ser mencionado como exemplo, a forma como a gravidez na adolescência é tratada pelas políticas sociais. Em que momento os meninos adolescentes são chamados a participar dos serviços e políticas que se propõem a abordar tal temática?

Estes são apenas alguns dos exemplos que podem contribuir para retratar a forma como as mulheres vêm sendo responsabilizadas e inseridas nas políticas sociais e descritas como a participação da “família”, mesmo que os pais nunca tenham colocado os pés em algum equipamento público da política de assistência social. Observou-se no encontro dos profissionais dos CRAS que:

“Os usuários do CRAS são mulheres, os homens tem resistência. Mulheres chefes de família, com baixa auto-estima, beneficiárias de programas sociais, vivência de situações de violência e reprodução de situações de vulnerabilidade e risco gerações. [...] Bolsa família como única fonte de renda. Na área urbana mesmo tendo companheiros, estes não são mais os mantenedores da casa. As mulheres chefiam as famílias, mas os homens estão presentes e elas não podem voltar a estudar.” (OBSERVAÇÃO. ENCONTRO DOS CRAS. AGOSTO DE 2016).

As oficinas ou grupos dos serviços socioassistenciais de PSB, são organizados tendo como base a característica de participação preponderante das

mulheres e das meninas e da compreensão que se tem sobre o papel destas no âmbito familiar e social.

As oficinas descritas pelas equipes dos CRAS foram:

“Decoração de chinelo, corte e costura, manicure, academia, yoga, artesanato, bocha, vôlei, dança/baile, violão, circo, teatro, confecção de docinho, pintura, crochê, artesanato em fita tuza, patchwork, jazz, zumba, hip hop, futsal, muay thai, kung-fu, vídeos, dinâmicas, palestras, bingo e atividades socioeducativas”. (MONITORAMENTO DO ER DA SEDS/2015).

“Coloca-se a hipótese de que são necessárias mudanças na estrutura de proteção social para avançar na igualdade entre homens e mulheres no mercado de trabalho e nas atividades domésticas.” (DEL VALLE; COSTA, 2014, p. 150). As oficinas envolvem principalmente a prática de atividades esportivas, culturais, artesanais e cursos que supostamente possibilitariam a geração de renda para as mulheres. O que leva a se retomar o questionamento sobre as especificidades de atuação dos serviços socioassistenciais diante das vulnerabilidades e riscos sociais vivenciados pelos usuários dos serviços e possíveis impactos das atividades propostas diante destas.

“Tem dois grupos de PAIF [...] é difícil trabalhar com reflexão quando a base material está comprometida. Precisam partir do concreto. [...] Vulnerabilidades, poucos empregos, informalidade, violência. Eles têm dificuldades em lidar com os seus problemas.” (OBSERVAÇÃO. ENCONTRO DOS CRAS. AGOSTO DE 2016).

Questiona-se sobre a compatibilidade existente entre as demandas apresentadas e a forma como os serviços vêm sendo executados. As atividades esportivas, culturais e artísticas certamente são fundamentais para qualquer cidadão e em qualquer sociedade, no entanto, existem políticas específicas que deveriam propô-las garantindo-se a universalidade de acesso e a participação de todo e qualquer munícipe, sem segmentação ou discriminação.

As oficinas podem contribuir para os processos de socialização, convivência, acolhida e rompimento de vivência de situações de vulnerabilidade e risco social, no entanto, não podem ser oferecidas por si só, tendo sempre em vista o campo de atuação da política pública em que está inserida.

As atribuições que são de outras políticas públicas e que estavam inseridas nas rotinas dos serviços executados pelos CRAS são expressas em questões que envolvem a habitação, Poder Judiciário e trabalho:

“[...] estão estimulando e apoiando a organização de uma associação de costureiras como estratégia de geração de renda; realizaram parceria com a Cargil e fizeram com que esta contratasse as mulheres da região para trabalhar nas estufas, a Cargil busca as mulheres com dois ônibus, as crianças vão para o CMEI de van” (MONITORAMENTO DO ER DA SEDS/CASTRO/2015).

“Toda a equipes está priorizando as demandas do Programa Minha Casa Minha Vida;” (MONITORAMENTO DO ER DA SEDS/TELÊMACO BORBA/2015).

“[...] todos os CRAS atendem demandas do poder judiciário (parecer, laudo, relatórios, acompanhamento familiar), estes não conhecem qual é o papel da AS e determinam para o CT questões que não são de sua responsabilidade; identificada a necessidade de articulação da rede.” (MONITORAMENTO DO ER DA SEDS/PONTA GROSSA/2015).

“As escolas não sabem o que é o CRAS ou CREAS e solicitam que a psicóloga do CRAS realize atendimentos; Não tem psicóloga ou assistente social na educação; não estão atuando intersetorialmente.” (MONITORAMENTO DO ER DA SEDS/PIRAÍ DO SUL/2015).

As equipes relatam que os equívocos quanto aos encaminhamentos ou determinações para que os CRAS e CREAS executem ações que não são de sua responsabilidade se dão diante do não conhecimento da rede sobre o papel de tais equipamentos públicos, da ausência de estrutura em outros órgãos e políticas públicas e da desarticulação da rede, que não possui fluxos pactuados e não atuam de maneira complementar, mas cindida e fragilizada. Sendo importante conforme Silveira:

[...] sublinhar que é no momento de definição do conteúdo específico da assistência social na proteção social brasileira, por meio da PNAS/04, que o SUAS comparece como sistema público de gestão a ser implementado para a garantia das seguranças relacionadas à função de proteção. (SILVEIRA, 2017, p. 496)

A atuação dos serviços socioassistenciais tendo como base as especificidades da política de assistência social é de grande relevância para que se possa avançar na concretização da proteção social e garantia das seguranças

socioassistenciais, sendo importante considerar neste processo a forma como a política de assistência social vinha sendo executada antes do SUAS¹⁵³.

Reconhecer a existência deste processo é importante para que se possa compreender porque os reordenamentos e mudanças propostas muitas vezes causam estranhamento e resistência, por conta de antigas formas de fazer que foram socialmente construídas e se consolidaram ao longo dos tempos e diante da prolongada ausência do Estado nos estabelecimento de garantia de direitos e de materialização de acesso a estas.

O Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, serviço da PSB é executado nos 10 municípios da região de Ponta Grossa, destes, 8 recebem cofinanciamento Federal para execução do mesmo, com exceção de Arapoti e Carambeí.

O SCFV constitui-se como um importante potencial de proteção social às crianças e adolescentes pela metodologia proposta, pela continuidade de acesso e divisão com as famílias, ou mulheres, das demandas de cuidados de pessoas que apresentam pelo próprio ciclo de vida, necessidade de atenção continuada.

É possível identificar nos relatos que se seguem a fragilidade existente com relação ao SCFV ou outras políticas públicas que pudessem se constituir como espaços de cuidado em conjunto com as famílias:

“Os pais precisam pagar para terceiros o cuidado dos filhos, a renda fica ainda mais fragilizada; As famílias se ajudam muito entre si, serviços não dão conta então eles se ajudam; Rede de solidariedade nos territórios em que vivem, ajuda mutua, uma cuida do filho da outra quando falta vaga no CMEI; Famílias são criativas em busca de estratégias de sobrevivência. Vizinhos e familiares fazem a proteção social; As famílias encontravam dificuldade em acessar os serviços e por isto procuravam muito as igrejas, com a ampliação da cobertura dos CRAS as famílias estão entendendo mais o papel dos serviços; Desproteção das crianças e adolescentes quando os pais vão trabalhar, uma criança cuidando da outra. Consideram as famílias como sobreviventes.” (OBSERVAÇÃO. ENCONTRO DOS CRAS. JULHO DE 2016).

¹⁵³ Bourguignon (1997) identificou a existência de 28 entidades para atendimento às crianças e adolescentes no município de Ponta Grossa, destas, 4 eram governamentais. As principais atividades desenvolvidas pelas referidas entidades eram: 1º Educação; 2º Atividades culturais e esportivas; 3º Saúde; 4º Trabalho e apoio socioeducativo; 5º Abrigo; 6º Atividades artesanais; 7º Atividades com as famílias. (BOURGUIGNON, 1997, p. 40-41).

Identifica-se o reconhecimento da ausência dos serviços e das políticas públicas e as formas de organização das famílias e redes de solidariedade e apoio que precisam ser mobilizadas diante disto, dando visibilidade a subsidiariedade do Estado na proteção social. Estas situações recorrentemente são registradas como negligência e violação de direito das famílias, e dificilmente como violação por parte do Estado.

O processo de cofinanciamento proposto pelo Governo Federal através de repasses continuados – fundo a fundo – para o SCFV possibilitou o início do reordenamento¹⁵⁴ e qualificação deste.

Os municípios através das gestões das secretarias municipais, serviços e instâncias de controle social pactuaram metas que deveriam ser cumpridas entre 2014 e 2017.

Através da deliberação para cofinanciamento dos serviços pelo FNAS, passou a ser pautado de maneira muito fortalecida a inclusão dos usuários nos serviços, especialmente a garantia de acesso dos usuários considerados prioritários, tendo sido vinculado o acesso ao recurso a este aspecto, considerando que os municípios deveriam realizar a inclusão de no mínimo 50% do público prioritário.

Atualmente são 39 Centros de Convivência na região. Equipamentos em que são executados SCFV, identificados através do CAD SUAS e SISC. Entre os 10 municípios, 3 atingiram as metas pactuadas, 2 somente a meta de inclusão do público prioritário e Ortigueira atingiu tanto a meta de inclusão quanto a de público prioritário.

A execução do SCFV a partir do processo de reordenamento proposto em 2013 vem exigindo o fortalecimento da capacidade de gestão das secretarias municipais de assistência social de forma articulada aos equipamentos públicos e entidades que fazem parte da rede socioassistencial.

O processo de reordenamento deve estar vinculado à vigilância socioassistencial no intuito de romper com a continuidade da prestação do serviço de forma a desconsiderar a característica dos territórios e demandas para execução dos mesmos.

¹⁵⁴Resoluções número 01/2013 da CIT e 01/2013 do CNAS que tratam do reordenamento do SCFV – Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos.

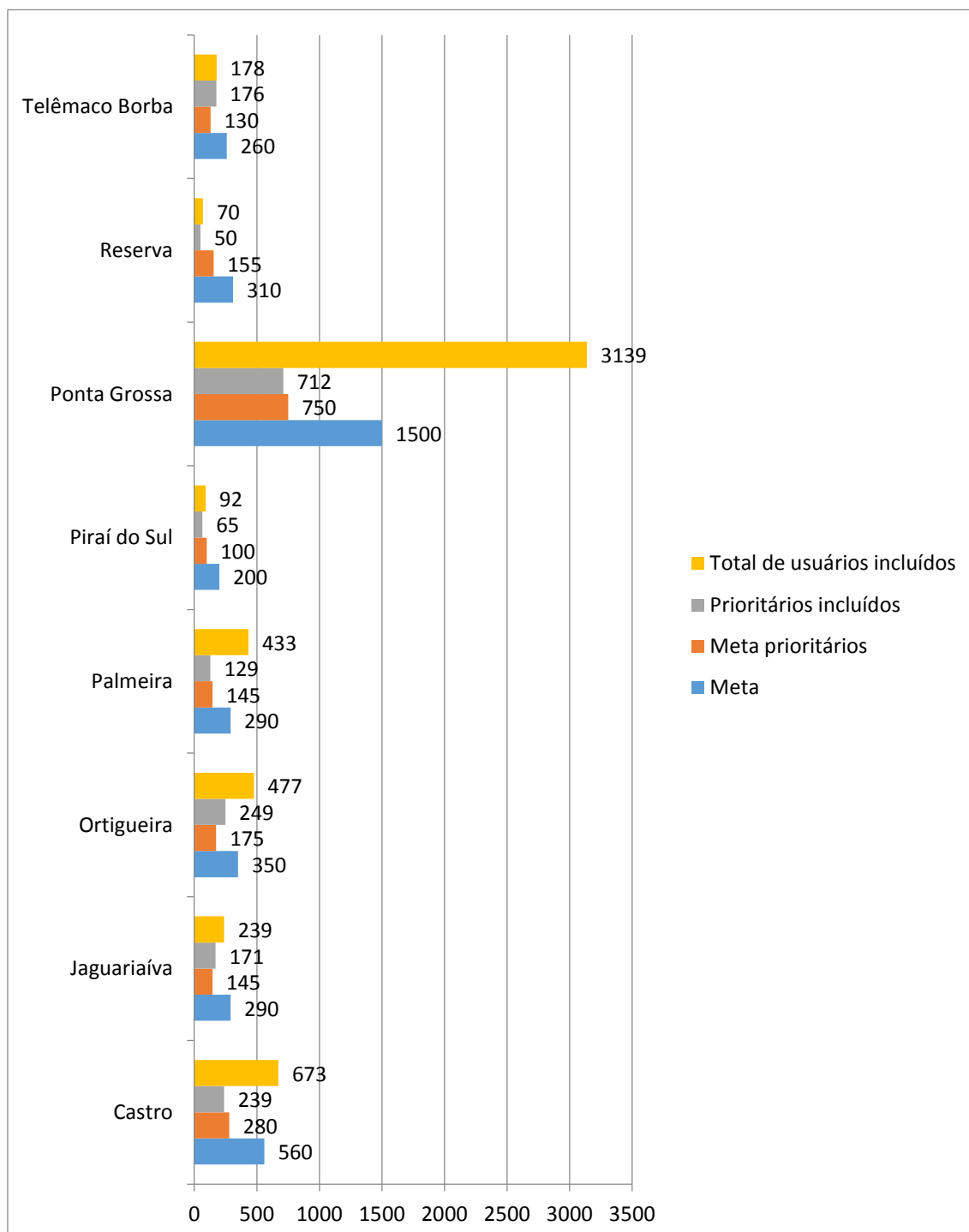


Gráfico 15– Metas e público prioritário inserido no SCFV por município da região de Ponta Grossa/outubro de 2017.

Fonte: SISC/ OUTUBRO DE 2017.

Organização: a autora.

A definição dos locais em que os serviços são oferecidos e a faixa etária a ser incluída em cada um destes requer um processo de estudo e planejamento a ser realizado com as equipes dos CRAS, CREAS e demais políticas públicas.

Comumente, os contraturnos sociais como eram conhecidos, realizavam a inserção dos usuários de forma desconectada da rede. Ou seja, tratavam-se de serviços públicos, pois estavam inscritos nos conselhos municipais e recebiam recursos públicos mas identificavam e inseriam os usuários com os critérios que entendessem mais adequados.

Vem se buscando através do processo de reordenamento alterar a lógica de inserção nos serviços, bem como, sobre o planejamento para a execução destes, que deve estar em consonância com o proposto pela Política de Assistência Social diante das funções que lhe foram definidas.

Processo que não se dá de maneira fácil de ser compreendida em todos os seus aspectos, mas que vem se mostrando como uma importante perspectiva de avanço nas possibilidades de proteção social e de complementariedade de atuação entre os serviços socioassistenciais.

É possível entender que os processos de reordenamento dos serviços socioassistenciais encontrem tantas barreiras e mesmo incômodos, pois mostra-se ainda muito recente se considerada a história da atuação das organizações da sociedade civil no atendimento às crianças e adolescentes e a forma como estes ocorriam.

O FNAS vem realizando o cofinanciamento do SCFV, mas antes disto somente os recursos municipais vinham sendo repassados às entidades que executavam serviços para as crianças e adolescentes através de convênios anuais estabelecidos e aprovados pelos conselhos municipais. O que passa a se alterar a partir de 2017 diante do início de vigência da Lei 13.019/2014, a qual os municípios vêm se adequando.

Somente dois municípios da região relataram possuir critérios técnicos estabelecidos para a definição dos valores de cofinanciamento para execução de serviços socioassistenciais¹⁵⁵ através das organizações da sociedade civil, sendo

¹⁵⁵A ausência de critérios técnicos possibilitou a ocorrência de variações entre R\$16,00 e R\$1.100,00 per capita para execução do SCFV na região de Ponta Grossa. Nos municípios que relataram possuir

relatado que estes vinham sendo realizados a partir de “repasses históricos”, assim como, a definição das executoras, preponderantemente ligados a entidades religiosas e que apresentam dificuldades de compreensão sobre as necessidades de mudanças na forma em que são executados os serviços. (MONITORAMENTO DO ER DA SEDS/2015).

Teixeira (2009) aponta para os desafios de se consolidar e efetivar serviços com quantidade e qualidade considerando os baixos investimentos per capita, ausência ou descontinuidade de investimentos públicos diante de serviços que precisam ocorrer de forma continuada.

Diante de alguns dos desafios mencionados, e das situações de vulnerabilidade, risco social e violações de direitos identificados pelas equipes dos municípios, importa identificar as características dos usuários atualmente inseridos no SCFV.

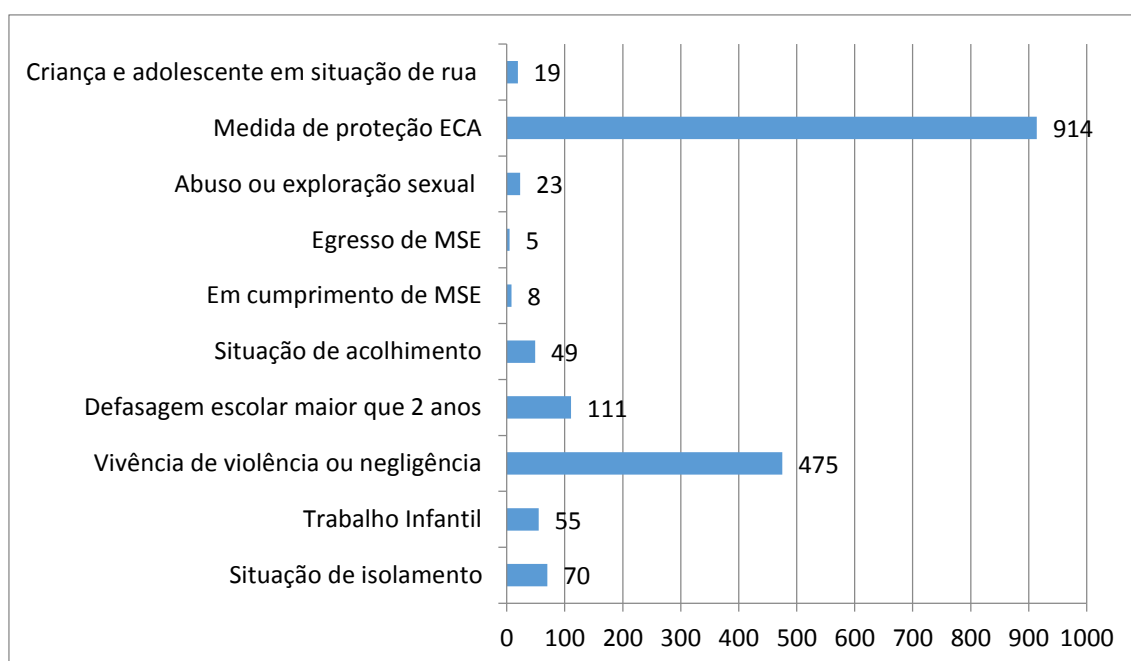


Gráfico 16 – Crianças e adolescentes identificadas como público prioritário inseridos no SISC na região de Ponta Grossa/outubro de 2017
 Fonte: Rede SUAS/MDS 2017
 Organização: a autora.

critérios elaborados a partir de estudo sobre o custo do serviço, o valor conveniado para execução de SCFV foi de R\$ 139,00 no município de médio porte e de R\$ 200,00 no de grande porte. (MONITORAMENTO DO ER DA SEDS/2015).

Como é possível identificar através das situações prioritárias apontadas no gráfico acima exposto, é imprescindível que ocorra uma forte articulação entre os CREAS e CRAS através do PAEFI e PAIF respectivamente, que através do acompanhamento de famílias em situação de vulnerabilidade, risco social e violação de direitos podem identificar o público prioritário do SCFV e garantir a partir disto um dos aspectos dispostos no processo de referenciamento que deve ocorrer entre os serviços da PSB presentes no território e os CRAS.

O SCFV é um serviço da PSB, mas os usuários deste constituem-se ao menos inicialmente, como pessoas que vivenciaram riscos ou violações de direitos inscritos nas atenções que devem ser garantidas através da PSE. Ou seja, deve-se descaracterizar a forte divisão que esteve presente no processo de atendimento de crianças e adolescentes no PETI ou no Sentinela por exemplo.

A articulação continua sendo um grande desafio. Os CREAS apresentaram através dos dados do RMA que 77% dos acompanhamentos às situações de violação de direitos de crianças e adolescentes se deram diante de adolescentes em cumprimento de MSE em meio aberto. No entanto, somente 8 adolescentes nesta condição encontram-se inseridos no SCFV, apesar de estarem identificados como público prioritário.

Os dados demonstram também a insipiente inserção de crianças e adolescentes que receberam o acolhimento como medida de proteção, identificando-se somente 49 inserções. É um número maior do que o acompanhamento realizado pelos CREAS às famílias das crianças e adolescentes acolhidas nos 10 municípios no ano de 2016, o que ocorre também com relação ao trabalho infantil, em que foi identificado como característica de 55 crianças e adolescentes inseridas no SCFV, sendo que no PAEFI somente 27 registros de acompanhamento haviam sido realizados no ano de 2016. Os indicadores são mais relevantes do que os apresentados pelo PAEFI, mas não deixam de ser insipientes diante da dimensão de risco e violações a que estão expostas as crianças e adolescentes.

Foi apontado pelas equipes dos serviços um impedimento de ordem burocrático para identificação das crianças e adolescentes acolhidas inseridas no SCFV no SISC, considerando-se que diante da ocorrência da destituição do poder

familiar somente a partir dos 16 anos conseguem realizar o Cadúnico diretamente para o adolescente de forma desvinculada de um responsável familiar, o que estaria ocasionando a impossibilidade de registro de algumas participações do SCFV no SISC. Tal aspecto é relevante, no entanto, sabe-se que a destituição do poder familiar não se constitui como realidade para a grande maioria das crianças e adolescentes que estão nos serviços de acolhimento, e quando isto ocorre, espera-se que seja de imediato possibilitado a inserção em família substituta. De qualquer forma, o aspecto mencionado precisa ser considerado e debatido no sentido de garantir a inserção das crianças e adolescentes no Cadúnico, garantindo-se o acesso aos benefícios e serviços que possam vir a contribuir para a ampliação da proteção social destas.

O maior determinante para inserção no SCFV apresentado pelos municípios foi a situação de negligência e abandono, que foi identificado como o terceiro maior indicador de violação de direitos das crianças e adolescentes inseridas no PAEFI e na sequência as “medidas de proteção do ECA”, que representaram 53% das inclusões no SCFV.

As medidas de proteção para crianças e adolescente previstas no ECA estão dispostas entre os artigos 98 e 102 e podem ocorrer diante da violação ou ameaça de violação de direitos em decorrência de uma ação ou omissão da sociedade, do Estado, da família ou de sua própria conduta.

As equipes dos serviços apresentaram dificuldades encontradas no que se refere à falta de articulação, bem como, sobre estratégias e ações que já vem sendo realizadas visando romper os processos segmentados de trabalho:

“Pouca articulação entre a PSB e a PSE, não tem conhecimento sobre os indicadores de notificações de violações de direitos no município [...] encontram dificuldades em identificar as situações de trabalho infantil, não reconhecem o tráfico de drogas e a exploração sexual como trabalho infantil” (MONITORAMENTO DO ER DA SEDS/PONTA GROSSA/2015)

“Estão realizando os atendimentos, mas o fluxo é inverso, a procura é feita na entidade, estas encaminham para o CRAS, mas não recebem nenhum retorno do atendimento e acompanhamento. [...] O principal desafio é a articulação da rede. O CRAS liga para a entidade para saber da família, o CRAS não tem estrutura para o desenvolvimento do trabalho. As famílias perdem a credibilidade com relação aos equipamentos públicos pela falta de funcionamento adequado; Fazem busca ativa e contato com as escolas para buscar crianças e adolescentes porque não recebem

encaminhamentos.” (OBSERVAÇÃO. OFICINA DE REORDENAMENTO DO SCFV PONTA GROSSA E CARAMBEÍ. 12/05/2017).

“[...] precisam fortalecer a articulação entre o CRAS e o SCFV; precisam reordenar os serviços.” (MONITORAMENTO DO ER DA SEDS/ARAPOTI/2015)

“[...] OS SCFV atendem demandas de todos os territórios, dividem por faixa etária e utilizam transporte da educação para deslocamento; os serviços estão realizando levantamentos dos usuários por territórios para atendimento dos CRAS e CREAS; realizam discussão conjunta para acompanhamento pelo CREAS das pessoas em violação de direitos que frequentam os SCFV.” (MONITORAMENTO DO ER DA SEDS/TELÊMACO BORBA/2015).

Foi possível identificar que as fragilidades apresentadas no processo de acompanhamento familiar fazem com que ocorra a inversão dos fluxos para inserção nos serviços, bem como sobre a complementariedade e referenciamento previstos para o funcionamento da política de assistência social.

A falta de articulação entre os equipamentos e serviços da proteção social básica e especial e a fragilidade de reconhecimento dos indicadores que expressam as violações de direitos presentes nos territórios acabam também impactando na reduzida inserção do público prioritário do SCFV.

O SCFV possui um grande potencial nas possibilidades de ampliação da proteção exercida pela política de assistência social. O processo de reordenamento que foi startado a partir de 2013 diante da ocorrência de cofinanciamento do FNAS para os FMAS, mais do que reordenar o próprio SCFV, vem contribuindo para o reordenamento dos demais serviços socioassistenciais, pois para que o reordenamento daquele ocorra, exigiu-se que cada serviço compreendesse de maneira mais efetiva os seus objetivos e especificidades e trouxe à tona o elo e a articulação que fundamentalmente precisam ocorrer para que os serviços socioassistenciais possam garantir a proteção social que lhe é cabível.

O reordenamento do SCFV ocasionou um movimento, uma dinâmica que vem fazendo com que as equipes dos CRAS e dos CREAS tenham maior clareza sobre as suas atribuições na execução do PAIF e do PAEFI. Possibilitou a visibilidade da inversão que deve ocorrer no processo de identificação do público prioritário para o

SCFV a partir do acompanhamento familiar e da complementariedade do SCFV a estes¹⁵⁶.

A complementariedade entre PAIF, PAEFI e SCFV e entre estes e os demais serviços e benefícios socioassistenciais é que possibilitam a materialização da proteção social inscrita no âmbito da política pública de assistência social, e que torna tão frágil, ou pouco visível o impacto que cada um destes pode ter de maneira fragmentada.

Identifica-se alguns dos impactos relatados pelas equipes diante do processo de reordenamento do SCFV:

“Maior participação das famílias, diminuição da evasão escolar, melhora do rendimento escolar, aumento do capital cultural, socialização de saberes com outros públicos e monitoramento de situações de vulnerabilidades e risco.” (OBSERVAÇÃO. OFICINA DE REORDENAMENTO DO SCFV PONTA GROSSA E CARAMBEÍ. 12/05/2017).

“É um serviço de referência na comunidade. Elaboraram as diretrizes, regras juntamente com as crianças.” (OBSERVAÇÃO. ENTIDADE DE PONTA GROSSA. 17/10/2017).

“Aumentaram o referenciamento das famílias por causa do SCFV. Observaram melhor articulação da rede. [...] Começaram a diferenciar mais o PAIF do SCFV, se misturavam muito.” (OBSERVAÇÃO. OFICINA DE REORDENAMENTO DO SCFV EM ORTIGUEIRA. 08/06/2017).

O reordenamento do SCFV, ao menos oficialmente, não apresentou como objetivo ao ser proposto, o reordenamento da rede de serviços socioassistenciais, mas identifica-se que certamente esse vem sendo um dos mais importantes impactos identificados com relação a este.

As seguranças socioassistenciais de acolhida e convívio podem ser identificadas através da complementariedade dos serviços, de uma forma que ao serem mencionados de forma isolada não se materializam.

¹⁵⁶ Destaca-se que o trabalho instituído pela equipe técnica de referência da PSB no ER da SEDS de Ponta Grossa vem impactando no reordenamento do SCFV na região, o que se deu através de reuniões, oficinas in loco, monitoramento dos planos de reordenamento elaborados, encontros para trocas de experiências.

6.4 ARTICULAÇÃO DA REDE DE PROTEÇÃO

A Política de Assistência Social considera a importância da intersetorialidade e do trabalho em rede para a execução dos serviços socioassistenciais e para a garantia dos direitos dos usuários.

São apresentados na Tipificação Nacional as especificidades e necessidade de articulação em rede para a execução, cumprimento dos objetivos e seguranças que devem ser afiançadas através dos serviços socioassistenciais.

A atuação articulada da rede é reconhecida como estratégia fundamental para a garantia da proteção social de crianças, adolescentes e suas famílias diante da vivência de situações de risco e violação de direitos.

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 municipais. (YASBEK, 2014, p. 98).

Foi possível identificar através da pesquisa documental como estava a articulação da rede de proteção nos municípios que fazem parte da região de Ponta Grossa¹⁵⁷.

Sobre a atuação em rede para enfrentamento às situações de violência e violação de direitos identificou-se que em 2015, somente quatro dos dez municípios relataram possuir instância, denominada como comissão ou rede - com o objetivo de buscar a articulação entre as políticas para fortalecimento da capacidade protetiva das mesmas.

Em 2017, cinco municípios informaram possuir comissão ou rede articulada de enfrentamento às situações de violência, o que representa metade dos municípios pesquisados. Esta situação é dinâmica, altera-se de forma constante e exige de maneira continuada processos de mobilização, sensibilização e articulação visando à definição de estratégias conjuntas, pactuações e complementariedade da

¹⁵⁷As fontes utilizadas com este objetivo foram o “Relatório de Monitoramento do ER da SEDS/2015”, o “Questionário: Diagnóstico das comissões regionais para enfrentamento às violências contra crianças e adolescentes/2017”, a sistematização do encontro “Fortalecendo Redes/2017” e a “Sistematização dos Planos Decenais dos Direitos da Criança e do Adolescente” realizadas pelo ER da SEDS.

atenção, desde a identificação das situações de violação de direitos de forma proativa até os encaminhamentos que visam à proteção das vítimas, o rompimento das violências, responsabilização dos agressores e construção de novas formas de relação na sociedade que possam colocar em questionamento a naturalização e legitimação de tais práticas.

Três municípios informaram nos dois períodos (2015 e 2017) a ocorrência de articulação da rede de proteção:

“A coordenação da rede de violência é de uma entidade e estão com dificuldades de execução e acesso a recursos, inclusive o plano de enfrentamento, não tem informações sobre o recurso da saúde destinado para esse fim. Há dificuldade de diálogo entre as secretarias e os membros da comissão. Relatam diferenças entre os dados apresentados pelo SIPIA, SINAN e pelos serviços. Precisam discutir fluxo de encaminhamento e de atendimento.” (MONITORAMENTO DO ER DA SEDS, 2015).

“Possuem comitê instituído que atende a todas as situações de violência. O comitê está vinculado a SMAS e tem como atual coordenador um educador social.” (ENCONTRO FORTALECENDO REDES/CASTRO/2017).

“O município possui comissão, [...] A Saúde é quem articula, a comissão está ligada diretamente ao gabinete do prefeito, é uma comissão intersetorial, as reuniões são mensais, tem registro em ata, lista de presença, fazem convites para todas as reuniões; possuem módulos de capacitação, a comissão é de enfrentamento a todas as formas de violência e contra todos os segmentos, realizaram eventos e campanhas [...] Identificam que com a atuação da comissão todos os órgão do SGD melhoraram a articulação.” (MONITORAMENTO DO ER DA SEDS/TELÊMACO BORBA/2015).

“Possui a Comissão Intersectorial de Enfrentamento a Violência Intrafamiliar CIEVI” (ENCONTRO FORTALECENDO REDES/TELÊMACO BORBA/2017).

“Não tem reuniões mensais da rede; Rede de proteção do projeto Primavera e no próximo ano pretendem iniciar no Pedrinhas; estão discutindo a função dos diferentes serviços, participam o CRAS, conselho tutelar, escolas, CREAS, entidades, MP, PJ, saúde, Polícia Militar; discutem as questões do território, identificam as situações e encaminhamentos necessários, estão se articulando há 4 meses, é um projeto do CRAS Primavera; implantaram o núcleo de enfrentamento a violência coordenado pela saúde, tem reuniões mensais com todas as representações dos órgãos.” (MONITORAMENTO DO ER DA SEDS/JAGUARIAÍVA/2015).

Os registros permitem identificar dificuldades e desafios presentes no processo de articulação da rede de proteção, a exemplo da fragilidade no acesso às informações sobre a previsão ou execução de recursos para articulação da rede de

proteção; execução do Plano de Enfrentamento à Violência e dificuldade de diálogo entre as Secretarias e a comissão.

As comissões apresentam como característica a composição por profissionais que atuam diretamente na execução dos serviços, no atendimento e acompanhamento direto da população, com ausência dos gestores municipais ou representantes destes, o que acaba interferindo nas possibilidades de planejamento coletivo para a execução dos recursos públicos, bem como, no estabelecimento de certos limites de gerência com relação a decisão de instituição de um trabalho fortalecido de rede.

A coordenação das comissões existentes estavam atreladas aos seguintes órgãos: Entidade da política de assistência social; Secretaria Municipal de Assistência Social; CRAS; Secretaria Municipal de Saúde e Gabinete do prefeito.

Concorda-se com Yasbek, quando esta fala que “Para a política pública constituir a rede é antes de qualquer coisa uma decisão política.” (YASBEK, 2014, p. 98). Neste sentido, é bastante interessante o relato de um dos municípios no que se refere à vinculação da comissão municipal ao Gabinete do prefeito e que venceu a barreira de mudança de gestão, evidenciando a decisão política de atuação em rede das diversas políticas públicas. Outro aspecto relevante identificado é que nos municípios mencionados, apesar das dificuldades apresentadas, conseguem apontar os aspectos necessários para que a articulação se fortaleça.

Três municípios informaram nos dois períodos a inexistência de articulação da rede de proteção:

“Não realizam articulação da rede, não elaboraram o Plano Municipal de Enfrentamento à Violência e não sabem se no Plano Decenal contemplaram aspectos relativos a esta temática” (MONITORAMENTO DO ER DA SEDS/ARAPOTI/ 2015).

“As redes de enfrentamento a violência estão de certa forma articuladas no município, mas não possui comissão ou comitê de enfrentamento a violência, os atendimentos são feitos através da Secretaria Municipal de Assistência Social, por meio do CREAS, estão em processo de formação da comissão”. (ENCONTRO FORTALECENDO REDES/ARAPOTI/2017).

“Não estão tendo reuniões para articulação da rede [...] elaboraram o Plano de Enfrentamento à Violência, mas este não é utilizado, os profissionais e os conselhos não conhecem o mesmo.” (MONITORAMENTO DO ER DA SEDS/PIRAÍ DO SUL/ 2015).

“Não possui. No entanto, a rede de proteção fica a cargo da Secretaria do Trabalho, Emprego e Promoção Social através do CRAS, CREAS e CT. Fazem parte dessa rede: MP, Assistência Social, CRAS, CREAS, CAPS, Saúde, CT, Conselhos de direitos, Educação, Esportes e grupo de Amor Exigente. As redes de enfrentamento a violência estão, de certa forma, articuladas no município,” (ENCONTRO FORTALECENDO REDES/PIRAÍ DO SUL/2017).

“O CT está tentando realizar um movimento de articulação da rede; [...] Acreditam que está faltando alguma coisa, às políticas que fazem parte da rede não entendem a importância e atribuição da rede.” (MONITORAMENTO DO ER DA SEDS/RESERVA/ 2015).

“Não possui comissão. Os casos são atendidos pelo Conselho Tutelar que encaminha para a rede e Pela Polícia Civil que encaminha para o pronto atendimento.” (ENCONTRO FORTALECENDO REDES/RESERVA/2017).

Os municípios que relataram não possuir articulação da rede identificam uma política ou órgão como referência às situações de violência e violação de direitos. A Secretaria Municipal de Assistência Social e os equipamentos desta política foram os mais mencionados. O Conselho Tutelar também é identificado por um município da região nos dois períodos pesquisados (2015 – 2017) como referências para a rede para quem vinham sendo realizados todos os encaminhamentos e partir do que deveriam ser realizadas as articulações com as diversas políticas que se fizessem necessárias.

Identifica-se que alguns municípios apresentam a comissão formalmente instituída, mas esta não atua de maneira efetiva, assim como novamente os planos elaborados não vinham sendo utilizados, ou seja, é um grande desafio superar a realização de procedimentos que visam dar uma resposta formal a diretrizes e metas estabelecidas por outros âmbitos, mas que acabam por não ter impacto para enfrentamento às situações de violação de direitos diante da inércia nas gestões e fragilidade dos processos que possibilitem a mobilização e participação ativa dos profissionais nas instâncias de articulação e pactuação em nível local.

Entre 2015 e 2017, um município que havia informado que não atuava de forma articulada atualmente vem conseguindo definir estratégias de forma sistemática com esta finalidade.

“Não estão realizando reuniões para articulação da rede de enfrentamento à violência; A UEPG realizou reuniões para apoio, mas não elaboraram o plano de enfrentamento à violência, tem uma comissão, mas não estão se reunindo; O CREAS possui um calendário de reuniões com o CT e, participam dos Conselhos.” (MONITORAMENTO DO ER DA SEDS/CARAMBEÍ/2015).

O município já realizou várias ações com o objetivo de buscar o fortalecimento da rede de enfrentamento à violência, mas vivenciam várias situações de paralisação e retrocessos. No início de 2017 o MP realizou uma ação visando reativar as reuniões da rede. Voltaram a se reunir e elegeram uma diretoria, depois disto ocorreu um fortalecimento desta. Instituíram um comitê vinculado ao CMDCA e SMAS. A Rede de enfrentamento à violência atua somente com a criança e adolescente. (ENCONTRO FORTALECENDO REDES/CARAMBEÍ/2017).

O contrário ocorreu com um dos municípios, que anteriormente informou a ocorrência da articulação e que atualmente encontra-se fragilizado.

“Reuniões mensais, definiram fluxos, fichas de notificação única (SINAN sendo utilizada pela saúde, CREAS e CT)”. (MONITORAMENTO DO ER DA SEDS/ORTIGUEIRA/2015).

“Não há comissão ou comitê sobre enfrentamento à violência, já existiu uma comissão que atendia violência sexual contra criança e adolescente, mas está desarticulada há 5 meses; o município propõe que seja criada uma comissão para abarcar todos os tipos de violências. Trabalham com todos seguimentos de violências, além de pessoa em situação de rua. Tem como referência uma profissional de enfermagem”. (ENCONTRO FORTALECENDO REDES/ORTIGUEIRA/2017).

É importante registrar os relatos do município em períodos diferentes que possibilitam identificar as mudanças que se dão nos processos de gestão e de execução de políticas públicas nos diferentes contextos. Importa também considerar a história dos processos de trabalho da rede visando dar continuidade a estes, e não desconsiderar as trajetórias já percorridas como se estas sempre estivessem iniciando.

O envolvimento de diversos profissionais e políticas de maneira fortalecida na articulação da rede de proteção geram maiores possibilidades de continuidade das ações realizadas independente de possíveis mudanças nos quadros profissionais.

Ponto importante para a atuação da rede de proteção é o reconhecimento das situações de violação de direitos presentes nos municípios e territórios de atuação, devendo dar visibilidade às fragilidades existentes quanto à utilização de sistemas

de registro e notificação que permitam o conhecimento sobre os indicadores destes fenômenos.

“Estão utilizando o SINAN como ficha única de notificação, capacitaram os profissionais para isto; elaboraram um protocolo de atendimento da saúde, ainda encontram dificuldades, os médicos não aceitam realizar os primeiros atendimentos, se negam, querem que mande diretamente ao IML, a saúde quer que todos realizem a notificação do SINAN em todos os órgãos. (MONITORAMENTO DO ER DA SEDS/JAGUARIAÍVA/2015).

“Não conhecem os indicadores de violação; o CT possui relatório mensal de atendimentos, mas os demais órgãos não conhecem” (MONITORAMENTO DO ER DA SEDS/PALMEIRA/2015).

“Cada conselheiro tutelar preenche as suas notificações, não tem levantamento geral das notificações, encaminham para o CMDCA e para os demais serviços; [...] A rede de enfrentamento mobilizou ações em bairros para articular; definiram a ficha do SINAN como a única para casos de notificação, realizaram treinamentos para os profissionais, o CREAS já utiliza, os CRAS ainda não, preenchem uma ficha só” (MONITORAMENTO DO ER DA SEDS/TELÊMACO BORBA/2015).

Além da não existência de indicadores que possam expressar de maneira mais aproximada as características de violações de direitos e as demandas de proteção social que devem ser garantidas diante destas, identifica-se que os indicadores existentes não vêm sendo utilizados de forma sistemática pelas diversas políticas, ficando as discussões muitas vezes ainda voltadas para o aumento dos indicadores, porém, não subsidiam os processos de planejamento ou identificação de impactos.

Mesmo diante da ausência de utilização sistemática de indicadores que expressam as violações de direitos, os municípios relataram os aspectos que entendem mais significativos:

“Tem 40 casos de abuso sexual e estupro de vulnerável” (MONITORAMENTO DO ER DA SEDS/RESERVA/2015).

“Identificaram que algumas crianças são acolhidas por questões socioeconômicas.” (MONITORAMENTO DO ER DA SEDS/JAGUARIAÍVA/2015).

“As principais violações se referem à evasão escolar; Identificaram somente uma situação de trabalho infantil, se existe é velado; Tiveram situações de violência sexual; Promotor fala nas audiências que não se trata de violência e sim ‘troca troca’ entre os adolescentes, briga em escolas; violências intrafamiliares se referem principalmente às mulheres; tráfico de drogas com envolvimento de crianças e adolescentes.” (MONITORAMENTO DO ER DA SEDS/ARAPOTI/2015).

As situações mencionadas apontam para violações e violências praticadas no âmbito familiar e institucional, diante do acolhimento identificado como consequência da vivência de situações de vulnerabilidade socioeconômica, o que é um grande desafio a ser rompido, a evasão escolar, a não identificação do trabalho infantil e a desconsideração do tráfico como uma das piores formas deste tipo de violação, sendo reconhecida somente enquanto ato infracional, para o que as respostas são as medidas socioeducativas.

Tratar sobre a violência institucional diante da ação irregular ou omissão das políticas públicas é ponto fundamental nas discussões que se referem ao fortalecimento da ação protetiva da rede.

Os registros permitem identificar potencialidades com relação à atuação das políticas públicas, principalmente como resultante da atuação articulada dos serviços e políticas, garantindo-se maior agilidade nos atendimentos e encaminhamentos e com maior capacidade de resposta diante das demandas protetivas apresentadas:

“Definiram fluxos de notificação e encaminhamento, identificaram que a delegacia passou a atuar de forma mais articulada à rede; realizam a escuta qualificada na delegacia, pretendem realizar curso para que os profissionais estejam habilitados para este processo; a saúde realiza os atendimentos iniciais, estão capacitando os profissionais para qualificar estes atendimentos e identificação das violações, estão dando prioridade de atendimento na saúde, os processos estão em parte mais ágeis.” (MONITORAMENTO DO ER DA SEDS/TELÊMACO BORBA/2015).

[...] A assistente social da saúde está como diretora e muitas demandas vêm para a AS; A diretora realiza o acolhimento e encaminha para atendimento de maneira ágil, inclusive a medicação; o IML também está sendo ágil, estão conseguindo responsabilizar os agressores; precisam acertar o fluxo de encaminhamento e formalizar isto.” (MONITORAMENTO DO ER DA SEDS/PALMEIRA/2015).

Identifica-se também as fragilidades existentes diante da ausência de políticas, ou de déficit na cobertura destas, bem como, da falta de articulação da rede:

“Identificam que as equipes reduzidas na AS acabam por contribuir para situações de violação; tinham dificuldades relacionadas ao atendimento da saúde, tem déficit de vaga no CMEI (grande fila 280) [...] Entendem que é necessário articular o SGD”. (MONITORAMENTO DO ER DA SEDS/ARAPOTI/2015).

“Identificam muitas dificuldade referente à disponibilização de vagas, a saúde atua somente com a intervenção do MP; O CT recebe a incumbência de acompanhar todos os encaminhamentos, levar os adolescentes, acompanhar as famílias no

processo de internação; a saúde e as demais políticas não conhecem as atribuições do conselho tutelar e exigem que este atue diante de questões que não são suas atribuições; O próprio MP exige que a assistência social assuma responsabilidades que não são suas; querem que o CT seja o denunciante. O PJ não atua de forma a se constituir como parte do SGD e entende a AS como um problema; o juiz não atua de forma a contribuir nos processos, atua de forma autoritária; saúde parou de notificar gravidez na adolescência e a delegacia parou de notificar violência contra mulher; A escola chama o CT quando tem situações de briga ou questões que não são atribuições, mas quando ocorrem violações de direito ou evasão escolar a escola não quer notificar para não se comprometer; ninguém quer assumir a responsabilidade de articulação da rede.” (MONITORAMENTO DO ER DA SEDS/RESERVA/2015).

Os relatos mostram-se extremamente relevantes para a reflexão sobre os desafios presentes com relação às atribuições que são específicas a cada política pública ou órgão do sistema de garantia de direitos, a atuação horizontalizada da rede e possibilidades de articulação e complementariedade de atuação.

Ao mesmo tempo em que registra-se a atuação muitas vezes autoritária do Poder Judiciário, identifica-se de forma recorrente a judicialização das medidas de proteção, ou seja, a atuação das diversas políticas públicas visando a garantia de direitos ficam atreladas às determinações judiciais impostas ao Poder Executivo, o que pode ocorrer diante da inércia do mencionado órgão ou diante das interferências constantes do Judiciário que acabam por causar insegurança e imobilidade dos diferentes atores que ficam no aguardo da decisão da referida instância para ação dos diferentes serviços.

[...] os rumos e a politização desse debate é que permitirão que a construção de um sistema de Proteção Social articulado e integrado se coloque (ou não) na perspectiva de forjar formas de resistência e defesa da cidadania dos excluídos, ou apenas reiterar práticas conservadoras e assistencialistas. (YASBEK, 2014, p. 99).

Os Planos Decenais dos Direitos da Criança e do Adolescente foram elaborados pelos municípios da região de Ponta Grossa a partir da Resolução 171 de 2014 do CONANDA, que definiu os parâmetros para elaboração do referido instrumento de planejamento.

Apresenta-se os principais pontos identificados nos Planos Decenais na região de Ponta Grossa com relação aos municípios pesquisados no que se refere à articulação da rede de proteção e fortalecimento de políticas públicas e serviços visando a garantia de direitos de crianças e adolescentes:

- *Estruturar e fortalecer as comissões de enfrentamento à violência contra crianças e adolescentes;*
- *Executar o Plano Municipal de Enfrentamento à Violência Contra crianças e Adolescentes;*
- *Conhecer a realidade e acompanhar a evolução dos dados visando aprimorar as ações no Enfrentamento às violências contra Crianças e Adolescentes;*
- *Sensibilizar e mobilizar a população sobre a temática da violência contra crianças e adolescentes, fortalecer e divulgar canais de denúncia visando diminuir a subnotificação da violência;*
- *Qualificar continuamente os profissionais da rede proteção, sobretudo os que atuam com famílias em vulnerabilidade social e com famílias de adolescentes que estão em cumprimento de medida socioeducativa;*
- *Estabelecer políticas públicas e desenvolver ações para a erradicação do trabalho infantil sensibilizando a sociedade em relação ao que está disposto na CF e o ECA;*
- *Humanizar o atendimento de crianças e adolescentes vítimas de violência nos órgãos de Segurança Pública;*
- *Fortalecer o município para acompanhamento especializado de crianças e adolescentes em situação de violência e suas famílias;*
- *Fortalecer políticas públicas de garantias de proteção às crianças e adolescentes dentro do ambiente escolar;*
- *Ampliar e fortalecer as ações do SCFV (Centro da juventude, Centro de Convivência do Adolescente e Centro de Convivência da Criança.);*
- *Acompanhar através do PAEFI, as famílias com crianças e adolescentes em serviço de acolhimento. (SISTEMATIZAÇÃO DO PLANO DECENAL DOS DIREITOS HUMANOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE EIXO: DIREITO À LIBERDADE, AO RESPEITO E À DIGNIDADE/ER SEDS PG, 2017).*

Estes são somente alguns dos objetivos estabelecidos nos Planos Decenais Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente da região de Ponta Grossa, destacando-se: Previsão de articulação da rede de proteção; A sensibilização diante

das violações de direitos e para identificação das situações de trabalho infantil; Registro de notificações e uso dos indicadores e qualificação dos serviços da assistência social, segurança pública e educação.

Os Planos Decenais e os de Enfrentamento à Violência foram mencionados pelos municípios ao mesmo tempo em que apontaram para a não utilização dos mesmos, e algumas vezes até mesmo desconhecimento com relação aos objetivos e metas previstas nos instrumentos de planejamento.

Ao acessar as principais dificuldades apontadas pelos profissionais participantes do encontro “Fortalecendo Redes¹⁵⁸”, identificou-se de forma relevante: A fragilidade da articulação da rede; Ausência de processos de capacitação; Falta de Comprometimento do Poder Público e Questões Estruturais relacionadas ao déficit de RH e espaço físico inadequado.

A desconsideração das metas e objetivos dos Planos Decenais como subsidio para a definição de orçamentos, monitoramento e avaliação, acabam fazendo com que os desafios relatados pelas equipes dos municípios se convertam em queixas que permanecem junto à atuação fragmentada e fragilizada da rede de proteção, ocasionando o agravamento das situações de risco e violações de direitos de crianças e adolescentes

A atuação articulada da rede para materialização da proteção social diante da vivência de situações de risco e violação de direitos de crianças e adolescentes constitui-se certamente como um grande potencial no sentido de dar respostas mais condizentes e ágeis às demandas identificadas diante da vivência das referidas situações.

O desafio para que a articulação da rede se consolide se dá de maneira proporcional, exigindo a identificação de estratégias conjuntas e continuadas, de decisões de gestão que apoiem e possibilitem relações democráticas e participativas

E é aqui que devemos localizar o significado de políticas democráticas de enfrentamento à pobreza e a construção de um Sistema integrado de Proteção Social: na disputa pelos sentidos da sociedade, na luta pela construção de direitos e de parâmetros capazes de deter a privatização do público, e na perspectiva de construir a hegemonia das classes que vivem

¹⁵⁸Realizado pela Comissão Regional de Enfrentamento à Violência de Ponta Grossa em setembro de 2017

do trabalho em nossa sociedade. Isso a política social pode construir, deve construir. (YASBEK, 2014, p. 98).

É o reconhecimento das necessidades apresentadas em cada uma das políticas públicas e órgãos do sistema de garantia de direitos visando constituírem-se serviços capazes de atuar em suas especificidades de forma efetiva e de maneira articulada constituindo-se em um sistema de proteção social do qual os serviços socioassistenciais fazem parte.

CONCLUSÃO

A presente tese de doutorado teve como objeto de estudo “Os serviços socioassistenciais para famílias com crianças e adolescentes em situação de risco e violação de direitos”, tendo como delimitação geográfica dez municípios que fazem parte da regional da SEDS – Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social de Ponta Grossa/Pr. Como recorte temporal definiu-se o período compreendido entre os anos de 2014/2017.

A tese apresentada foi que os serviços socioassistenciais vem se tornando parte significativa das atenções propostas contemporaneamente pela política pública de assistência social e se constituem como uma possibilidade de ampliação da oferta de proteção assistencial pública diante das situações de vulnerabilidade e risco social vivenciadas por famílias com crianças e adolescentes.

No entanto, identificou-se importantes contradições diante das atenções propostas pela política pública de assistência social enquanto parte da proteção social não contributiva em um país conservador, patrimonialista e extremamente desigual como é o Brasil.

Considerou-se os desafios postos para a oferta e qualificação dos serviços socioassistenciais diante da brevidade temporal de implementação destes no âmbito da política pública de assistência social, a partir do que a pesquisa bibliográfica em conjunto com a utilização da triangulação das fontes de informação documentais possibilitaram a ampliação do acesso aos dados e conseqüentemente, deram maior concretude e solidez à tese, sem deixar de considerar os limites espaciais e temporais em que está inscrita.

A presente tese se constitui como resultado de aproximações sucessivas que, derivam da Dissertação de Mestrado, através do que identificou-se a criminalização das condições socioeconômicas vivenciadas pelos adolescentes internados no Centro de Socioeducação de Ponta Grossa, de maneira concomitante a fragilização das medidas de proteção social com relação à vivência das referidas vulnerabilidades e riscos.

Reconhece-se no entanto que se trata de um caminhar um pouco mais longo, de um importante incômodo presente já na elaboração do TCC durante a graduação

em serviço social no ano de 2003, em que se tratou da violência sexual contra crianças e adolescentes a partir da temática: “As relações de gênero e seus reflexos no cotidiano da violência familiar”.

As pesquisas realizadas em conjunto com as experiências profissionais na política de assistência social e garantia dos direitos da criança e do adolescente foram capazes de gerar inquietações suficientes para chegar às conclusões que se seguem.

Registra-se que apesar das aproximações teóricas sucessivas, analisar o objeto de pesquisa proposto na presente tese se constituiu como um grande desafio, por se tratar do campo de atuação profissional da pesquisadora de modo concomitante a realização da pesquisa.

Exigiu-se a superação de concepções e de visões que se tinha sobre a política de assistência social, para analisar os dados de uma perspectiva mais ampla e crítica para além da própria política, mas de maneira articulada a uma interpretação da realidade do país.

Realidade em que a violência e as violações de direitos de crianças e adolescentes são visíveis, mas como são obscuras as suas causas, as suas origens e consequências. E mais ainda as supostas ações propostas diante destas, pois conforme assevera Pereira (2013), quão importante é desvendar o “ardil ideológico” que envolve os diferentes conceitos e formas de proteção social sugeridos.

A política de assistência social está inserida no marco normativo brasileiro como parte do sistema de seguridade social, um sistema de modelo Beveridgiano que se propôs a garantir a universalidade da cobertura de proteção diante das situações de vulnerabilidade e risco social decorrentes das consequências da forma de organização social brasileira.

Entre a definição legal deste aspecto na CF de 1988, o que se constituiu em uma importante conquista, e sua concretização, permeiam a história de formação do país e as consequências bastante presentes e evidentes contemporaneamente de sua inserção periférica e dependente no mercado mundial. (FERNANDES, 2006). Condição que contribui para que as decisões que se referem às políticas econômicas e sociais – de maneira imbricada – sofram interferências das políticas econômicas e sociais adotadas pelos países hegemônicos centrais.

Internamente identifica-se que os marcos históricos importantes que representaram alterações na organização social e econômica do país também permitiam a manutenção de processos conservadores e elitistas que constituem ainda hoje as características da burguesia brasileira, e que buscam concentrar - para garantia da manutenção dos seus interesses – o poder político decisório no país, o que não se dá de forma hegemônica.

Movimentos contraditórios, de resistência em busca do rompimento com as práticas exploratórias e violadoras, bem como, a favor da abertura dos processos de decisão e de participação vem possibilitando a ampliação das pautas dos interesses da classe trabalhadora e não somente das elites que também continuam a marcar fortemente os territórios políticos a favor dos seus interesses particulares.

A política de assistência social é parte deste processo, e se constitui como uma das políticas públicas que através da participação popular e do controle social, deve buscar romper com o caráter fragmentado, seletivo e excludente para acesso aos serviços e benefícios constantemente propostos por programas de governo voltados para o atendimento das situações de maior miséria¹⁵⁹, em desacordo com o princípio de universalidade estabelecido no art. 194 da CF de 1988.

É impossível desconsiderar o contexto vivenciado no Brasil de golpe a democracia e a cidadania. O que vem sendo materializado pelo impeachment¹⁶⁰ da Presidente Dilma Rousseff eleita legitimamente pela vontade popular, pela aprovação da EC 95/2016, pela proposta de reforma da Previdência e ampliação do prazo de vigência da DRU, com aumento do percentual de 20% para 30%. Diante do que as possibilidades de financiamento e consequentemente de constituição de uma rede de serviços e benefícios que possibilite a concretização do ditame legal mostram-se extremamente fragilizados.

No ano de 2017, o Governo Federal, após atrasar o cofinanciamento que deveria ser continuado para a execução dos serviços, anunciou corte de aproximadamente 90% no orçamento do SUAS para o ano de 2018, com corte do repasse para os serviços e para o Programa Bolsa Família. Prevendo para o Programa Criança Feliz orçamento maior do que para os CRAS. (SILVEIRA, 2017).

¹⁵⁹A exemplo do Programa Família Paranaense no estado do Paraná, Criança Feliz, Programa Bolsa Família e Cmeis.

¹⁶⁰Orquestrado pela elite nacionalentão representada pelos Deputados Federais e Senadores.

No Paraná entre os anos de 2014 e 2017, identifica-se a diferença na execução das despesas da política de assistência social através do Fundo Estadual de Assistência Social para a PSB com um total de R\$8.258.782,52, PSE R\$29.274.806,85 e o Programa Família Paranaense R\$116.822.552,45. Ou seja, os ínfimos valores orçamentários executados no Paraná no referido período somando a PSB e a PSE representaram 32% do investimento realizado com relação ao programa de governo. (PORTAL DA TRANSPERÊNCIA, 2014/2017).

Registra-se que o Programa Família Paranaense é financiado através de um empréstimo de R\$ 144 milhões realizado através do BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento. O empréstimo foi oficializado no ano de 2014 e os recursos passaram a ser executados no ano de 2015 pela gestão estadual.

Fragilidade que dá visibilidade à diferença existente entre os aspectos legais e formais que oficializam a política de assistência social, assim como as demais políticas de proteção social, e a sua concretude, o que ocorre de maneira extremamente desproporcional.

Ao que parece, vivencia-se mais uma etapa, assim como os momentos históricos mencionados nos parágrafos anteriores, em que se pensou se tratar de uma cisão e de recomposição de estratégias, mas que acabavam por se constituir em uma continuidade da marca conservadora brasileira.

No campo econômico, a crise do capital reacende valores, políticas e medidas conservadoras, a exemplo da apologia ao livre mercado, a redução do papel do Estado na regulação das relações econômicas, o uso do fundo público para salvar o capital industrial e bancário em momentos de crise, a mercantilização de serviços públicos, como luz, água, gás, telefonia. Todas essas medidas, largamente em curso sob o manto neoliberal desde a década de 1970, alimentam a competitividade, o individualismo e valores liberais conservadores. Mas também explicitam a incapacidade de o capitalismo viver sem crises e sem agudizar as desigualdades, violências e barbáries sociais. (BOSCHETTI, 2015. P. 639)

Identificou-se através da pesquisa quão presente se dá a relação entre a cultura política, o nepotismo e a definição de estratégias para a manutenção do poder e da riqueza, fragilizando as possibilidades de democratização das relações, o que ocorre também através do uso político da assistência social.

Visando o uso político da assistência social, a presença do conservadorismo nos processos de gestão desta, ainda com presença marcante das primeiras damas e de membros do poder legislativo, e o “desconhecimento” sobre os objetivos e

diretrizes da referida política pública por parte de gestores e membros do poder executivo e legislativo.

As vulnerabilidades e riscos sociais vivenciadas pelas pessoas e famílias são reconhecidas pelas equipes que atuam na política de assistência social dos municípios para além das atribuições que são específicas a esta. Ao mesmo tempo se identifica a dificuldade de garantia de acesso dos usuários às demais políticas públicas, pois diante da vivência de situações de vulnerabilidade, risco e violação de direitos o atendimento e acompanhamento acabam ficando restritos a política de assistência social.

Aliado a restrição de atuação das políticas públicas diante das demandas de proteção apresentadas pela população, ocorre a legitimação ou naturalização da situação de risco e violação de direitos também por parte do SGD, o que acaba contribuindo para a continuidade dos ciclos de vivência de risco e violação diante da fragilidade da rede de proteção.

As fragilidades mencionadas acabam incidindo na exploração do trabalho doméstico feminino das adolescentes, pessoas adultas e idosas diante das demandas de cuidado de pessoas dependentes. Este aspecto reconhece que para além das violações existentes diante dos papéis sociais atribuídos na esfera das relações familiares, o Estado acaba por reforçar as desigualdades e vulnerabilidades com relação às mulheres na sociedade.

Além das funções de cuidado atribuídas de forma preponderante às mulheres, relatou-se a organização de uma rede de solidariedade da comunidade e das famílias diante das necessidades de proteção social como consequência da ausência do poder público.

Foi possível identificar a ampliação da existência de equipamentos públicos voltados para a execução continuada de serviços socioassistenciais, com a ocorrência de processos de reordenamento que vem pautando a qualificação dos serviços, a implementação de indicadores de desenvolvimento, a exemplo do ID CRAS e ID CREAS que contribuem para dar visibilidade às potencialidades e desafios ainda presentes.

Alguns dos desafios e fragilidades com relação à execução dos serviços socioassistenciais se referem à composição reduzida das equipes e instalação dos

equipamentos em locais inadequados, em espaços cedidos e improvisados, com elevado número de famílias em acompanhamento em determinados territórios em detrimento de outros que permanecem ociosos.

Nos serviços da PSE de média complexidade, a dificuldade em se garantir o acompanhamento familiar em detrimento do acompanhamento da criança ou adolescente que vivenciou alguma forma de violência ou do adolescente que está em cumprimento de MSE, o que fica visível ao se identificar que 77% dos acompanhamentos registrados pelos CREAS através do RMA se referem à execução do “Serviço de Medidas Socioeducativas”.

A execução do serviço de MSE vem ocorrendo de forma desarticulada com relação aos demais serviços socioassistenciais, inclusive com relação ao PAEFI, bem como, com as demais políticas públicas. Mesmo nas situações em que as equipes de execução dos serviços de MSE e de acolhimento de crianças e adolescentes são as mesmas do PAEFI, muitas vezes estas não são incluídas no referido serviço.

O incipiente percentual de acompanhamento de crianças e adolescentes acolhidos e/ou em situação de trabalho infantil aponta para os desafios presentes para a universalização da cobertura de atenção dos serviços socioassistenciais diante das situações de risco e violação de direitos com a ocorrência da criminalização destas, considerando o alto percentual de execução de MSE ocorridas através da determinação judicial e a baixa inclusão no SCFV de adolescentes em cumprimento de MSE, situações de trabalho infantil, abuso e exploração sexual e de crianças e adolescentes acolhidas.

A definição de fluxos, a articulação e o reconhecimento das funções e limites de atuação das equipes dos serviços socioassistenciais da PSE se constituem em grandes desafios com relação ao PJ e ao MP diante da proximidade de atuação destes, bem como, da ausência de composição de equipes técnicas para atuarem especificamente junto ao PJ e MP, diante do que vem ocorrendo imposições constantes dos referidos órgãos aos serviços socioassistenciais, comprometendo as possibilidades de uma atuação mais protetiva destas.

Na PSB a maior atenção dos equipamentos vem ocorrendo com relação aos beneficiários do PBF e de outros benefícios a exemplo do BPC e eventuais, sendo

necessário avançar nos processos de busca ativa em detrimento da demanda espontânea, visando garantir a acolhida e atuação protetiva diante da vivência de situações que demandam a proteção social de famílias, para o que os diagnósticos e a vigilância socioassistencial são muito importantes.

Apontou-se a realização de número elevado de atividades esportivas, culturais e artesanais nos equipamentos da política de assistência social, em detrimento da garantia dos objetivos específicos da política de assistência social nos serviços, o que acaba comprometendo o tempo de trabalho das equipes, tirando o foco de atuação diante das situações de vulnerabilidade e risco social, produzindo pouco impacto nas demandas apresentadas pelas famílias e muitas vezes desmotivando a frequência no serviço, pois não apresenta sentido aos usuários diante de suas necessidades.

O reordenamento dos serviços socioassistenciais vem sendo, a partir destes aspectos, pautados nas Instâncias de pactuação – CIB e CIT –, bem como, nos conselhos da política de assistência social e Planos Decenais Nacional e Estaduais.

As metas e diretrizes propostas para reordenamento dos serviços somente estão sendo possíveis diante da vigência da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (2009) e da realização de avaliações e monitoramentos sistemáticos em nível nacional visando reconhecer os desafios e necessidades apresentados para a consolidação dos serviços enquanto espaços públicos de proteção social, e conforme apontado por Muniz, que a qualificação dos serviços socioassistenciais ocorra “[...] como uma exigência ética, na perspectiva da luta e expansão dos direitos: **QUALIDADE CENTRADA NOS USUÁRIOS.**” (MUNIZ, 2010. Grifos da autora).

Identifica-se resistência nos processos de reordenamento dos serviços considerando-se que historicamente a execução destes se deu através de entidades com forte cunho religioso e que apresentavam como pressuposto “a ajuda ao próximo”. Garantir o caráter público dos equipamentos e serviços socioassistenciais ainda é um grande desafio.

O reordenamento do SCFV na região de Ponta Grossa vem gerando impactos no reordenamento da rede de serviços socioassistenciais ao evidenciar a necessidade de articulação e de complementariedade entre o PAIF, o PAEFI e o

SCFV. Esta complementariedade é que vem possibilitando a materialização da proteção social inscrita no âmbito da política pública de assistência social, e que torna tão frágil, as possibilidades de impacto que cada um destes pode ter de maneira fragmentada.

A Importância da atuação articulada entre os serviços aponta para a necessidade da atuação em rede, garantindo-se os direitos dos usuários frequentarem os diversos serviços socioassistenciais e políticas públicas, sem ficar restritos a um único espaço.

A atuação articulada da rede é importante para melhorar o atendimento e a atuação das diferentes políticas sociais diante da vivência de situações de risco e violação de direitos de crianças e adolescentes. Constitui-se como um grande potencial no sentido de dar respostas mais condizentes e ágeis às demandas identificadas diante da vivência das referidas situações, mas não é capaz de promover mudanças estruturais no padrão de desigualdade sem que aspectos econômicos e políticos sejam direcionados para criar outro modelo de desenvolvimento no país.

Estes aspectos demandam debate teórico continuado entre os diversos profissionais e pesquisadores da área, pois precisam tornar claro e cotidiano os elementos que inviabilizam que os aspectos formalmente estabelecidos se tornem concretos e que não se tratam de meras “irresponsabilidades ou falta de capacidade técnica” dos diversos profissionais que compõem atualmente os quadros do SUAS em nosso país.

É preciso manter-se continuamente atento a necessidade de práxis e de abstração da realidade concreta que funda as desigualdades e imprime a marca da violação de direitos à população, especialmente às crianças e adolescentes, contribuindo para que os serviços socioassistenciais possam se constituir também como espaços de referência para a proteção social.

[...] importância de dotar as políticas de potencial ético-político emancipatório, pela atuação da sociedade civil, com intensificação e unificação das lutas sociais em defesa da democracia e dos direitos, compreendidos em sua materialidade e função de travessia para uma nova cultura, uma nova sociedade. (SILVEIRA, 2017, p. 505) .

A pesquisa possibilitou analisar e tornar um pouco mais visível alguns dos aspectos que apontam para a proteção social que vem sendo materializada através

dos serviços socioassistenciais para as famílias com crianças e adolescentes em situação de risco e violação de direitos na região de Ponta Grossa.

Trata-se de um prolongado tempo de aproximações sucessivas em um processo eminentemente dialético que tornou possível para este momento concluir que a proteção social não é frágil devido a pouca eficiência ou efetividade dos serviços socioassistenciais. É frágil pela precariedade dos processos democráticos brasileiros que inviabilizam o rompimento com as estruturas que determinam um modelo de desenvolvimento societário extremamente classista, em que as decisões tomadas têm claro objetivo de manutenção das estruturas como elas estão.

Para as elites nacionais nada deve ser rompido. Qualquer tentativa de ação que possa contribuir para o rompimento, a ruptura, o questionamento, é traduzida como uma ameaça que deve ser controlada e se necessário punida.

Os serviços socioassistenciais, assim como qualquer outra ação das políticas de proteção social tem seus limites de atuação amplamente controlados, ao mesmo tempo em que a retórica deve garantir o cuidado e o zelo dos gestores diante da vivência das tragédias humanas.

A política de assistência social se constitui como uma importante conquista no que se refere à concretização de espaços públicos de referência e que devem contribuir para a garantia de acesso aos direitos socioassistenciais enquanto instrumentos para a equidade, dignidade e cidadania da classe trabalhadora, da qual fazemos parte enquanto trabalhadores do SUAS e da qual também fazem parte os usuários da política de assistência social.

Nesta perspectiva precisamos de forma coletiva avançar nas possibilidades de debate e reconhecimento do direito a política de assistência social, para o que os serviços socioassistenciais são essenciais, bem como, fortalecer os posicionamentos éticos e políticos em defesa do SUAS na região de Ponta Grossa e no Brasil.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, P. M. de; MATIAS, M. L. Notas sobre o desenvolvimento do trabalho social com famílias no âmbito da política de Assistência Social. In: **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília: UNESCO. p. 219-228, 2009.

ARRETCHE, M. T. da S. Federalismo e Igualdade Territorial: Uma Contradição em termos? **Dados Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010.

_____. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Revan, 2000. 304 p.

ATLAS BRASIL. **Ranking IDHM**. 2010. Disponível em: <<http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/ranking/>>. Acesso em: 05/02/2018.

AZEVEDO, M. A. **A ponta do iceberg**. São Paulo: USP, 2007. Disponível em: <<http://www.ip.usp.br/laboratorios/lacri/iceberg.htm>>. Acesso em: 23/07/2017.

BAQUERO, M. **Os desafios na construção de uma cultura política democrática na América Latina: Estado e partidos políticos**. In Cultura política e democracia: os desafios das sociedades contemporâneas. Org. Marcello Baquero. Porto Alegre: Ed. Universidade. UFRGS, 1994.

Barbosa, Lívia. **O jeitinho brasileiro – a arte de ser mais igual que os outros**. Rio de Janeiro: Elsevier. 2006

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política Social: Fundamentos e história**. 7ed. São Paulo: Cortez, 2011. v.2.

BOSCHETTI, I. Expressões do conservadorismo na formação profissional. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 124. p. 637 – 651, out/dez. 2015.

_____. **Assistência Social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo**. (2. ed. rev. ampl. 2003). Brasília: GESST/SER/UnB, 2001.

BOURGUIGNON, J. A. **O processo de configuração da Assistência Social no município de Ponta Grossa – Pr**. Dissertação de Mestrado em Serviço Social PUC de SP. São Paulo: 1997. 218p.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.

_____. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Lei Federal nº 8069, de 13 de junho de 1990.

_____. **Lei Orgânica de Assistência Social**. Lei 8742/1993. Brasília, 1993.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social**, 2004.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica da Assistência Social**, 2005.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica Recursos Humanos**, Brasília: 2006.

_____. Presidência da República. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária**. Brasília: 2006a.

_____. **Resolução 113, de 19 de abril de 2006**. Dispõe sobre os parâmetros para institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília: 2006b.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social. **Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais**. Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. Brasília: 2009.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Caderno de Orientações Técnicas: Serviço de Medidas Socioeducativas em meio aberto**. Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília: 2010.

_____. Lei nº 12.435. **Lei Orgânica de Assistência Social**. Brasília: 2011.

_____. Ministério da Justiça. Secretaria de Direitos Humanos. **Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - SINASE**. Lei Federal nº 12.594/2012, 18/01/2012. Brasília, 2012a

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Orientações Técnicas sobre o PAIF**. Brasília, 2012b. v. 1 e 2

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica da Assistência Social**, 2012c.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social. Dispõe sobre o **Reordenamento do serviço de convivência e fortalecimento de vínculos – SCFV**. Resolução nº 01, de 21 de fevereiro de 2013.

_____. Ministério dos Direitos Humanos. Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Levantamento Anual SINASE 2014**. Brasília, 2017.

Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/noticias/pdf/levantamento-sinase-2014>>. Acesso em: 20/04/2017.

_____. **Nota Técnica Nº 27/2015**, DGSUAS/SNAS/MDS. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/dicivip_datain/ckfinder/userfiles/files/Vigil%C3%A2ncia%20Socioassistencial/NT%20IDCRAS%20e%20IDCREAS_final.pdf>. Acesso em: 04/11/2017.

_____. **Fundamentos ético-políticos e rumos teórico-metodológicos para fortalecer o Trabalho Social com Famílias na Política Nacional de Assistência Social**, 2016.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Caderno de Orientações: Serviço de Proteção e Atendimento Integral à família e Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos**. Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasil: 2016a.

_____. **Resolução do CNAS Nº 07 de 18/05/2016**. Aprova o II Plano Decenal de Assistência Social 2016-2026b.

_____. Resolução do CNAS 01 de 03/03/2016. Pública as Deliberações da **10ª Conferência Nacional de Assistência Social**. 2016c.

CAMPOS, M. S. O casamento da política social com a família: feliz ou infeliz? In: MIOTO, R. C. T.; CAMPOS, M. S.; CARLOTO, C. M. (Orgs.). **Familismo Direitos e Cidadania: contradições da política social**. São Paulo: Cortez, p. 21- 44, 2015.

CARLOTO, C. M.. Programa Bolsa Família, cuidados e o uso do tempo das mulheres. In MIOTO, R. C. T.; CAMPOS, M. S.; CARLOTO, C. M. (Orgs.). **Familismo Direitos e Cidadania: contradições da política social**. São Paulo: Cortez, p. 179-209, 2015.

CARMO, R. L. do. et al. Água virtual, escassez e gestão: o Brasil como grande “exportador” de água. **Ambiente & Sociedade**: Campinas, v.X, n. 1, p. 83-96, Jan-Jun. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/asoc/v10n2/a06v10n2.pdf>>. Acesso em 06/04/2017.

CARVALHO, J. M. de. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: uma discussão conceitual. **Dados**:Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000200003>. Acesso em 02/07/2017.

_____. **Cidadania no Brasil: O longo caminho**. 14ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

CASA CIVIL. **Período Republicano - 1889 a 2010 - Governadores do Estado**. 2017. Disponível em: <<http://www.casacivil.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=95>>. Acesso em 22/09/2017.

CASTEL, R. **A insegurança social: O que é ser protegido?** Tradução de Lúcia M. Endlich Orth. Rio de Janeiro: Vozes, 2005. 95 p.

CASTRO, I. M. N.de. Pacto Federativo e financiamento da Assistência Social: as implicações da regulação do SUAS sobre os orçamentos municipais. **Revista Temporalis**, Brasília, n.23, p.69-96, jan./jun. 2012.

CEAS/PR. **Relatório de Gestão CEAS/PR Biênio 2003/2004 2005/2006**. Curitiba, 2006. Disponível em: <<http://www.ceas.pr.gov.br/arquivos/File/relCEAS20042006.pdf>>. Acesso em: 25/09/2017.

_____. **Relatório de Gestão CEAS/PR Biênio 2006/2008**. Curitiba, 2008. Disponível em: <http://www.ceas.pr.gov.br/arquivos/File/rel_gest_ceas_2006_2008.pdf>. Acesso em: 26/09/2017.

_____. **Relatório de Gestão CEAS/PR Biênio 2008/2010**. 2010 CEAS/PR. Curitiba. Disponível em: <http://www.ceas.pr.gov.br/arquivos/File/CEAS/relatorio_de_gestao_2008_2010.pdf> Acesso em: 25/09/2017.

_____. **Relatório de Gestão CEAS/PR Biênio 2010/2012**. 2012. Curitiba. Disponível em: <http://www.ceas.pr.gov.br/arquivos/File/relat_gestao_2010_2012.pdf>. Acesso em: 25/09/2017.

_____. **Relatório de Gestão CEAS/PR Biênio 2012/2014**. Curitiba. 2014. Disponível em: <http://www.ceas.pr.gov.br/arquivos/File/relatorio_gestao/rel_gest_2012_2014.pdf>. Acesso em: 26/09/2017.

_____. **Relatório de Gestão CEAS/PR Biênio 2014/2016**. Curitiba. 2016. Disponível em: <http://www.ceas.pr.gov.br/arquivos/File/relatorio_gestao/Relatorio_de_gestao_2014_2016_II.pdf>. Acesso em: 26/09/2017.

CEDCA. **Programa Atitude**, 2007. Disponível em: <<http://www.cedca.pr.gov.br/arquivos/File/Reunioes2008/ProgramaAtitudePublicacao.pdf>>. Acesso em: 30/09/2017.

_____. Deliberação 19/2007. **Programa Atitude**, 2007. Disponível em: <<http://www.cedca.pr.gov.br/arquivos/File/Reunioes2008/ProgramaAtitudePublicacao.pdf>>. Acesso em: 23/09/2017.

CFESS - CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. Seminário Nacional. In: RODRIGUES, M. T. **O trabalho do/a assistente social no SUAS. Debate simultâneo: Família, gênero e assistência social**. Rio de Janeiro, 2009. P.118-131. Disponível em: <http://www.cfess.org.br/arquivos/SEMINARIO_SS_no_SUAS%282009%29.pdf>. Acesso em: 26/09/2017.

CIDADE-BRASIL. **Foto de Piraí do Sul**. Disponível em: <<http://mw2.google.com/mw-panoramio/photos/medium/577693.jpg>>. Acesso em: 05/02/2018

COELHO, R. C. **Estado, Governo e Mercado**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília: CAPES: UAB, 2009. 116 p.

COLIN, D.; JACCOUD, L. Assistência Social e Construção do SUAS – balanço e perspectivas: O percurso da assistência social como política de direitos e a trajetória necessária. In: (Orgs). CRUZ, J. F. et al. **20 anos da Lei Orgânica da Assistência Social**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 1ª ed. Brasília: 2013. p. 42-65.

COSTA, L. C. da. Keynes – uma análise da teoria da demanda efetiva. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 59, p. 165-190, 1999.

_____. O DILEMA BRASILEIRO DA DESIGUALDADE SOCIAL. In SOUZA, M. A.; COSTA, L. C. da (Orgs.). **Sociedade e Cidadania: desafios para o século XXI**. Ponta Grossa: UEPG, p. 165-193, 2005.

_____. **Os impasses do Estado capitalista: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil**. Ponta Grossa: UEPG; São Paulo: Cortez, 2006.

_____. O impasse da desigualdade social no Brasil. In: COSTA, L. C. da; SOUZA, M. A. (Orgs.). **Sociedade e Cidadania: desafios para o século XXI**. 2ª ed. Ponta Grossa: UEPG, 2010.

COSTA, L. C. da; MOREIRA, L. C. da C. A criança e o adolescente no Brasil: uma abordagem histórica de seus direitos. **Revista Jurídica da Faculdade União. Faculdade Educacional de Ponta Grossa**, Ponta Grossa, n.1, p. 55-64, out. 2011.

COSTA, L. C. da; GIMENO, J. A.; GALEGGO, L. Reflexões interdisciplinares sobre as políticas sociais. In: SCHIMANSKI, E.; CAVALCANTE, F. G. (Orgs). **Pesquisa e Extensão: Experiência e pesquisas interdisciplinares**. Ponta Grossa: UEPG, p. 45-70, 2014.

COUTINHO, C. N. **1943. Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007. 320 p.

COUTO, B. R. **O Direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** 3 ed. São Paulo: Cortez, 2008, 198 p.

CUNHA, L. A. G. **Desenvolvimento Rural e Desenvolvimento Territorial: O Caso do Paraná Tradicional**. Tese de Doutorado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade. Seropédica, RJ. 2003. Disponível em: <http://files.iesol.webnode.com/200000486-1865819610/TESE_CUNHA.pdf>. Acesso em: 07/09/2017.

CURITIBA. **Relatório de Gestão Política de Assistência Social**, exercício 2010. Secretaria de Estado do Trabalho Emprego e Promoção Social, 2011.

_____. **Relatório de Realizações 2011 à Assembléia Legislativa do Estado do Paraná**, 2011 Disponível em: <http://www.desenvolvimentosocial.pr.gov.br/arquivos/File/transparencia/prestacao_contas/2011/seds/seds_02_2011.pdf>. Acesso em: 30/09/2017.

DEL VALLE, A. H. Comparando regímenes de bienestar em América Latina. **European Review of Latin American and Caribbean Studies** 88, p. 61-76, april, 2010.

_____. Protección social, acción estatal y estructura de riesgos sociales. **Textos e Contextos**, Porto Alegre, v. 11, n. 1, p. 52-64, jan./jul. 2012. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/download/9235/8053>>. Acesso em: 30/09/2017.

DEL VALLE, A. H.; COSTA, L. C. da. (DES) Igualdade de gênero, trabalho e proteção social na Argentina e no Brasil. In: SILVA, L. A. M. da; MANDALLOZZO, S.; MENDES, J. M. R. (Orgs.), **Trabalho e Proteção Social**. Ponta Grossa: Estudio Texto, p. 149-171, 2014.

ELEIÇÕES 2018. **Reprovação aumenta e torna Temer o presidente mais impopular da história**. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/06/reprovacao-aumenta-e-torna-temer-o-presidente-mais-impopular-da-historia.shtml>. Acesso em: 25/06/2018.

ESPING-ANDERSEN, G.; PALIER, B. **Los três grandes retos del Estado del bienestar**. Ariel Ciencia Política. Traducción de Pau Joan Herández. 2011. 126 p.

ESTANQUE, E. A “classe média” como realidade e como ficção. Um ensaio comparativo Brasil – Portugal. In: BARTELT, D. D. (Org), **A “Nova classe média” no Brasil como conceito e projeto político**. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2013.

FAGNANI, Eduardo. **O capital contra a cidadania**. In A seguridade social no Brasil e na Argentina: os direitos sociais em tempos de ajustes neoliberais. Organizado por Lucia Cortes da Costa, Alejandro Hugo del Valle. Guarapuava: Unicentro, 2017. P. 72 – 95.

FALEIROS, V. de P. **A política social do estado capitalista**. 8 ed. revisada. São Paulo: Cortez. 2000. 216 p.

_____. Cidadania e Política. In: LUIZ, D. E. C. (Org.). **Sociedade civil e democracia: expressões contemporâneas**. São Paulo: Veras, 2010.

FANTINEL, Letícia Dias. **Algumas questões para se pensar cultura política no Brasil**. Rev. psicol. polít., São Paulo, v. 11, n. 21, p. 15-28, jun. 2011. Disponível em <http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-549X2011000100003&lng=pt&nrm=iso>. Acessos em 21 maio 2018.

FAORO, R. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 3ª ed. Revista, Editora Globo, 1979.

FERNANDES, F. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 2ª ed. 1975.

_____. **A Revolução Burguesa no Brasil: ensaios de interpretação sociológica**. 5 ed. São paulo: Globo, 2006.

FERREIRA, J. C. V. **Municípios Paranaenses: Origens e Significados de seus nomes**. Curitiba: Secretaria de Estado da Cultura: 2006, 342 p.

FLEURY, S. **Estado sem cidadãos: seguridade social na América Latina**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1994. 252 p.

_____. **Por uma sociedade sem excluídos (as)**. Observatório da Cidadania. p. 76-80, 2007. Disponível em: <http://www.socialwatch.org/sites/default/files/pdf/en/panorbrasileiroa2007_bra.pdf>. Acesso em: 23/02/2013.

FONSECA, A.; VIANA, A. L. D. Política Social, Intersetorialidade e Desenvolvimento. In: MONNERAT, G. L.; ALMEIDA, L. T. de; SOUZA, R. G. de. **A intersectorialidade na agenda das políticas sociais**. Campinas: Papel Social: 2014, p. 55-76.

FREIRE, S. de M. Estado, democracia questão social no Brasil. In: BRAVO, M. I. de S.; PREREIRA, Amazoneida Pereira (orgs.). **Política Social e Democracia**. 4 ed. São Paulo: Cortez, Rio de Janeiro: UERJ, 2008. p. 149-172.

FUNDAÇÃO ABRINQ. **Cenário da Infância e da Adolescência no Brasil**, 2016. Disponível em: <http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/abrinq/cenario_brasil_abrinq_mar2016.pdf>. Acesso em: 23/07/2017.

GAZETA DO POVO. **MODELO PARA O VOLUNTARIADO, FANI LERNER MORRE AOS 63 ANOS**, 2009b. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/modelo-para-o-voluntariado-fani-lerner-morre-aos-63-anos-bl5ctdw64qtcijdmqspq7wrpq>>. Acesso em 29/09/2017

GAZETA DO POVO. **MORRE FANI LERNER, EX-PRIMEIRA DAMA DO PARANÁ**. 2009a. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/morre-fani-lerner-ex-primeira-dama-do-parana-bl3pjprwad29eby8jv0pitb2m>>. Acesso em 29/09/2017.

GELINSKI, C. R. O. G.; MOSER, L. Mudanças nas famílias brasileiras e a proteção desenhada nas políticas sociais. In: MIOTO, R. C. T.; CAMPOS, M. S.; CARLOTO, C. M. (Orgs.). **Familismo Direitos e Cidadania: contradições da política social**. São Paulo: Cortez, 2015. p.125-146.

GIMENEZ, H. N.; KRASNIEVICZ, L. Relatório de Avaliação da Implantação e Funcionamento dos CRAS no Paraná. In: **Caderno do SUAS I: Assistência Social Sistema Municipal e Gestão Local do CRAS**. SETP. [2007?]. p.111-139.

GOMES, L. **1808: como uma rainha louca, um príncipe medroso e uma corte corrupta enganaram Napoleão e mudaram a história de Portugal e do Brasil**. São Paulo: Planeta do Brasil, 2007.

_____. **1822: como um homem sábio, uma princesa triste e um escocês louco por dinheiro ajudaram D. Pedro a criar o Brasil, um país que tinha tudo para dar errado**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2010.

GOULART, M. H. H. S. Entre famílias e secretarias: análise do arranjo político administrativo do Paraná (1889 – 1930). In: OLIVEIRA, R. C. de (Org.). **O papel da formação do patronato político na construção do Estado Brasileiro e do Paraná**. In **Estado, classe dominante e parentesco no Paraná**. Blumenau: Nova Letra, 2015. p. 247-300.

HARVEY, D. **Diecisiete contradicciones y el fin del capitalismo**. Tradutor Juan Mari Madariaga. 1ª Ed. Quito: IAEN, 2014. 296 p.

HOBBS, T. **Leviatã, ou, Matéria, Formas e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil**. [Tradução Rosina D'Angina]. São Paulo: Martin Claret, 2009.

HOBSBAWM, E. **Era dos extremos: o breve século XX: 1914 – 1991**. Tradução Marcos Sntarrita. São Paulo: Companhia das Letras, 2ª Edição. 2003.

HOWLETT, M. **Política pública: seus ciclos e subsistemas. Uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

HUBERMAN, L. **História da riqueza do homem**. Tradução de Waltensir Dutra. 8ª edição. Rio de Janeiro: Zahar, 1959. 318 p.

IAMAMOTO, M. V. Estado, classes trabalhadoras e política social no Brasil. In BOSCHETTI, I. et al (orgs.). **Política Social no Capitalismo: Tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008. p. 13 -43.

IBGE. **Censo Demográfico 1940/2000 e Projeção da População do Brasil por Sexo e Idade para o Período 1980-2050**, 2008. Disponível em: <<http://serieestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=CD95>>. Acesso em: 04/02/2018.

_____. **Censo Demográfico**, 2010. Disponível em: <<http://7a12.ibge.gov.br/vamos-conhecer-o-brasil/nosso-povo/familias-e-domicilios.html>>. Acesso em 22/05/2016.

_____. **Perfil dos Municípios Brasileiros: Assistência Social**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012

_____. **Diretoria de Pesquisa, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua.** 2014

_____. **Estimativa da População dos Municípios Brasileiros**, IBGE, 2014a. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/pdf/analise_estimativas_2014.pdf>. Acesso em: 02/05/2017.

_____. **Perfil dos Estados e dos Municípios Brasileiros**, 2014b. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2014/>>. Acesso em: 14/07/2017.

_____. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira.** Coordenação de população e indicadores sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

IPARDES. **Cadernos Municipais**, 2017. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/index.php?pg_conteudo=1&cod_conteudo=30>. Acesso em 01/08/2017.

_____. **Cadernos Municipais**, 2018. Disponível em: <<http://www.ipardes.gov.br/cadernos/MontaCadPdf1.php?Municipio=19&btOk=ok>>. Acesso em: 05/02/2018.

IPEA. **Atlas da Violência.** Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/download/2/2017>>. Acesso em: 21/09/2017.

_____. **Políticas Sociais: Acompanhamento e análise.** Nº 17, 2009b. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/porta/index.php?option=com_content&view=article&id=5797&Itemid=9>. Acesso em: 13/11/2017.

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, UNESCO, 2009. p. 57-86.

KERSTENETZKY, C. L. **O estado do Bem-Estar Social na Idade da Razão: a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. 289 p.

KLABIN. **Linha do tempo**, 2017. Disponível em: <<https://www.klabin.com.br/pt/a-klabin/memoria-klabin/linha-do-tempo>>. Acesso em: 22/10/2017

LAVORATTI, C. **Tecendo a Rede de Proteção: Desafios do enfrentamento intersectorial à violência intrafamiliar contra crianças e adolescentes no município de Curitiba/Pr.** 2013, 321 f. Tese (Doutorado em Sociologia), UFPR, Curitiba, 2013. Disponível em: <<http://www.humanas.ufpr.br/porta/pgsocio/files/2013/09/TESE-CLEIDE-LAVORATTI-2013.pdf>>. Acesso em 22/10/2017.

LOCKE, J. **O segundo tratado do governo civil.** Colação os pensadores. São Paulo: Abril, 2001.

MACHADO, V. H.; MARCELINO, M. G.; CAPRARO, M. Z. O papel da formação do patronato político na construção do Estado Brasileiro e do Paraná. In: OLIVEIRA, R. C. de (Org.). **Estado, classe dominante e parentesco no Paraná**. Blumenau: Nova Letra, 2015. p. 79-108.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARTINS, I. C. Rufino, Fogaça e outros nomes: práticas de mestiçagem nos Campos Gerais do Paraná. In: PRIORI, A. (Org.). **História do Paraná: Novos caminhos e novas abordagens**. Curitiba: CRV, p. 15-37, 2016.

MARTINS, W. Um **Brasil diferente: ensaio sobre o fenômeno de aculturação no Paraná**. 2 ed. São Paulo: T. A. Queiroz, 1989. Coleção Coroa Vermelha. Estudos brasileiros, v. 16. 470 p.

MARX, K.; ENGELS, F. **O manifesto comunista**. Tradução Maria Lucia Como. 7ª Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

MDIC. MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS. **Balança Comercial Brasileira: Acumulado do ano**. Jan–Mar. 2017. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/balanca-comercial-brasileira-acumulado-do-ano>>. Acesso em: 05/04/2017.

MDS. Nota técnica nº 27. **Metodologia de cálculo relativa aos novos indicadores de desenvolvimento das unidades de CRAS e CREAS – ID CRAS e ID CREAS referentes ao ano de 2014**. Brasília: MDS, 2015

MDS. **PETI**. 2015. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/servicos-e-programas/peti/peti>>. Acesso em: 05/04/2017.

MDS. **Relatório de Programas e Ações do MDS**, 2017. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/relatorios/mds/index.php?codigo=41>>. Acesso em 23/07/2017.

MENDES, J. M. R.; SILVA, L. A. M. da; WUNSCH, D. S. Seguridade Social: percursos e desafios no âmbito da proteção social. In: SILVA, L. A. M. da; MANDALAZZO, S.; MENDES, J. M. R. (Orgs.). **Trabalho e Proteção Social**. Ponta Grossa: Estudio Texto, 2014. p. 11-29.

MENDONÇA, J. M. N. História e memória da escravidão no Paraná: Possibilidades de uma produção na perspectiva da história pública. In: 7º Encontro Escravidão e Liberdade no Brasil Meridional, Curitiba (UFPR), mai. 2015. **Anais...** Disponíveis em: <<http://www.escravidaoeliberdade.com.br/>>. Acesso em: 20/08/2017.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **IDB Brasil**, 2012. Disponível em: <<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/ibd2012/c01b.htm>>. Acesso em: 22/09/2017

MIOTO, R. C. T.; DAL PRÁ, K. R. Serviços sociais e responsabilização da família: contradições da política social brasileira. In: MIOTO, R. C. T.; CAMPOS, M. S.; CARLOTO, C. M. (Orgs.). **Familismo Direitos e Cidadania: contradições da política social**. São Paulo: Cortez, 2015. p. 147-178.

MONNERAT, G. L.; SOUZA, R. G. de. Intersetorialidade e políticas sociais: um diálogo sobre a literatura atual. In: MONNERAT, G. L.; ALMEIDA, L. T. de; SOUZA, R. G. de. **A intersectorialidade na agenda das políticas sociais**. Campinas, SP: Papel Social: 2014. p. 41-54.

MONTAÑO, C. Pobreza, “Questão Social” e seu enfrentamento. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 110, p. 270-287, abr/jun. 2012.

MOTA, A. E. **Cultura da crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90**. 5ª ed. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. A centralidade da assistência social na Seguridade Social brasileira nos anos 2000. In: MOTA, A. E. (Org.). **O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade**. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2009. p. 133-146.

MUNIZ, E. **Os serviços de proteção social: Um estudo comparado entre Brasil e Portugal**. São Paulo: Cortez, 2005.

MUNIZ, Egl. **Encontro Regional dos Trabalhadores da Assistência Social. Qualificação dos Serviços Socioassistenciais**. Disponível em: <chrome-extension://oemmnndcbldboiebfnladdacbfmadadm/file:///C:/Users/Administrador/Documents/Luciana/doutorado/qualificacao-dos-servicos-socioassistenciais-egli-muniz.pdf>. Acesso em: 20/05/2018.

NABUCO, J. **O abolicionismo**. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2003. 214 p.

OLIVEIRA, Í. M. de. Cultura política, direitos e política social. In: RIZOTTI, M. L. A.; CORDEIRO, S. M. A.; PASTOR, M. (orgs). **Gestão de políticas sociais: território usado, intersectorialidade e participação**. Londrina: Eduel, 2017. p. 109-129.

OLIVEIRA, R. C. de. **O silêncio dos vencedores. Genealogia, classe dominante e Estado no Paraná**. Curitiba: Moinho do Verbo, 2001.

_____. **Na teia do nepotismo**. Curitiba: Insight, 2012. 271 p.

PARANÁ. Comitê Interinstitucional para Elaboração, Implementação e Acompanhamento do Plano Decenal dos Direitos da Criança e do Adolescente. (Org.); Secretaria da Família e Desenvolvimento Social (Equipe técnica). **Plano Decenal dos Direitos da Criança e do Adolescente do Estado do Paraná: 2014-2023**. Curitiba: SECS, 2013. 450 p.

PARANÁ. **Observatório de Informações Municipais**. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <http://www.oim.tmunipal.org.br/abre_documento.cfm?arquivo=_repositorio/_oim/_documentos/ED2C4EE4-EC86-997E38C53F007BA79AAF13102017065031.pdf&i=2678>. Acesso em 04/11/2017.

PARTIDO SOCIAL DEMOCRACIA, Disponível em: <http://www.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/partido-da-social-democracia-brasileira-psdb>. Acesso em: 25/06/2018

PEREIRA, C. P. **Proteção Social no Capitalismo: contribuições à crítica de matrizes teóricas e ideológicas conflitantes**. 2013, 307 f. Tese (Doutorado em Política Social), universidade de Brasília, Brasília, 2013.

PEREIRA, P. A. **Necessidades Humanas: Subsídio a crítica dos mínimos sociais**. São Paulo: Cortez, 2000. 198 p.

_____. Estado, regulação social e controle democrático. In: BRAVO, M. I. S.; PEREIRA, P. A. (orgs). **Política Social e Democracia**. 4 ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2008a. p. 25-42.

_____. Sobre a política de assistência social no Brasil. In BRAVO, M. I. S.; PEREIRA, P. A. (orgs). **Política Social e Democracia**. 4 ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2008b. p. 217 – 233.

_____. A Intersetorialidade das políticas sociais na perspectiva dialética. In MONNERAT, G. L.; ALMEIDA, L. T. de; SOUZA, R. G. de; **A intersectorialidade na agenda das políticas sociais**. Campinas: Papel Social, 2014, p. 23-39.

PERISSINOTO, R. M. Visões de democracia nos governos Lerner e Requião ou como ainda faz sentido a distinção entre direita e esquerda. In: COSTA, L. C. da (Org.). **Estado e Democracia: Pluralidade de questões**. Ponta Grossa, Editora UEPG. 2008. p. 57-74.

PIKETTY, T. **O Capital no Século XXI**. Tradução Monica Baumgarten de Bolle. 1ª ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PORTAL BRASIL. **CadÚnico**, 2014 Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2010/03/cadunico>>. Acesso em: 09/08/2017.

_____. **FMI: “Reformas Devolvem Crescimento e Credibilidade ao País”**. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2017/04/fmi-reformas-devolvem-crescimento-e-credibilidade-ao-brasil>>. Acesso em 21/04/2017.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. Consulta Detalhada, 2014/2017. Disponível em: <http://www.transparencia.pr.gov.br/pte/despesas/consultalivre?windowId=c82>. Acesso em: 26/06/2018.

POULANTZAS, N. **As classes sociais**. 1970.

REGO, W. L.; PINZANI, A. **Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania**. 2ª ed. Revista e ampliada. 2014.

REVISTA IDEIAS. **Fernanda Richa: a nova escola de promoção social**. 05/02/2016. Disponível em: <http://www.revistaideias.com.br/2016/02/05/fernanda-richa-a-nova-escola-de-promocao-social/>. Acesso em 20/05/2018.

RODRIGUES, L. M. **Partidos, Ideologia e Composição Social: Um estudo das bancadas partidárias na Câmara dos Deputados**. Centro Edelstein. Rio de Janeiro, 2009.

ROUSSEAU, J. J. **O contrato social**. Coleção os Pensadores, São Paulo: Abril. 1978.

SANTOS, M. P. G. dos. **O Estado e os Problemas Contemporâneos**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC. [Brasília] CAPES: UAB, 2009.

SANTOS, W. G. dos. **Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira**. 2 ed. Rio de Janeiro.: Campus, 1987. 89 p.

SARAIVA, J. B. C. **Direito Penal juvenil: adolescente e ato infracional: garantias processuais e medidas socioeducativas**. 2 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

SCHWARTZMAN, S. **Bases do autoritarismo brasileiro**. 4 ed. Rio de Janeiro: Publit Soluções Editoriais, 2007. 290 p.

SILVA E SILVA, M. O. da. Construindo uma proposta metodológica participativa para desenvolvimento da pesquisa avaliativa: uma contribuição da teoria crítica para a prática do Serviço Social. **Textos E Contextos**, Porto Alegre, v. 11, nº 2. p. 222–233. Ago/dez 2012.

SILVEIRA, J. I. Assistência Social em Risco: Conservadorismo e luta social por direitos. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo. n 130. p. 487–506. Set/Dez 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n130/0101-6628-sssoc-130-0487.pdf>>. Acesso em 02/11/2017.

SILVEIRA, J. I. **A inviabilização e o desmonte do suas em tempos de aumento da demanda por assistência social**. 02/10/2017. Disponível em: <http://www.cresspr.org.br/site/a-inviabilizacao-e-o-desmonte-do-suas-em-tempos-de-aumento-da-demanda-por-assistencia-social/>. Acesso em: 26/06/2018.

SILVESTRE, L. P. F. **Privação de Liberdade e a Criminalização de Adolescentes: um estudo sobre o Centro de Socioeducação de Ponta Grossa/Pr**. Dissertação de Mestrado. Ponta Grossa, 2013.

SIMIONATO, I. **Gramsci: sua teoria, incidência no Brasil, influência no serviço social**. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SINGER, P. A cidadania para todos. In: PINSKY, J.; PINSKY, C. B. (orgs.) **História da Cidadania**. São Paulo, Contexto, 2003. p. 191-262.

SIPIA – **Sistema de Informações para Infância e Adolescência**. Disponível em: <http://www.sipia.gov.br/CT/?x=da4eJ9QWmeYbzlwdS5qjvg>. Acesso em: 22/10/2017.

SOUSA e SILVA, M. A. Violência contra crianças – quebrando o pacto do silêncio. In: FERRARI, D. C. A. VECINA, T. C. C. **O fim do silêncio na violência familiar: teoria e prática**. São Paulo: Agora, 2002.

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós – 1988. **Revista Sociologia Política**. Curitiba, 24. p. 105-121. Jun. 2005.

SOUZA, R. G. de. **A intersectorialidade na agenda das políticas sociais**. Campinas: Papel Social: 2014. p. 21–40.

SPOSATI, A. Os Mínimos Sociais. In: II Conferência Nacional de Assistência Social. **Anais...** Brasília: MPAS: CNAS, 1998. p. 110-115.

_____. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: _____. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome, UNESCO, 2009. p. 13–55.

_____. Proteção Social e Seguridade Social no Brasil: pautas para o trabalho do assistente social. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo. n 116. p. 652-674. Out/dez 2013a.

_____. Os 20 anos de LOAS: a ruptura com o modelo assistencialista. In: Orgs. CRUZ, J. F. et al. **20 anos da Lei Orgânica da Assistência Social**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 1ª ed. Brasília: 2013b. p. 20 – 41.

_____. Qual política de assistência social queremos defender no contexto de crise do capital? **Argumentum**, Espírito Santo, v. 8, n. 2, p. 6-15, mai/ago. 2016. Disponível em: <<http://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/12776>>. Acesso em: 01/05/2017.

SPOSATI, A. et al. **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise**. 12ª ed. São Paulo: Cortez, 2014.

TAYLOR, A. et al. **Ela vai no meu barco: Casamento na Infância e Adolescência no Brasil**. Instituto Promundo. 2015.

TEIXEIRA, M. Família, gênero e assistência social. In **O trabalho do/a Assistente Social no SUAS: Seminário Nacional**. Conselho Federal de Serviço Social – gestão Atitude Crítica para avançar na luta. Brasília: CFESS, 2011. p.118-132.

TEIXEIRA, S. M. Família na Política de Assistência social: avanços e retrocessos com a matricialidade sociofamiliar. **Políticas Públicas**, São Luis, v. 13. n. 2, p. 255-264, jul/dez. 2009.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. 1 ed. 20 reimpressão. São Paulo: Atlas, 2011.

UGÁ, V. D. **A questão social como ‘pobreza’: crítica a conceituação neoliberal**. 1 ed. Curitiba: Appris, 2011. 306 p.

VALENCIANO, T. A nova geração do nepotismo na política paranaense. In O papel da formação do patronato político na construção do Estado Brasileiro e do Paraná. In OLIVEIRA, R. C. de (Org.). **Estado, classe dominante e parentesco no Paraná**. Blumenau: Nova Letra, 2015. p. 133 - 148.

WACHOWICZ, R. C. **História do Paraná**. 10 ed. 1 reimpressão. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2016. 335 p.

WEBER, M. **Ciência e política, duas vocações**. São Paulo: Martin Claret, 2006.

WOOD, E. M. **Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico**. Trad. Paulo Cezar Castanheira. São Paulo: Boitempo, 2011.

YASBEK, M. C. As ambiguidades da Assistência Social brasileira após dez anos de LOAS. **Serviço Social e Sociedade**, n. 77, ano XXV, mar. 2004, p.11-29.

YASBEK, M. C. Sistemas de proteção social, intersetorialidade e integração de políticas sociais. In MONNERAT, G. L.; ALMEIDA, L. T. de; SOUZA, R. G. de; **A intersetorialidade na agenda das políticas sociais**. Campinas: Papel Social: 2014. p. 77–104.

WACQUANT. L. **Punir os pobres: A nova gestão da miséria nos Estados Unidos**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2003.

WILLER, M. **Harmonia: Uma Utopia Urbana para o Trabalho**. Dissertação de Mestrado apresentado ao Programa de Pós-Graduação em História pela UFPR. 1997.

ZOLA, M. B. Políticas sociais, família e proteção social: um estudo acerca da políticas familiares em diferentes cidades/países. In MIOTO, R. C. T.; CAMPOS, M. S.; CARLOTO, C. M.(Orgs.). **Familismo Direitos e Cidadania: contradições da política social**. São Paulo: Cortez, 2015. p. 45–94.

APÊNDICE

APÊNDICE A - Caracterização da política de Assistência Social nos municípios

1. Nome das Secretarias Municipais de Assistência Social;
2. Atribuições dadas as Secretarias de Assistência Social;
3. Formação, identificação de vínculo do(a) secretário(a) com o prefeito e com a política de assistência social;
4. Identificação do número de CRAS e CREAS e tempo de implantação;
5. Identificação do número de Centros de Convivência, metas para inserção no SCFV, número de pessoas, crianças e adolescentes inseridos;
6. Identificação do número de crianças e adolescentes inseridos que fazem parte do público prioritário do SCFV e quais situações de vulnerabilidade e risco foram identificados para inserção destes;
7. ID – CRAS;
8. ID – CREAS;
9. Número de famílias beneficiárias do PBF e valor recebido mensalmente;
10. Número médio mensal de famílias em acompanhamento pelo PAIF;
11. Número médio mensal de famílias em acompanhamento pelo PAEFI;
12. Composição das equipes dos CRAS;
13. Como ocorre a inserção dos usuários no PAIF?

APÊNDICE B - Instrumento para pesquisa documental

Municípios	Vulnerabilidades e riscos	Planejamento	Articulação com a rede
Arapoti			
Carambeí			
Castro			
Jaguariaíva			
Ortigueira			
Palmeira			
Piraí do Sul			
Ponta Grossa			
Reserva			
Telêmaco Borba			

Rotina dos serviços e articulação da rede				
Municípios	PAIF	PAEFI	SCFV	MSE
Arapoti				
Carambeí				
Castro				
Jaguariaíva				
Ortigueira				
Palmeira				
Piraí do Sul				
Ponta Grossa				
Reserva				
Telêmaco Borba				

ANEXOS



 ESTADO DO PARANÁ		 e-protocolo		Folha 2
CÓDIGO TTD: _____				
Órgão Cadastro:	SEDS/ERPG		Protocolo:	Vol.:
Em:	15/10/2015 13:22		13.808.900-2	1
RG Interessado 1:	007.861.956-2			
Interessado 1:	LUCIANA PAVOWSKI FRANCO SILVESTRE			
Interessado 2:	-			
Assunto:	DOCUMENTACAO E INFORMACAO	Cidade: PONTA GROSSA / PR		
Palavras chaves:	PESQUISA, BASE DE DADOS			
Nº/Ano Documento:	-	Origem: SERVIDOR		
Complemento:	SOLICITAÇÃO DE AUTORIZAÇÃO PARA PESQUISA A SER UTILIZADA EM TESE DE DOUTORADO.			
Código TTD:	-	Para informações acesse: www.eprotocolo.pr.gov.br/consultapublica		

REQUERIMENTO



À senhora Diretora Geral da SEDS Letícia Codagnone Raymundo,

Eu, Luciana Pavowski Franco Silvestre, assistente social, doutoranda em ciências sociais aplicadas pela UEPG, venho através deste solicitar autorização para realização da pesquisa *"Proteção Social : uma pesquisa avaliativa sobre o acesso aos serviços e a articulação da rede de proteção social para famílias com crianças e adolescentes na região de Ponta Grossa"*, este estudo tem como objetivo principal: Avaliar como se dá a relação dos serviços da política de assistência social com as demais políticas públicas, no sentido de constituir trabalho em rede para a proteção social de famílias com crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade e risco social na região de Ponta Grossa.

Com este objetivo, no processo metodológico solicita-se autorização para utilização de materiais disponíveis no ER da SEDS de Ponta Grossa, no que se refere a sistematização e análise dos resultados dos processos de avaliação, monitoramento, supervisões e relatórios elaborados nos processos de apoio e assessoria na região de Ponta Grossa junto as políticas do trabalho e assistência social nos municípios entre os anos de 2011 e 2015.

Estou a disposição para maiores informações, ressaltando o compromisso ético de referenciar todas as fontes utilizadas, bem como de buscar através desta contribuir para o processo de aprimoramento da política pública de proteção social através da articulação da teoria e da prática que possibilitam no sentido que se complementam um fazer profissional mais crítico e responsável.

Ponta Grossa, 15/10/2015.

Luciana P. F. Silvestre
Luciana Pavowski Franco Silvestre



REQUERIMENTO E TERMO DE COMPROMISSO DE PESQUISA

À Secretaria de Estado do Trabalho e Desenvolvimento Social.

Eu, **Luciana Pavowski Franco Silvestre**, brasileiro(a), acadêmico(a) do curso de **Doutorado em Ciências Sociais Aplicadas** venho por meio deste **requerer autorização** para realizar pesquisa no(a) **Escritório Regional de Ponta Grossa**

CONCEDENTE		
Nome do órgão		CNPJ
Secretaria de Estado do Trabalho e Desenvolvimento Social		09.088.839/0001-06
Rua/Avenida		Número
Rua Jacy Loureiro de Campos, Palácio das Araucárias		s/nº
Bairro/Distrito	CEP	Município
Centro Cívico	80.530-915	Curitiba
Sítio	Telefone (com DDD)	Fax (com DDD)
www.desenvolvimentosocial.pr.gov.br	(41) 32102400	
-----Representada por-----		
Nome		Cargo/Função
Fernanda Bernardi Vieira Richa		Secretária de Estado

CEDENTE		
Nome da Instituição (de Ensino ou responsável pela pesquisa)		CNPJ
Universidade Estadual de Ponta Grossa		80257355/0001-08
-----Endereço Comercial-----		
Rua/Avenida	Número	Complemento
Avenida General Carlos Cavalcanti	4748	
Bairro/Distrito	CEP	Município
Uvaranas	84030-900	Ponta Grossa
E-mail	Telefone (com DDD)	Fax (com DDD)
mestresociaisaplic@uepg.br	(42) 32203300	
-----Representada por-----		
Nome		Cargo/Função
Lucia Cortes da Costa		professora orientadora

Luciana Pavowski Franco Silvestre



§ 1º Incorre na mesma pena quem exhibe, total ou parcialmente, fotografia de criança ou adolescente envolvido em ato infracional, ou qualquer ilustração que lhe diga respeito ou se refira a atos que lhe sejam atribuídos, de forma a permitir sua identificação, direta ou indiretamente.

§ 2º Se o fato for praticado por órgão de imprensa ou emissora de rádio ou televisão, além da pena prevista neste artigo, a autoridade judiciária poderá determinar a apreensão da publicação ou a suspensão da programação da emissora até por dois dias, bem como da publicação do periódico até por dois números.

2. Os dados coletados serão de uso específico para o desenvolvimento da pesquisa em questão, conforme as normas vigentes. Caso os dados coletados sirvam para uma outra pesquisa, o pesquisador deverá encaminhar novo projeto para análise da Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social e autorização.

3. Qualquer alteração, exclusão ou inclusão na pesquisa será comunicada e, se necessário, solicitada a mudança ao Órgão CONCEDENTE.

CLÁUSULA 8ª – Constituem motivos para o cancelamento automático da vigência do presente Termo de Compromisso:

1. Automaticamente, ao término da pesquisa;
2. A qualquer tempo por interesse do Órgão CONCEDENTE ou da Unidade, mediante comunicação escrita com justificativa;
3. A pedido do (a) Pesquisador (a), mediante comunicação escrita com justificativa;
4. O descumprimento de qualquer dispositivo do Decreto nº 10.285, de 25 de fevereiro de 2014, que "Dispõe sobre os procedimentos do Poder Executivo, que garante o acesso à informação, nos termos da legislação vigente".
5. O descumprimento de qualquer compromisso assumido na oportunidade da assinatura do Termo de Compromisso da Pesquisa.

CLÁUSULA 9ª – Fica eleito o foro da cidade de Curitiba-PR, para dirimir qualquer dúvida ou litígio que se origine da execução deste Termo, renunciando a qualquer outro, por mais privilegiado que seja.

E por estarem de comum acordo com as condições deste Termo de Compromisso de Pesquisa, as partes assinam em 02 (duas) vias de igual teor.

Curitiba, 2 de outubro de 2015.

Concedente
com carimbo

Autorizado de acordo com a
legislação vigente.

Luciana P. F. Silvestre
Pesquisador (a)

Cedente*
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA
Pró-Reitoria de Extensão e Assuntos Culturais
Editora e Livrarias UEPG

Profª Dra. Lucia Cortes da Costa
Diretora

RG 34932808

Testemunha (nome e assinatura)

Testemunha (nome, RG e assinatura)

*(instituição de ensino ou responsável pela pesquisa)