

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

Suzana Assis Brasil de Moraes

**A INTERFACE ENTRE A GARANTIA DO DIREITO À CONVIVÊNCIA
FAMILIAR E COMUNITÁRIA E A PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA**

Porto Alegre, 2013.

Suzana Assis Brasil de Moraes

**A INTERFACE ENTRE A GARANTIA DO DIREITO À CONVIVÊNCIA
FAMILIAR E COMUNITÁRIA E A PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Faculdade de Serviço Social, da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Serviço Social.

Orientadora: Professora Doutora
Berenice Rojas Couto

Porto Alegre, 2013.

Suzana Assis Brasil de Moraes

**A INTERFACE ENTRE A GARANTIA DO DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E
COMUNITÁRIA E A PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA**

Dissertação de Mestrado em Serviço Social
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
Faculdade de Serviço Social

Aprovação em de de

Banca examinadora:

Professora Doutora Berenice Rojas Couto (Orientadora)
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul

Professora Doutora Beatriz Aginsky
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul

Professora Doutora Helena Scarparo
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul

AGRADECIMENTOS

Agradeço, com todo o meu coração, aos meus pais e meus irmãos o apoio que recebi em todos os momentos significativos da minha vida.

Em especial, agradeço ao meu avô Gilberto Lopes de Moraes (*in memoriam*), que sempre me estimulou a estudar e a usar o conhecimento como instrumento de transformação de mim e do mundo ao meu redor.

Ao meu companheiro de todas as horas desde o dia em que entrou em minha existência, enchendo-a de amor, de força e de alegria, obrigada William Nunes Pellegrini, amor da minha vida!

Muito obrigada à amiga Thaísa Closs, que me ajudou a ter coragem de ingressar no Mestrado em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, valeu queridona!

Agradeço a todos os professores do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, que tornaram este mestrado tão interessante e enriquecedor.

Muito obrigada às Professoras da Banca Examinadora, Beatriz Aginsky e Helena Scarparo, pelas importantes colaborações que contribuíram para a finalização deste trabalho.

E, é claro, com todo carinho, agradeço à minha orientadora, Berenice Rojas Couto, que me ajudou em todos os momentos desta trajetória, estimulando-me a pensar e sempre falando a coisa certa na hora certa! Obrigada Bere!

RESUMO

O direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes é discutido, neste trabalho, a partir de sua relação com a Proteção Social Básica (PSB) do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). A principal intenção do trabalho é apresentar e discutir as diretrizes do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC), bem como do Grupo de Trabalho Pró-Convivência Familiar e Comunitária, articulando as mesmas com os achados de pesquisa. Dessa forma, pretende-se descrever algumas relações entre esses instrumentos normativos e a Política de Assistência Social, que apontam esse direito como objetivo a ser alcançado através da política pública. A interface entre a Proteção Social Básica e a convivência familiar e comunitária ainda carece de compreensão e apreensão pelos atores envolvidos diretamente com esse cotidiano de violações e privações de direitos básicos do ser humano. A pesquisa de campo foi realizada através de grupo focal, em dois Centros de Referência de Assistência Social (CRASs) de Porto Alegre, e participaram, em cada um deles, sete técnicos de cada serviço. Os achados desta pesquisa estão expostos ao longo do trabalho, demonstrando os limites e as possibilidades que estão postos a partir do momento histórico em que estamos inseridos. Foi possível constatar que o PNCFC ainda é bastante desconhecido pelos trabalhadores, o que indica a importância do investimento em disseminar os instrumentos normativos vigentes. Também é possível constatarem-se os avanços promovidos pela implantação do SUAS, bem como as dificuldades que acompanham esse processo. Vislumbra-se o trabalhador da Assistência Social como peça fundamental no desenvolvimento da política pública comprometida e de qualidade, desde que o mesmo tenha as condições necessárias para realizar seu papel dessa forma.

Palavras-chave: Sistema Único de Assistência Social; Proteção Social Básica; convivência familiar e comunitária; criança e adolescente; família.

ABSTRACT

The right to family and community life of children and adolescents is discussed in this work from his relationship with the Basic Social Protection of the Social Assistance System Unified (Sistema Único de Assistência Social - SUAS). The primary intention of this paper is to present and discuss the guidelines of the National Plan of the Right of Children to Family and Community (Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária) as well as Working Group Pro-Family and Community, articulating in the same manner with the research data. Thus, it is intended to describe some relationships between these normative instruments and Social Assistance Policy, which indicates that the right as objective to be achieved through public policy. By the actors directly involved with this daily deprivations and violations of basic human rights the interface between the Basic Social Protection with the family life and community still lacks understanding and seizure. The field research was conducted through focus groups, in two Reference Centers for Social Welfare (Centro de Referência de Assistência Social - CRAS) in Porto Alegre, Brazil, and participated in each of them, seven technicians from each service. The data of this research are exposed throughout the work, demonstrating the limits and possibilities that are made from the historical moment in which we operate. It was found that the National Plan Promotion Defense and Protection of the Right of Children to Family and Community is still quite unknown to the workers, which indicates the importance of investing in disseminating the existing normative instruments. It is also possible find advances promoted by the deployment of SUAS, as well as the difficulties that accompanying this process. Glimpses the worker of the Social Care as a key in the development of a compromised public policy and with quality, since they have the necessary conditions to perform their role.

Key words: Social Assistance System Unified ; Basic Social Protection; family life and community; child and adolescent; family.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABTH - Associação Brasileira Terra dos Homens

Cecores - Centro de Comunidade da Vila Restinga

CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social

Conanda - Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

Coras - Comissão Regional de Assistência Social

CRAS - Centro de Referência de Assistência Social

CREAS - Centro de Referência Especializado de Assistência Social

ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente

FASC - Fundação de Assistência Social e Cidadania

FEBEM - Fundação Estadual de Bem-Estar do Menor

Funabem - Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor

IDH - Índice de Desenvolvimento Humano

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LBA - Legião Brasileira de Assistência

LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social

NOB-RH - Norma Operacional Básica de Recursos Humanos

ONG - organização não governamental

PAIF - Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família

PIB - Produto Interno Bruto

PNAS - Política Nacional de Assistência Social

PNCFC - Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária

PPA - plano plurianual

PPGSS - Programa de Pós-Graduação em Serviço Social

PSB - Proteção Social Básica

PUCRS - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul

SAM - Serviço de Assistência ao Menor

SEDH - Secretaria Especial de Direitos Humanos

SGD - Sistema de Garantia de Direitos

SUAS - Sistema Único de Assistência Social

Unicef - Fundo das Nações Unidas Para a Infância

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1 O DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO BRASIL: ENTRE A PROTEÇÃO E A VIOLAÇÃO ..	18
1.1 ANTES DO ESTATUTO: ALGUNS APONTAMENTOS SOBRE A HISTÓRIA DA INFÂNCIA BRASILEIRA ATÉ 1990	18
1.2 A CONSTRUÇÃO DO ECA: MOVIMENTOS SOCIAIS E DEMOCRACIA	25
1.3 O PLANO NACIONAL DE PROMOÇÃO, PROTEÇÃO E DEFESA DO DIREITO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA	29
1.3.1 A pesquisa do IPEA O Direito à Convivência Familiar e Comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil	29
1.3.2 As diretrizes do PNCFC em consonância com a PNAS	32
1.3.3 O Grupo de Trabalho Nacional Pró-Convivência Familiar Comunitária — uma experiência transformadora	38
1.4 ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE O PLANO DECENAL DOS DIREITOS DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES À LUZ DO PLANO NACIONAL DE CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA	46
2 A INTERFACE ENTRE A CONVIVÊNCIA FAMILIAR E O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: UM DESAFIO NA BUSCA DA GARANTIA DE DIREITOS	50
2.1 A POLÍTICA SOCIAL COMO INSTRUMENTO DE GARANTIA DE DIREITOS BÁSICOS	50
2.2 O SUAS E A PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA — O TRABALHO PREVENTIVO NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	54
2.2.1 O território e as vulnerabilidades sociais — o olhar da vigilância socioassistencial	57
2.2.2 A articulação entre os níveis de proteção no SUAS — avanços necessários	61
2.2.3 O trabalhador da Política de Assistência Social — peça fundamental para a garantia de direitos	66
CONCLUSÃO	72

REFERÊNCIAS	76
APÊNDICES	81
APÊNDICE A - ROTEIRO PARA GRUPO FOCAL	81
APÊNDICE B - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO	82
ANEXO	84
ANEXO A - DOCUMENTO DE APROVAÇÃO DA PESQUISA PELO COMITÊ DE ÉTICA DA PUCRS	84

INTRODUÇÃO

Esta dissertação descreve o estudo desenvolvido durante o Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PPGSS) da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). A temática desenvolvida é a do direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes e suas famílias. A intenção do trabalho é apresentar e debater o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC) (BRASIL, 2006) em sua interface com o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), enfocando a dimensão preventiva ao rompimento de vínculos entre as famílias atendidas pela Política de Assistência Social. O interesse por esse tema advém da prática profissional realizada na Fundação de Assistência Social e Cidadania (FASC), na qual a autora desta dissertação desenvolve o trabalho de monitoramento e avaliação de serviços de acolhimento institucional voltados para crianças e adolescentes, bem como de sua participação no Grupo de Trabalho Nacional Pró-Convivência Familiar e Comunitária. Participar deste trabalho foi uma experiência transformadora para todos os seus membros, cada um carrega consigo o desejo de contribuir para o avanço da garantia desse direito, e esta dissertação de mestrado, sem dúvida, é fruto desse desejo. Ambas as atuações serão abordadas ao longo deste estudo. O cotidiano de trabalho demonstra que o desafio de promover, proteger e defender o direito à convivência familiar de crianças e adolescentes está muito além da Política de Assistência Social, entretanto considera-se que essa constatação não deve servir para nos afastar da busca pela constante qualificação dos serviços prestados dentro dessa política. Diante das várias situações de acolhimento deparadas no dia a dia, é possível vislumbrar o quanto ainda é preciso avançar no sentido de promover as condições necessárias para que as famílias consigam desempenhar seu papel protetivo. Além disso, entende-se também que o momento atual, de implantação do Sistema Único de Assistência Social em níveis nacional e municipal, mobiliza e convoca a pensar e propor novas formas de atuação junto às comunidades e às famílias ali inseridas.

Nos últimos anos, além da implantação do SUAS, foram construídos documentos e leis que buscam garantir a qualificação do atendimento às reais necessidades das famílias que necessitam da intervenção de políticas públicas em

relação à proteção de seus membros. Podem-se citar, como exemplos desses instrumentos normativos, além do PNCFC, as “Orientações Técnicas Serviços de Acolhimento Para Crianças e Adolescentes”, de 2009, e a Lei nº 12.010, de 2010. Todos eles têm em comum a preocupação com a efetivação da convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes. Entretanto, após 22 anos de existência do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), pode-se afirmar que a legislação, por si só, não é suficiente para transformar direitos em realidade. Acredita-se que, além da lei, é necessário discutir e refletir sobre formas de traduzir essas leis em ações efetivas, que possibilitem a construção, junto com as famílias, de seus direitos. Nesse sentido, esta discussão aponta a necessidade de se pensar na articulação dessas diretrizes com a prática, o que passa por se entender o afastamento de crianças e adolescentes de sua família como apenas uma pequena parte da intervenção a ser realizada. Ainda que “todas as alternativas” (BRASIL, 1990) tenham sido esgotadas antes do afastamento familiar, novas tentativas e intervenções devem ser buscadas para a reversão da situação de violação de direitos, permitindo o retorno dessas crianças ou adolescentes para sua família e sua comunidade. E, indo ainda mais longe, buscar questionar o que são consideradas “todas as alternativas”, pois, diante da precariedade de vida dessas famílias, aliada à precariedade dos serviços oferecidos, se pode pensar que as alternativas ainda são muito incipientes. Nesse sentido, o PNCFC lembra:

O aprofundamento das desigualdades sociais, com todas as suas conseqüências, principalmente para as condições de vida das crianças e adolescentes, levou à revisão dos paradigmas assistenciais cristalizados na sociedade. O olhar multidisciplinar e intersetorial iluminou a complexidade e multiplicidade dos vínculos familiares (BRASIL, 2006, p. 19).

Sendo assim, não se pode descolar essa discussão da sociedade em que estamos inseridos, os valores e preconceitos que a permeiam estão envolvidos na decisão de afastar uma criança de sua família. Dessa forma, os profissionais da Assistência Social precisam estar instrumentalizados para agirem de forma crítica e consistente, buscando, assim, a garantia desse direito. O PNCFC aponta ainda que:

A defesa deste direito dependerá do desenvolvimento de ações intersetoriais, amplas e coordenadas que envolvam todos os níveis de proteção social e busquem promover uma mudança não só nas condições de vida, mas também nas relações familiares e na cultura brasileira para o reconhecimento das crianças e adolescentes como pessoas em desenvolvimento e sujeitos de direitos (BRASIL, 2006, p. 64).

Entende-se que, a partir do SUAS, a proteção se efetivará na medida em que se consiga pensar e executar o atendimento às famílias nos diferentes níveis de

proteção (Básica e Especial), de forma articulada e complementar, visualizando cada intervenção como parte de um processo que está alicerçado em uma compreensão da situação como um todo, sendo que essa compreensão precisa ser construída, pelos profissionais envolvidos e pela família atendida, de forma democrática e participativa.

Ao se falar em convivência familiar e família, considera-se fundamental definir quais os conceitos que estão embasando nessa discussão, principalmente porque se entende que, em nome da “família”, muitas políticas equivocadas já foram implantadas (MIOTO, 2010). O PNCFC considera família:

[...] um grupo de pessoas que são unidas por laços de consangüinidade, de aliança e de afinidade. Esses laços são constituídos por representações, práticas e relações que implicam obrigações mútuas. Por sua vez, estas obrigações são organizadas com a faixa etária, as relações de geração e gênero, que definem o *status* da pessoa dentro do sistema de relações familiares (BRASIL, 2006, p. 27).

Essa definição tem o claro propósito de abrir possibilidades diversas para a compreensão da família na vida de crianças e adolescentes. Coloca a importância das obrigações mútuas que estão envolvidas nas relações familiares, mas sem descartar a consideração por vínculos que vão além da consanguinidade. Acredita-se que a ampliação desse conceito é basilar para o avanço no atendimento e no entendimento das situações de fragilização e/ou rompimento de vínculos com as quais a Assistência Social precisa lidar. O mesmo Plano ainda refere a importância de se considerarem, nos programas sociais, as redes sociais de apoio, que são formadas por “[...] relações de cuidado estabelecidas por acordos espontâneos e que não raramente se revelam mais fortes e importantes para a sobrevivência cotidiana do que muitas relações de parentesco” (BRASIL, 2006, p. 27). Esse conceito conduz a outro, o de convivência comunitária, que, nesse contexto, significa o reconhecimento da importância das redes sociais de apoio, dos vínculos comunitários e das instituições, pois, as mesmas “[...] podem favorecer a preservação e fortalecimento dos vínculos familiares, bem como a proteção e o cuidado à criança e ao adolescente” (BRASIL, 2006, p. 34).

As duas definições estão sustentadas pela noção de vínculo, pois é esse que justifica a importância da convivência familiar e comunitária. No dicionário de português, vínculo significa: “[...] 1. o que ata, liga ou aperta; 2. o que liga duas ou mais pessoas ou instituições; relacionamento” (HOUAISS, 2009, p. 803). Nesse

sentido, fica claro que os investimentos na família e na comunidade se baseiam na existência de vínculos, de relações entre as pessoas e entre as pessoas e as instituições. Isso significa o reconhecimento de que o ser humano precisa de vínculos para constituir-se como sujeito e, posteriormente, para viver em sociedade. Esse é um avanço significativo, na medida em que se admite que as necessidades humanas estejam além das necessidades materiais, que são fundamentais, mas, definitivamente, não são suficientes. Essa discussão será aprofundada no último capítulo.

A metodologia da pesquisa está ancorada no método dialético crítico, pois pretende aproximar-se da realidade, entendendo-a como um processo em constante movimento, transformação e desenvolvimento. Considerando que o objeto de pesquisa é a materialização do direito à convivência familiar e comunitária através da Política Social, entende-se que o método dialético e suas categorias constituem o melhor “caminho” para instrumentalizar a aproximação e a problematização dessa realidade neste estudo. Essa escolha está alicerçada na consciência de que esse método permite ao pesquisador estabelecer uma relação com seu objeto de pesquisa, porque se concorda com Prates (2003, p. 1), quando essa autora afirma que

[...] o pesquisador que se coloca consciente diante de uma realidade da qual faz parte e pela qual é necessariamente influenciado tem a sensação do ponto no universo, pequeno diante da complexidade do real e grande diante da possibilidade do seu desvendamento.

Nessa ótica, o pesquisador assume uma posição participativa, porque sabe que seu olhar e sua abordagem influenciam e são influenciados pelo seu objeto de pesquisa, ou, ainda, que “[...] os pesquisadores são, dialeticamente, autores e frutos de seu tempo histórico” (MINAYO, 2006, p. 41), ao mesmo tempo em que reconhecem a importância de relativizar suas impressões através da análise criteriosa dos dados. Além da opção pelo método dialético, definiu-se o tipo de pesquisa como qualitativa, pois se entende que essa abordagem é mais pertinente, levando em conta tanto o objeto de estudo como as técnicas escolhidas. Utilizam-se a análise da legislação e dos instrumentos normativos referentes à temática em questão, a observação e a realização de grupo focal como instrumentos para a coleta de dados. Dessa forma, para viabilizar a coleta, foram escolhidos dois Centros de Referência de Assistência Social (CRASs) entre os 22 CRASs de Porto Alegre, através do critério de maior e menor Índice de Desenvolvimento Humano

(IDH)¹, sendo que esses foram o CRAS Centro, com maior IDH (0,919), e o CRAS Restinga, com menor Índice (0,761). O IDH de Porto Alegre é 0,865.

O enfoque qualitativo está de acordo com os objetivos e intenções desta dissertação, porque a motivação principal para realização da mesma está associada à possibilidade de interferir na realidade em que a autora atua.

[...] três considerações finais sobre a pesquisa qualitativa: * a primeira é quanto ao seu caráter inovador, como pesquisa que se insere na busca de significados atribuídos pelos sujeitos às suas experiências sociais; * a segunda é quanto à dimensão política desse tipo de pesquisa que, como construção coletiva, parte da realidade dos sujeitos e a eles retorna de forma crítica e criativa; * a terceira é que exatamente por ser um exercício político, [...] é uma pesquisa que se realiza pela via da complementaridade, não da exclusão. (MARTINELLI, 1999, p. 26-27).

A opção pela realização do grupo focal também está relacionada aos objetivos da pesquisa, pois essa técnica permite “[...] estimular os participantes a falar e reagir àquilo que outras pessoas dizem” e também o “desenvolvimento de uma identidade compartilhada” (GASKELL, 2008, p. 75). É importante notar que se partiu da concepção de “sujeito coletivo”, através da qual o número de pessoas que presta a informação não é o mais importante, mas, sim, o significado que esses sujeitos têm em função do que se está buscando com a pesquisa (MARTINELLI, 1999). Os sujeitos da pesquisa são pessoas que compartilham o mesmo ambiente de trabalho, atendem aos mesmos usuários e constroem, em conjunto, suas estratégias de ação. Também se considera que, em grupo, podem ser observados o processo do mesmo e sua dinâmica, identificando a sinergia e a contradição que o constituem. A intenção é investigar se acontecem ações preventivas em relação à fragilização e/ou rompimento de vínculos no âmbito desses serviços, bem como a percepção dos trabalhadores sobre a temática em questão. Nessa perspectiva, foram construídas as seguintes questões norteadoras: (a) qual a concepção de direito à convivência familiar e comunitária contida nas legislações e instrumentos normativos vigentes?; (b) como os programas executados no âmbito do CRAS, em Porto Alegre, contemplam o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários?; (c) quais as mediações realizadas pelos técnicos do CRAS entre suas ações e o

¹ O IDH é um índice criado como contraponto ao Produto Interno Bruto (PIB), ampliando a perspectiva de medida de qualidade de vida para além da dimensão econômica. Pretende ser uma medida geral e sintética do desenvolvimento humano e é considerado baixo com valor entre 0,00 e 0,49; médio entre 0,50 e 0,79; e alto entre 0,80 e 1,00 (PNUD, 2012).

PNCFC?; (d) através de quais ações a rede socioassistencial considera que promove o direito ao convívio familiar e comunitário?.

A intenção, ao discutir o direito à convivência familiar e comunitária, é dar visibilidade ao trabalho que acontece dentro dos serviços existentes, bem como promover a discussão desse fazer entre os trabalhadores envolvidos. A aproximação a esses espaços deu-se através da participação em suas respectivas reuniões de equipe, onde se pôde apresentar o Projeto de Pesquisa e convidar todos a participarem do grupo focal. Nesse momento, também se combinou a observação que seria feita em cada CRAS. No CRAS Restinga, o convite foi para participar do Grupo de Famílias, que acontece quinzenalmente, bem como para acompanhar um dia todo de trabalho da equipe. No CRAS Centro, o convite foi para participar da reunião de rede, que acontece também quinzenalmente e agrega diferentes serviços da Assistência Social, da Educação e da Saúde. Solicitou-se a realização de observação em algum grupo de famílias, mas foi informado que, naquele momento, não havia nenhum grupo estruturado no qual pudesse ser feita a observação. Foram marcadas as datas da observação e da realização do grupo focal em cada serviço. O grupo focal no CRAS Restinga contou com a participação de sete trabalhadores: um coordenador, dois psicólogos, dois Assistentes Sociais, uma pedagoga e uma auxiliar administrativa, além da pesquisadora e da pesquisadora auxiliar, colega de Mestrado, que auxiliou na observação do grupo, contribuindo para uma análise mais qualificada do mesmo. O grupo no CRAS Centro também contou a participação de sete trabalhadores: um coordenador, quatro Assistentes Sociais, uma psicóloga, uma estagiária de Serviço Social, além de outra colega, que auxiliou na observação do grupo focal. A experiência de acompanhar um pouco do trabalho dos CRASs, assim como a realização do grupo com as equipes, foi muito enriquecedora, no sentido de nortear toda a discussão realizada nesta dissertação, ou seja, além das percepções da pesquisadora, a ida a campo permitiu um aprofundamento sobre a realidade da execução da Política de Assistência Social no Município de Porto Alegre, nesse nível de proteção. As questões propostas aos entrevistados verificaram o conhecimento, ou não, desses acerca do PNCFC e, além disso, procuraram desvelar a noção que esses trabalhadores têm, ou não, da possibilidade de o CRAS funcionar como um potencializador dos vínculos familiares e comunitários. O objetivo inicial que se tinha de analisar como o direito ao convívio familiar e comunitário de crianças e adolescentes está sendo garantido através das

ações da Proteção Social Básica (PSB) foi trabalhado através de questões que estão no Roteiro, no Anexo A.

Sob esse enfoque, não se entende a ação humana independentemente do significado que lhe é atribuído pelo autor, mas também não se identifica essa ação com a interpretação que ator social lhe reserva. (MINAYO, 2006, p. 25).

É importante salientar que o Projeto de Pesquisa que norteou esta dissertação foi aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa da PUCRS, em 9 de dezembro de 2011 (**Anexo A**). Além disso, o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (**Apêndice B**) foi lido pela pesquisadora e assinado por todos os indivíduos participantes da mesma, garantindo todos os direitos sobre as informações prestadas.

Dessa forma, buscar-se-á aproximar teoria e prática, verificando as conexões realizadas pelos executores da política em questão tanto no discurso como na tradução desse em dados numéricos que apontam a sua materialização na realidade. Segundo Marconi e Lakatos (2010), a amostra não probabilista e intencional serve para o pesquisador que está, principalmente, interessado na opinião, nas ações e nas intenções de uma determinada população, ou seja, quer abordar pessoas que são representativas em uma dada realidade. Esse foi o tipo de amostragem utilizado nesta dissertação.

Também se apoiou a proposição contida no método dialético de que a pesquisa social tem compromisso com a transformação social, portanto, precisa partir de uma visão de mundo que considere a relação entre os homens e a sua práxis, na realização da leitura da realidade.

Os esforços por traduzir o pensamento e as ideias desenvolvidas ao longo de vários anos de trabalho, somados ao percurso do Mestrado, resultaram nos capítulos que seguem. No Capítulo 1, mostra-se o desenvolvimento histórico do tratamento dispensado à infância, no Brasil, até a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, um marco nessa história. Também nesse capítulo, discorre-se sobre a construção do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, ainda bastante desconhecido da maioria dos trabalhadores da área, através de descrição e problematização das diretrizes sobre convivência familiar e comunitária contidas no próprio Plano, bem como na Política Nacional de Assistência Social. No Capítulo 2, discutem-se vários aspectos da Política Nacional de Assistência Social em

articulação com diferentes questionamentos que acompanharam o percurso desta pesquisa, bem como o cotidiano de trabalho da autora. Procurou-se estabelecer possíveis relações entre a concepção contida nos documentos e a sua materialização através da construção de práticas que auxiliem no desenvolvimento humano das famílias destinatárias dessa Política, principalmente em relação ao direito à convivência familiar e comunitária.

1 O DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO BRASIL: ENTRE A PROTEÇÃO E A VIOLAÇÃO

Neste capítulo, apresentam-se os antecedentes históricos que mostram como a infância pobre foi tratada pela sociedade brasileira até a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, em 13 de julho de 1990. Além dessa indispensável apresentação, discutem-se os avanços representados por essa legislação, bem como os entraves para que as crianças e os adolescentes das classes populares sejam efetivamente tratados como sujeito de direitos no Brasil. Nesse contexto, também é tratada a Política Nacional de Assistência Social, materializada através do SUAS, como ponto de intersecção com o ECA e o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, para que seja possível construir avanços na garantia desse direito. Dessa forma, a intenção deste capítulo é suscitar a reflexão acerca da realidade atual do tratamento dispensado às crianças, aos adolescentes e às suas famílias através das políticas públicas que pretendem oferecer proteção, mas que, por vezes, acabam por reforçar estigmas, rupturas e aprofundar a violação de direitos.

1.1 ANTES DO ESTATUTO: ALGUNS APONTAMENTOS SOBRE A HISTÓRIA DA INFÂNCIA BRASILEIRA ATÉ 1990

O “descobrimento” do Brasil, em 1500, pelos portugueses foi marcado pela “tentativa de implantação da cultura européia”, pela “falta de coesão social” (HOLANDA, 1995, p. 31 e 33) e, principalmente, pela “relação de dependência com o império lusitano” (COUTO, 2010, p. 77). Além desses aspectos, também não se pode deixar de apontar o “escravismo” e o “patrimonialismo” como marcas fundamentais dos primórdios dessa sociedade (COUTO, 2010; IAMAMOTO, 2007). Sem dúvida, esse início deixou marcas que ainda podem ser percebidas nas relações sociais do País, a formação cultural brasileira apresenta traços que foram conformados nesse contexto social e que ainda se fazem presentes nos dias de hoje. Como não poderia ser diferente, a relação com a infância pobre do Brasil carrega consigo muito desses traços, já que a desigualdade e a pobreza são uma realidade histórica para os brasileiros. Nesse contexto, será apresentada a história

brasileira em relação ao “cuidado” com as crianças e os adolescentes pobres até 1990.

Logo que se deu o contato dos europeus com os índios brasileiros, os jesuítas foram os responsáveis por converter as crianças ameríndias ao catolicismo, cumprindo um “duplo objetivo estratégico”, transformá-las em “súditos dóceis do Estado português” (RIZZINI; PILOTTI, 2010) e, assim, influenciar os adultos a se enquadrarem à nova estrutura social importada da Europa. Ribeiro (1995, p. 55) afirma, de forma contundente, que, mesmo sem “más intenções”, os jesuítas tiveram papel fundamental na dizimação do povo indígena:

Também foi evidentemente nefasto o papel dos jesuítas, retirando os índios de suas aldeias dispersas para concentrá-los nas reduções, onde, além de servirem aos padres e não a si mesmos [...] eram facilmente vitimados pelas pragas de que eles próprios, sem querer, os contaminavam. É evidente que nos dois casos o propósito explícito dos jesuítas não era destruir os índios, mas o resultado de sua política não podia ser mais letal se tivesse sido programada para isso.

Entretanto, após um longo período, em função de disputas políticas na Corte Portuguesa, os jesuítas foram expulsos, e a escravização dos índios passou a ser proibida (RIZZINI; PILOTTI, 2010). Nesse período, na metade do século XVI, os negros escravizados passaram a se configurar como a principal mão de obra utilizada pelos colonizadores, sendo assim, “[...] o escravo era um elemento importante para a economia da época” (RIZZINI; PILOTTI, 2010). Havia, então, as crianças escravas, propriedade dos senhores, os quais dispunham das mesmas para aquilo que lhes conviesse. Ou seja, pode-se afirmar que, para essas crianças, negras e filhas de escravos, não havia nenhum tipo de cuidado instituído, até porque, assim como seus pais, eram consideradas meros objetos.

A forma oficial de cuidado dispensado às crianças e aos adolescentes instituída, no País, a partir da colonização portuguesa ocorria através das Câmaras Municipais, que tinham o poder de criar impostos com essa finalidade. Os representantes das Câmaras, geralmente, eram ligados à Irmandade de Misericórdia (RIZZINI; PILOTTI, 2010). Nessa época, era comum o abandono de crianças nascidas fora do casamento ou por motivo de pobreza. Os bebês eram, simplesmente, deixados em locais públicos ou em portas de residências, fenômeno que acabou chamando a atenção das autoridades.

Foi assim que a Santa Casa de Misericórdia implantou o sistema da Roda no Brasil, um cilindro giratório na parede que permitia que a criança fosse colocada da rua para dentro do estabelecimento, sem que se pudesse

identificar qualquer pessoa. O objetivo era esconder a origem da criança e preservar a honra das famílias. Tais crianças eram denominadas de enjeitados ou expostas. (RIZZINI; PILOTTI, 2010, p. 19).

Vale ressaltar que a mortalidade entre os “enjeitados” era muito elevada, “[...] atingindo a faixa dos 70% entre os anos de 1852 e 1853 no Rio de Janeiro” (TEIXEIRA apud RIZZINI; PILOTTI, 2010, p. 20), em função das precárias condições de cuidado oferecidas. Sendo assim, pode-se perceber que o objetivo principal não era proteger as crianças abandonadas, mas, sim, preservar a “moral e a honra” das famílias, que podiam desfazer-se de seus bebês sem serem identificadas. É interessante compreender a origem de algumas das dificuldades que ainda hoje fazem parte da realidade das políticas sociais.

A partir da chegada da Família Real portuguesa, em 1808, teve início um processo de modernização no País, que criou condições para que novas ideias e novos modos de viver fossem incorporados pela sociedade. Esse processo culminou com a transformação do Brasil de monarquia em república, esse novo *status* do País estimulou as elites a se preocuparem em formatar uma “identidade social brasileira”. Durante esse processo histórico, no ano de 1888, foi criada a Lei de Abolição da Escravatura e, anteriormente, em 1871, a Lei do Ventre Livre, através da qual os filhos de escravos, ao nascerem, não eram mais considerados escravos. Entretanto a contradição, uma constante presença nos avanços históricos brasileiros, fez com que essa conquista ocorresse de forma ambígua, pois os senhores ainda mantinham o poder sobre essas crianças, na medida em que eram responsáveis por sua criação até os oito anos de idade. Essa determinação fazia com que os mesmos optassem por libertá-los ou não até os 21 anos de idade. Esse fato serve como exemplo da mentalidade política da época, pois se apostava na modernização através da gradativa urbanização e industrialização do País, mas sem romper com a base rural-agrária e escravocrata que ainda detinha o poder econômico (RIZZINI; PILOTTI, 2010). Ainda se pode afirmar que o ideal positivista, norteado pelo lema “ordem e progresso”, importado da Europa pelas “cabeças pensantes” da época, se constituía sem realizar mudanças profundas nas relações sociais. A tentativa de transpor um modelo europeu para um país tão diferente como o Brasil fez com que houvesse a necessidade de um enquadramento da maioria da população a formas de convívio idealizadas pela elite. Esse processo deu-se através de várias maneiras de controle de poder dessa elite sobre a população pobre. “Salvar as crianças da nação” passou

a ser um desafio social, que levou à criação de um projeto nacional de sociedade, onde se construiu um aparato jurídico-assistencial para “cuidar” do futuro do País através da educação das crianças e dos adolescentes oriundos dessa realidade (RIZZINI, 2008). Institui-se uma mentalidade, que conformou as bases para a criação de uma visão sobre a infância até então inexistente. Assim, criou-se a concepção de que é dever do Estado garantir a ordem e a moral sociais através da educação e da moralização dessas famílias, principalmente das crianças, consideradas como um potencial perigo para as “famílias de bem”, ou seja, a elite do País. O discurso moralizante foi construído por higienistas e juristas, que, a partir dessas “novas teorias” importadas da Europa, passaram a defender a necessidade da criação de aparatos institucionais com o objetivo de “[...] dar educação física e moral aos menores abandonados e recolhidos por ordem das autoridades competentes” (RIZZINI; PILOTTI, 2010, p. 43).

Dessa forma, teve início a institucionalização de crianças e adolescentes em asilos ou orfanatos, cultura “[...] profundamente enraizada nas formas de ‘assistência ao menor’ propostas no Brasil, perdurando até a atualidade” (RIZZINI; PILOTTI, 2010, p. 20).

O recolhimento de crianças às instituições de reclusão foi o principal instrumento de assistência à infância no país. Após a segunda metade do século XX, o modelo de internato cai em desuso para os filhos dos ricos [...]. Essa modalidade de educação, na qual o indivíduo é gerido no tempo e no espaço pelas normas institucionais, sob relações de poder totalmente desiguais, é mantida para os pobres até a atualidade. (RIZZINI; RIZZINI, 2004, p. 22).

Nessa mesma lógica, “[...] na passagem do século XIX para o XX, os juristas passam a defender, em congressos internacionais, a ideia de um ‘novo direito’ [...]. Falava-se numa justiça mais humana, que priorizasse a reeducação, em detrimento da punição” (RIZZINI; PILOTTI, 2010, p. 22). Entretanto a lei que se constituiu nesse período, o Código de Menores de 1927, legitimava intervenções arbitrárias com a justificativa de garantir a referida ordem social. Esse instrumento legal “[...] incorpora tanto a visão higienista de proteção do meio e do indivíduo, como a visão jurídica repressiva e moralista” (RIZZINI; PILOTTI, 2010, p. 47). O Código de Menores, que vigorou entre 1927 e 1979, manteve-se por 63 anos sem alterações significativas (SILVA, 2005; RIZZINI; PILOTTI, 2010) e instituiu a noção de proteção à infância de forma ambígua, pois, em seu discurso, pregava o cuidado com as crianças e os

adolescentes, mas, em suas determinações, acabava por legitimar o tratamento dessas mesmas crianças e dos adolescentes de forma arbitrária.

Durante as décadas em que vigoraram as duas versões do Código de Menores, o País sofreu várias mudanças nos campos político e econômico, a elite agrária passou por uma grande crise e, conseqüentemente, perdeu poder, abrindo-se a possibilidade de uma ruptura com a “política do café-com-leite”² (COUTO, 2010). Em 1930, teve início a Era Vargas, que realizou muitas alterações nas relações entre Estado e sociedade, mas, ao mesmo tempo, manteve viva “a síntese das heranças construídas desde o Brasil colônia” (COUTO, 2010, p. 93).

Esse também foi um período histórico, onde o comunismo foi considerado uma ameaça, e, dessa forma, “[...] assistir a infância era, principalmente no Estado Novo, uma questão de defesa nacional” (RIZZINI; PILOTTI, 2010, p. 247). Essa “preocupação” com a infância pode ser verificada através de algumas das ideias defendidas por Getúlio Vargas:

[...] Vargas, expressava as grandes preocupações das elites da época com relação à assistência à infância, tais como a utilização de critérios científicos no atendimento, a aliança entre os setores público e privado, a defesa da nacionalidade, a vergonhosa mortalidade infantil das cidades brasileiras e a formação de uma raça sadia, de cidadãos úteis (RIZZINI; PILOTTI, 2010, p. 247).

A expressão “raça sadia” permite perceber a presença de um ideal eugênico, que estava ganhando força nesse momento e foi associado à assistência à infância (RIZZINI; PILOTTI, 2010). Todas essas “preocupações” da sociedade contribuíram para a criação dos Juizados de Menores, bem como para o surgimento de novos saberes científicos para embasar as intervenções em relação às crianças e aos adolescentes, de acordo com Rizzini e Pilotti (2010, p. 249):

A compreensão restrita ao ponto de vista da moral não era mais suficiente para abarcar o universo da infância abandonada e delinquente, em sua complexidade cada vez maior. Os especialistas passaram, então, a recorrer com maior frequência ao entendimento científico da questão. Começaram, inclusive, a ampliar o leque desse campo, colaborando até no desenvolvimento de novas disciplinas, como foi o caso do Serviço Social.

Sendo assim, no início da década de 40 do século XX, inaugurou-se uma política mais nítida de proteção e assistência à infância, com o surgimento de órgãos federais especializados nesse atendimento, inclusive criando duas categorias específicas: a criança e o menor. Um exemplo desses órgãos é o Serviço de

² Como era chamada a prática política que vigorou entre 1889 e 1930 (República Velha), em que São Paulo e Minas Gerais se alternavam no poder.

Assistência ao Menor (SAM), criado em 1941, no Distrito Federal, com a finalidade de organizar os serviços de Assistência, retirando parte das atribuições que se concentravam nos Juizados. Esse órgão contratava instituições para execução do atendimento, iniciando a parceria público-privada, tão presente até os nossos dias, na atenção à infância. Com o tempo, na década de 50, o SAM adquiriu uma imagem muito negativa junto à população e passou a representar mais um perigo para as crianças do que uma medida de proteção. Muitos foram os problemas identificados ao longo da existência desse serviço, irregularidades financeiras, superlotação, etc., que mobilizaram muitos envolvidos na causa da infância a questionar o atendimento prestado até então. Em 1947, ocorreu a Semana de Estudos do Problema de Menores, organizada pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, que chegou à conclusão de que o “[...] o problema dos menores é, antes de tudo, um problema de família” (SAMPAIO, 1952 apud RIZZINI; PILOTTI, 2010, p. 267). Talvez tenha sido a primeira vez que se chegou a essa conclusão institucionalmente, e pode ser perguntado por que ainda é tão difícil garantir a permanência de crianças e adolescentes pobres dentro de suas famílias.

Em paralelo, ocorreu outra ação que vale ser lembrada nesse contexto, a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA), em 1942. De acordo com Couto (2010), esse órgão foi criado com a intenção de assistir a população pobre, principalmente em relação à área materno-infantil, e representou o “braço assistencialista do governo” (COUTO, 2010, p. 103) durante muitos anos, sendo extinta apenas em 1995, no Governo Fernando Henrique Cardoso.

Realizando o esforço de apresentar alguns elementos que consideramos fundamentais na história brasileira, enfocando a relação com as crianças e os adolescentes em vulnerabilidade social, fazem-se agora breves considerações sobre a Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor (Funabem). Essa fundação foi o principal órgão de atendimento à infância durante os anos de 1964, quando foi fundada, até 1990, com a promulgação do ECA, quando passou a atender apenas as internações de adolescentes envolvidos com ato infracional. A criação dessa instituição foi atrelada ao fechamento do SAM e representava uma tentativa de ruptura com o modelo repressivo, pois apresentava uma “estratégia integrativa e voltada para a família” (RIZZINI; PILOTTI, 2010, p. 63). Entretanto a instauração do Governo Militar, burocrático e tecnicista, que assumiu o poder “[...] com a proposta de acabar com o período do governo populista, erradicar o fantasma do comunismo

e transformar o Brasil numa grande potência internacional” (COUTO, 2010, p. 119), acabou por reverter essa proposta de ruptura. As intenções assumidas pelo Governo Militar embasaram o investimento em segurança, e a política voltada para a infância foi vista como um dos pontos estratégicos desse objetivo. A Funabem funcionou, então, como um “meio de controle social” (RIZZINI; PILOTTI, 2010, p. 65) através de “técnicas repressivas e de adestramento” (COUTO, 2010, p. 130), em nome da segurança nacional. Com o intuito de ampliar ainda mais sua capacidade de controle, o Governo estimulou a criação de Fundações Estaduais de Bem-Estar do Menor (FEBEMs).

Em 1973 existem dez fundações estaduais e duas encontram-se em organização. Desta forma, vai se definindo, de cima pra baixo, o que se denomina, então, de “Política Nacional do Bem-Estar do Menor”. (RIZZINI; PILOTTI, 2010, p. 66).

Em síntese, os autores Rizzini e Pilotti (2010, p. 38) são categóricos ao afirmarem que a política para a infância, durante a ditadura, foi um fracasso. Os mesmos autores afirmam também que só foi possível fazer essa avaliação através do cruzamento de dados e da percepção de informações nas entrelinhas, pois a documentação pesquisada se preocupa, sobretudo, em enaltecer as ações institucionais.

Ao encerrar esse breve percurso sobre o atendimento da infância no Brasil, muitas reflexões surgem diante de nós. No trabalho cotidiano, pode-se perceber que o discurso repressivo e controlador ainda está vivo na sociedade, às vezes, de forma mascarada, outras vezes, escancarada. É preciso perceber-se as entrelinhas das falas e das práticas que permeiam a forma de se relacionar com aqueles que efetivamente precisam de proteção, pois as boas intenções não são suficientes, precisa-se ir além. Bernal (2004, p. 22), em sua pesquisa com prontuários do Serviço Social de Menores de São Paulo, aponta um dos aspectos presentes na contradição existente nos serviços que atendem crianças e adolescentes:

[...] quando analisava os prontuários das crianças e jovens para resgatar suas vivências, esbarrava com discursos autoritários e discriminatórios, nos quais o olhar do adulto se fazia mais operante.

A constatação da autora desvela algo que foi e, em certa medida, ainda é a realidade no atendimento de crianças e adolescentes, nos diferentes serviços pelos quais eles e suas famílias circulam em busca de proteção social. Entende-se que não é suficiente a criação de leis e normativas, se as mesmas não forem discutidas pela sociedade e compreendidas em sua profundidade e extensão.

A criação do Estatuto da Criança e do Adolescente, através da Lei nº 8.069, surgiu como ruptura com o discurso contido na concepção “menorista”³, introduzindo o paradigma da “proteção integral”. Silva (2005) lembra que o ECA nasceu em resposta ao esgotamento histórico-jurídico e social do Código de Menores de 1979 e afirma ainda que “O ECA não foi uma dádiva do Estado, mas uma vitória da sociedade civil, das lutas sociais e reflete ganhos fundamentais que os movimentos sociais têm sabido construir” (SILVA, 2005, p. 36). Sem dúvida, a mudança introduzida pelo Estatuto foi de extrema importância em muitos aspectos, mas, como se salientou, sua promulgação como lei não significou que os direitos fundamentais de crianças e adolescente fossem garantidos. Entre eles, aponta-se o da convivência familiar e comunitária, por se entender que não há como garanti-lo sem garantir os direitos básicos das famílias. Mas, para se visualizarem melhor os avanços que o Estatuto representa, apresentam-se elementos que demonstram o contexto histórico de sua constituição.

1.2 A CONSTRUÇÃO DO ECA: MOVIMENTOS SOCIAIS E DEMOCRACIA

Ao se compreenderem as conjunturas política e social que ensejaram a criação do Estatuto da Criança e do Adolescente, é possível perceber que o momento histórico no qual ele foi construído representou um grande avanço, apesar das lacunas que ainda persistem.

Os anos 80 do século XX foram palco de profundas transformações nas relações sociais brasileiras, a ruptura com a ditadura militar impulsionou muitos movimentos sociais, que, até então, não possuíam plena liberdade de expressão e de ação, a saírem para as ruas e lutarem por seus direitos e seus ideais. O País entrou no período histórico denominado “Nova República”, no qual, as palavras de “ordem” eram a democracia e a cidadania, uma novidade para o povo brasileiro, acostumado aos desmandos das elites e com a ditadura que durou mais de 20 anos. De acordo com Silva (2005, p. 31):

[...] na década de 1980, o Brasil vivia um clima de efervescência com o processo de transição político-democrática, com o (novo) sindicalismo, com o movimento das “Diretas-já”, com o movimento pela anistia e com as lutas por direitos trabalhistas, sociais, políticos e civis.

³ Em referência ao Código de Menores de 1979.

Pode-se dizer que, no Brasil, o clima era de mudanças, de conquistas há muito tempo desejadas, entretanto, internacionalmente, a situação era diferente, pois estavam em curso a consolidação da globalização⁴, a flexibilização das relações de trabalho, a reestruturação produtiva, o desemprego estrutural, dentre outras consequências dessa “evolução” do capitalismo (SILVA, 2005; SIMIONATTO, 2006). Essas alterações nas relações do Estado com a sociedade em nível mundial vão afetar a forma como as conquistas, no Brasil, acabaram por (não) se efetivar. Pode-se citar, como exemplo, a Constituição de 1988, que representou grande avanço no reconhecimento de direitos para todos os cidadãos, mas também pouco significou em termos concretos para grandes camadas da população, que continuaram, e continuam, vivendo sem acesso a políticas básicas. Em relação ao ECA, Silva (2005, p. 36) aponta:

[...] o Estatuto é processo e resultado porque é uma construção histórica das lutas sociais dos movimentos pela infância, [...] mas também é expressão das relações globais internacionais que se reconfiguravam frente ao novo padrão de gestão de acumulação flexível do capital. É nos marcos do neoliberalismo que o direito infanto-juvenil deixa de ser considerado um direito “menor”, “pequeno”, de criança para se tornar um direito “maior”, equiparado ao do adulto.

Entende-se que esse trecho expressa muito da contradição que acompanhou as conquistas sociais brasileiras a partir da democratização do País. A conquista de direitos, tão almejada, foi “atropelada” pela conjuntura internacional, o projeto do Welfare State⁵ nos países desenvolvidos passou a ser questionado, bem como a sua condução e asseguramento pelo Estado, definitivamente entrou em declínio a legitimidade dos direitos sociais. É importante dar-se conta dos efeitos que esse fenômeno mundial teve para as sociedades em geral, pois significou um novo padrão de relacionamento entre Estado e sociedade.

A diminuição da intervenção do Estado na proteção social, a transformação de direitos em mercadoria, a responsabilização individual pela condição de pobreza (BHERING; BOSCHETTI, 2011), dentre outros efeitos do avanço capitalista, tornaram ainda mais distantes as mudanças necessárias para implantação do que está previsto seja na Constituição do Brasil, seja no Estatuto. Essa compreensão

⁴ Simionatto (2006) define a globalização como movimento do capital para consolidar-se mundialmente, através de mecanismos que solidificam a “cultura anti-Estado” e a reestruturação produtiva.

⁵ O Welfare State, também chamado de Estado de Bem-Estar, é um modelo estatal de intervenção na economia de mercado que implantou e geriu sistemas de proteção social (PEREIRA, 2008, p. 23).

permite avançar na discussão sobre a convivência familiar, pois se torna claro que, nesse contexto de retrocesso em relação ao reconhecimento de direitos, pouco é possível efetivar em relação ao tratamento dispensado às famílias mais empobrecidas.

Entretanto muitos avanços também foram fruto dessa mobilização em torno do direito de crianças e adolescentes, a implantação dos Conselhos de Direitos e Tutelar são exemplos da democratização do poder e da gestão das políticas públicas (SILVA, 2005; DAGNINO, 2002). Silva (2005) considera que essa partilha acabou por significar uma maior desresponsabilização do Estado, pois, através do discurso da democratização, dividiu com a sociedade a execução das políticas públicas. Concorde-se que esse é um aspecto que faz parte da dinâmica dos Conselhos, pois, assim como qualquer espaço coletivo, esses são atravessados por disputas de interesses e concepções diferentes de mundo, mas, ainda assim, representam um significativo avanço na partilha de poder do Estado e da sociedade, bem como a ampliação da discussão sobre os destinos da política pública.

O ECA traz, em seu artigo 1º, a proteção integral como fundamento dessa lei, isso significa a ruptura legal com a concepção contida no Código de Menores de 1979. Sales (2010, p. 237) descreve o significado e as relações contidas na ideia de proteção integral para crianças e adolescentes:

[...] a meta é fortalecer uma cultura de direitos, embasada em garantias e no paradigma da proteção integral de crianças e adolescentes, como condição mesmo de uma sociabilidade emancipadora e livre de violências. Enuncia-se, assim, um desafio no plano da cultura e da política [...] o qual remete à relação entre democracia, cidadania, infância e seus múltiplos impedimentos numa sociedade como a brasileira.

Em síntese, pode-se dizer que a Doutrina da Proteção Integral⁶, contida no ECA, estabelece os seguintes princípios: considera a criança e o adolescente como cidadãos; garante seu lugar na sociedade como “sujeito de direitos”⁷; estabelece uma articulação do Estado com a sociedade para operacionalizar a política através da criação dos Conselhos e dos Fundos; através da criação desses Conselhos em níveis estadual e municipal, realiza a descentralização da política; garante a

⁶ De acordo com a Política Nacional de Direitos de Crianças e Adolescentes (2010, p. 27), “[...] a proteção integral compreende o conjunto de direitos assegurados exclusivamente a crianças e adolescentes, em função de sua condição peculiar de pessoas em desenvolvimento. São direitos específicos que visam assegurar [...] plenas condições para o seu desenvolvimento integral”.

⁷ Doutrina jurídica que considera a criança e o adolescente como indivíduos autônomos, e não como meros “objetos” de intervenção.

prioridade de acesso em todas as políticas para crianças e adolescentes; postula medidas de prevenção, uma política especial de atendimento, acesso digno à Justiça, com a obrigatoriedade do contraditório (BRASIL, 2006; RIZZINI; PILOTTI, 2010; SILVA, 2005).

Essa mudança de paradigma significou um grande avanço na história do País, através dela, muitas ações afirmativas foram possíveis, entretanto, como referido, ainda se está longe de garantir efetivamente os princípios contidos no próprio Estatuto, assim como na “Convenção dos Direitos da Criança, ratificada pelo Brasil em 1990” (BRASIL, 2006, p. 24). Também é importante perceber o esforço enorme que foi realizado por aqueles que lutaram não só pela promulgação da Lei, mas, principalmente, pela efetivação daquilo que estava previsto por ela. Em um breve relato, Rizzini (2010, p. 83) descreve a “saga” da criação do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda). O mesmo foi criado, em outubro de 1991, pela Lei nº 8.242, mas a posse dos conselheiros só ocorreu em dezembro de 1992, e a primeira reunião de trabalho aconteceu em março de 1993. Essa descrição permite a compreensão em relação às resistências frente ao avanço das políticas para a infância e a adolescência. Atualmente, participando da Comissão Para Construção do Plano Municipal de Convivência Familiar e Comunitária de Porto Alegre, sentem-se todo o peso dessa resistência, a dificuldade para conseguir apoio institucional, a pouca importância que é dada por vários atores da rede, dentre tantos outros entraves. Entender com maior profundidade a história daqueles que vieram antes de nós e que criaram a base para as discussões que se têm hoje é um alento em terreno árido, renova as forças e as esperanças de que documentos como o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (BRASIL, 2006) alavanquem para um novo patamar a defesa dos direitos de crianças, adolescentes e suas famílias, apesar da contradição que acompanha todo o movimento social.

Na tentativa de demonstrar a potência desse documento, com o qual se teve a oportunidade de ter contato desde o seu lançamento, aborda-se o mesmo em seu contexto de construção, seus princípios e diretrizes, traçando alguns cruzamentos com outros documentos que estabelecem condições para o fortalecimento da política de direitos para a criança e o adolescente.

1.3 O PLANO NACIONAL DE PROMOÇÃO, PROTEÇÃO E DEFESA DO DIREITO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA

A história do PNCFC tem como marco a Caravana da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, apelidada de Caravana da Cidadania⁸, que, em 2001, percorreu várias regiões do País, realizando um levantamento da situação de crianças e adolescentes acolhidos em abrigos. O resultado dessa Caravana foi alarmante, pois demonstrou que a maioria dessas crianças viviam sem nenhum tipo de garantia de direitos em relação à convivência familiar e estavam acolhidas há muitos anos, sem nenhum trabalho no sentido de minorar esse tempo. Os encaminhamentos gerados a partir da mesma foram uma pesquisa, de âmbito nacional, realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)⁹ e publicada em 2005, bem como a instituição de uma comissão que deveria escrever o esboço do que viria a ser o PNCFC. Os pontos principais são detalhados a seguir.

1.3.1 A pesquisa do IPEA O Direito à Convivência Familiar e Comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil

A pesquisa realizada pelo IPEA foi o primeiro levantamento oficial da rede de abrigos ou serviços de acolhimento¹⁰ em nível nacional que permitiu a visualização tanto do perfil dos serviços como das crianças atendidas. Apresentar-se-ão alguns dos principais achados da pesquisa que se referem diretamente à convivência familiar e comunitária e que podem auxiliar a compreensão acerca dessa problemática.

A pesquisa inicia a descrição do perfil dessas crianças e adolescentes apontando um dado impressionante, mesmo para quem está acostumado a ter contato com sujeitos em situação de vulnerabilidade social: quase a metade da

⁸ A Caravana foi realizada em 2001 e percorreu oito estados do Brasil, sendo composta por deputados e assessores técnicos, com objetivo de verificar a real situação dos abrigos.

⁹ Órgão governamental que tem como função realizar pesquisas para subsidiar tecnicamente a formulação de políticas públicas.

¹⁰ Atual nomenclatura utilizada para denominar abrigos de acordo com as Orientações Técnicas Para Serviços de Acolhimento de Crianças e Adolescentes do Ministério do Desenvolvimento Social (2009).

população de crianças e adolescentes brasileiras, “[...] 48,8% e 40% respectivamente, é considerada pobre ou miserável, pois nasce e cresce em domicílios cuja renda *per capita* não ultrapassa meio salário mínimo” (IPEA, 2004, p. 43). Esse dado, por si só, explicita uma realidade cruel e injusta, demonstra que a sociedade brasileira ainda está muito distante de ter a criança como prioridade absoluta, como está descrito, claramente, no Estatuto em suas **Disposições Preliminares** (BRASIL, 1990, p. 10).

Outro dado de extrema importância para o contexto desta dissertação são os principais motivos para o acolhimento de crianças e adolescentes, sendo o maior deles a “carência de recursos materiais”, com 24,1%; seguido pelo “abandono de pais ou responsáveis”, com 18,8%. O IPEA, além de apontar os principais números relativos aos serviços e às crianças e aos adolescentes acolhidos, realizou a análise de alguns dados, demonstrando, por exemplo, que, apesar do ECA definir que “[...] a falta ou a carência de recursos materiais não constitui motivo de suspensão do poder familiar”, essa carência acaba por ser um dos principais motivos dos acolhimentos. E vai ainda mais longe, quando indica que os outros principais motivos para o afastamento de crianças e adolescentes de suas famílias estão ligados ao contexto de “carência de recursos materiais”. Esse dado demonstrado em nível nacional corrobora a observação que se realiza no cotidiano do trabalho na FASC¹¹, pois o trabalho desenvolvido com os serviços de acolhimento em Porto Alegre permite acompanhar as situações de ingresso, onde se pode perceber que a “carência de recursos materiais”, ou pobreza, está presente em praticamente 100% dos casos. Esse dado revela uma das faces mais perversas da desigualdade, quer dizer, a pobreza das famílias, além de significar uma condição de vida precária em relação ao acesso aos direitos básicos, também significa, muitas vezes, a impossibilidade de criar seus filhos. A pesquisa desvela, de forma contundente, o conflito vivenciado por todos os envolvidos no acolhimento de crianças e adolescentes, isto é, os próprios, suas famílias e os trabalhadores desses serviços:

O reconhecimento de que as crianças e os adolescentes que vivem nas instituições de abrigo são vítimas da violência estrutural que atinge, sobretudo, as famílias das classes mais baixas de renda leva a questionamentos sobre os limites das instituições em seu papel de incentivar o retorno da criança à convivência com sua família e em fazer cumprir o princípio da brevidade da medida de abrigo. Isto porque, se o empobrecimento das famílias está na raiz da medida de abrigo, é difícil

¹¹ Órgão gestor da Política de Assistência Social do Município de Porto Alegre.

supor que intervenções pontuais junto à família ou ao violador de direitos possam estancar os problemas que levaram a criança ou o adolescente ao abrigo. Na verdade, a solução do problema requer políticas públicas abrangentes voltadas para a família, o que não é novo; a própria Constituição afirma que “O Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações”¹². (IPEA, 2004, p. 59).

Nesse parágrafo, estão contidos muitos dos dilemas daqueles que trabalham com o acolhimento de crianças e adolescentes e se preocupam com o sentido que esse acolhimento tem na vida dos mesmos, ou seja, a intervenção consiste em “salvar” essas crianças da pobreza? Ou ainda, o Estado vai oferecer condições de vida para as crianças, mas não para suas famílias? Mas não se pode esquecer que a legislação preconiza que o acolhimento deve ser a última medida e provisória, ou seja, o mais breve possível. Mas como isso será possível, se a própria condição de vida dessas famílias já pode ser considerada uma violação de direitos?

Essas são algumas das questões levantadas aqui, mas, com isso, não se quer dizer que não existem situações nas quais o acolhimento é necessário e fundamental na vida dessas crianças e desses adolescentes. O que se gostaria salientar é que os esforços para evitar que as famílias cheguem nesse nível de rompimento de vínculos ainda são muito incipientes, tornando o acolhimento a resposta mais fácil e mais utilizada. Deixa-se claro também que os esforços referidos aqui são políticas públicas integradas e voltadas para as situações das famílias de forma ampla e não focalizando um ou outro aspecto de sua problemática. Neste ponto, expõem-se algumas falas coletadas através da pesquisa que demonstram alguns dos nós encontrados a todo o momento, no dia a dia do trabalho. Quando questionados sobre a relação da Proteção Social Básica com a Proteção Social Especial de Alta Complexidade, os participantes trouxeram relatos como:

Não tem muita relação, só quando atendemos alguém que tem os filhos acolhidos, mas, daí, já seria um caso do CREAS, é complicado saber até onde vai o papel de um ou outro serviço (Depoimento do Técnico 4);

É histórico, na FASC, o distanciamento da Básica e da Alta Complexidade. Agora mesmo, teve um seminário superimportante da Alta, e nós nem fomos convidados (Depoimento do Técnico 8).

¹² Constituição de 1988, artigo 266.

As falas demonstram que ainda se trabalha de forma fragmentada em relação aos serviços da própria Assistência Social e que, para se chegar a um trabalho no formato de sistema, como preconiza o SUAS, ainda se precisa avançar muito.

A pesquisa ainda aborda outros vários aspectos relacionados aos serviços de acolhimento que não são tema deste trabalho, mas é importante destacar a mesma, por se entender que ela foi um passo decisivo para a formulação do PNCFC. Afirma-se isso, porque se sabe que nunca antes um instituto como o IPEA se deteve em realizar uma pesquisa profunda e de âmbito nacional sobre a situação dessas crianças e desses adolescentes que permanecem “escondidos” nas instituições para a maioria da sociedade. Dessa forma, foi possível ter um diagnóstico da situação nas diferentes regiões do País, o que consiste em um avanço importante, já que, na Assistência Social, ainda se está iniciando a trabalhar com dados e diagnósticos.

E, finalmente, através dessa pesquisa, foi possível sensibilizar e mobilizar os Conselhos Nacionais do Direito da Criança e do Adolescente e da Assistência Social no sentido da importância de um plano nacional que indicasse com clareza os princípios e as diretrizes da execução do atendimento de crianças e adolescentes e suas famílias, com o objetivo de promover, proteger e defender a convivência familiar e comunitária.

No próximo item, abordar-se-á o PNCFC, como o mesmo foi construído e seus principais indicativos.

1.3.2 As Diretrizes do PNCFC em consonância com a PNAS

“A promoção, a proteção e a defesa do direito das crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária envolvem o esforço de toda a sociedade e o compromisso com uma mudança cultural que atinge as relações familiares, as relações comunitárias e as relações do Estado com a sociedade. O respeito à diversidade cultural não é contraditório com esta mudança que atravessa os

diversos grupos socioculturais, na defesa desses direitos. Pelo contrário, exige que se amplie a concepção de cidadania para incluir as crianças e adolescentes e suas famílias, com suas necessidades próprias. Desafio de dimensões estratégicas, sem dúvida, de cujo enfrentamento eficaz depende a viabilidade de qualquer projeto de nação e de país que se deseje construir agora e no futuro”.

PNCFC (BRASIL, 2006, p. 23).

Até chegar ao texto final aprovado pelos Conselhos, um longo caminho foi percorrido. No ano de 2004, o Conanda decidiu elencar a convivência familiar e comunitária como prioridades de sua gestão (2004-05), bem como ampliar o “escopo temático para além da proposta inicial de reordenamento dos abrigos” (BRASIL, 2006, p. 21). A partir dessa decisão, constituiu-se uma comissão intersetorial, nomeada por decreto presidencial em outubro de 2004, “[...] composta por cinco Ministérios, cada um com atribuição de orçar recursos para a nova política. Foram também convidadas representações dos três poderes e da sociedade civil” (BRASIL, 2006, p. 21).

A Comissão Intersetorial demonstrou a intenção de integrar diferentes políticas com um mesmo objetivo, o que é fundamental em se tratando de convivência familiar e comunitária. Também é interessante perceber que a divisão dos trabalhos em três câmaras temáticas — família; abrigos e alternativas à institucionalização; e adoção centrada no interesse da criança — foi uma maneira de tratar todas as formas de proteção desse direito. Essa comissão elaborou um documento, denominado **Subsídios Para Elaboração do Plano de Promoção, Defesa e Garantia do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária**, que foi apresentado, em abril de 2005, ao Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e à Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH) em conjunto com o Conanda e o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). A partir da apresentação desse documento, houve grande mobilização dos atores envolvidos para que fosse possível a redação do documento final, bem como a sua

aprovação de forma conjunta. A versão preliminar do PNCFC ficou em consulta pública durante os meses de junho e julho de 2006, e sua versão final foi, finalmente, aprovada em dezembro desse mesmo ano.

O PNCFC foi oficialmente lançado em dezembro de 2006, a partir de sua aprovação em plenária conjunta do Conanda e do CNAS, o que, por si só, constituiu um momento histórico, pois foi a primeira vez que se realizou uma plenária conjunta entre esses conselhos. Acredita-se que esse fato demonstra a compreensão de muitos atores da importância do Plano, bem como o desejo que o mesmo possa contribuir para

[...] a construção de um novo patamar conceitual que orientará a formulação das políticas para que cada vez mais crianças e adolescentes tenham seus direitos assegurados e encontrem na família os elementos necessários para seu pleno desenvolvimento (BRASIL, 2006, p. 23).

O PNCFC¹³ está dividido em: **Apresentação**; **Antecedentes**; **Marco legal**; **Marco conceitual**; **Marco situacional**; **Diretrizes**; **Objetivos gerais**; **Resultados programáticos**; **Implementação, monitoramento e avaliação**; e **Plano de ação**. A **Apresentação** e os **Antecedentes** localizam o leitor em relação ao histórico da realização do Plano, bem como justificam, historicamente, a necessidade e a importância do documento. O **Marco legal**, o **Marco conceitual** e o **Marco situacional** abordam aspectos fundamentais, apontando as referências que embasaram a escrita do PNCFC, bem como a concepção que o norteia. As **Diretrizes**, os **Objetivos gerais**, os **Resultados programáticos** e a **Implementação, monitoramento e avaliação**, bem como o **Plano de ação**, indicam a parte operacional do Plano, ou seja, as ações necessárias para que a convivência familiar seja prioridade efetiva dentro dos sistemas já existentes e para a criação de novos mecanismos que possibilitem avanços em relação à garantia desse direito.

Para os objetivos desta dissertação, serão abordadas mais especificamente as Diretrizes contidas no PNCFC, apresentando-as e buscando demonstrar os pontos comuns com a Política Nacional de Assistência Social através do SUAS. Entende-se que as diretrizes do Plano constituem parte fundamental do mesmo, na medida em que podem ser pensadas em consonância com as diretrizes da Política Nacional de Assistência Social, fortalecendo ambos os instrumentos normativos e

¹³ O Plano pode ser acessado, na íntegra, no *site* da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (<www.direitoshumanos.gov.br>).

promovendo a discussão acerca do atendimento das famílias em vulnerabilidade social, principal público atendido nesse contexto.

As diretrizes da PNAS (MDS, 2004b, p. 33) apontam a descentralização política-administrativa, a participação da população, a primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política de Assistência Social em cada esfera de governo e a centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos. Por se tratar das diretrizes de uma política nacional que pretende desdobrar-se em vários níveis, definindo parâmetros de toda a execução da Assistência Social no Brasil, essas são mais amplas. O PNCFC (BRASIL, 2006) tem como diretrizes: (a) centralidade da família nas políticas públicas; (b) primazia da responsabilidade do Estado no fomento de políticas integradas de apoio à família; (c) reconhecimento das competências da família na sua organização e na superação de suas dificuldades; (d) respeito à diversidade étnico-cultural, às identidade e orientação sexuais, à equidade de gênero e às particularidades das condições físicas, sensoriais e mentais; (e) fortalecimento da autonomia da criança, do adolescente e do jovem adulto na elaboração do seu projeto de vida; (f) garantia dos princípios de excepcionalidade e provisoriedade dos Programas de Famílias Acolhedoras e de Acolhimento Institucional de crianças e adolescentes; (g) reordenamento dos Programas de Acolhimento Institucional; (h) adoção centrada no interesse da criança e do adolescente; (i) controle das políticas públicas.

Ao se buscarem as similaridades entre elas, pode-se perceber que as mais visíveis são a primazia do Estado na condução das políticas, bem como a centralidade da família. Nesse sentido, é possível entender por que o PNCFC aponta a mudança de cultura como preponderante para sua implantação, pois a cultura brasileira é permeada por ausência do Estado na condução da política de Assistência Social, bem como a centralidade na família sempre se deu por um viés conservador, que não contempla a dinâmica dos arranjos familiares atuais. Em relação à atuação do Estado na Política de Assistência Social, tem-se que:

Apoiada por décadas na matriz do favor, do clientelismo, do apadrinhamento e do mando, que configurou um padrão arcaico de relações, enraizado na política brasileira, esta área de intervenção do Estado caracterizou-se historicamente como não política, renegada como secundária e marginal no conjunto das políticas públicas (COUTO et al., 2010, p. 33).

Assim, pode-se perceber que o histórico dessa política a coloca em um patamar de “não política”, e romper com isso exige um esforço gigantesco, sendo essa a intenção da PNAS e do SUAS. Entretanto, assim como se afirmou que a legislação, por si só, não garante direitos, compreende-se que os instrumentos normativos, por si só, também não garantem a execução da Política a partir dos princípios e diretrizes federais. Entende-se que os esforços devem-se concentrar, além de na produção de documentos, também em formar e mobilizar as pessoas que são diretamente envolvidas nessa execução, pois é através delas que grande parte das propostas pode ser materializada.

Além desse aspecto, considera-se que a primazia do Estado na condução da Política precisa ser debatida e compreendida profundamente, pois a maneira de conduzir e de gerir a política pública acaba por determinar, em grande medida, a execução dos serviços e atendimentos. Com isso, quer-se defender que a “vida real” daquilo que acontece nos atendimentos cotidianos das famílias e de suas crianças e adolescentes necessita de estabilidade e continuidade, o que só pode ser garantido através da condução do Estado, este entendido como um “recurso para a autonomia da família em referência à parentela e à comunidade, e autonomia dos indivíduos em relação à autoridade da família” (MIOTO, 2010, p. 49). Precisa-se de um Estado que funcione como um recurso aos cidadãos, para que esses tenham formas de exercer sua cidadania e sua condição de sujeito, apesar e acima das determinações econômicas que permeiam nossas relações. Sabe-se que, em uma sociedade capitalista, esse é um desafio que beira o impossível, já que se vive em

[...] um Estado cada vez mais submetido aos interesses econômicos e políticos dominantes no cenário nacional e internacional, renunciando a dimensões importantes da soberania da nação, em nome dos interesses do grande capital financeiro e de honrar compromissos morais com as dívidas interna e externa (IAMAMOTO, 2010, p. 271).

Entende-se que não se pode descolar essa compreensão da garantia do direito à convivência familiar e comunitária, pois essa garantia (ou não garantia) está completamente ligada à relação do Estado com a sociedade. Sendo assim, é importante perceber que a condição capitalista nos coloca diante da primazia do capital, ou seja, aquilo que é “apenas” humano está em segundo (ou terceiro) plano. Essa constatação permite ter a dimensão da complexidade do que se está defendendo, assim como permite perceber que aspectos da Política e do Plano que

parecem óbvios são estratégicos, pois, apenas com a participação e a mobilização de muitos atores, é que se avançará verdadeiramente nesse sentido.

O PNCFC prevê esse aspecto entre seus **Objetivos gerais**, bem como no seu **Plano de ação**, que têm, entre seus eixos: a mobilização, a articulação e a participação. Nesse sentido, traz-se um dado encontrado na pesquisa: de todos os entrevistados (16 sujeitos), todos trabalhadores da Assistência Social, nenhum tinha conhecimento aprofundado do Plano, e aqueles que o “conheciam” (cinco sujeitos) relataram ter um conhecimento superficial do mesmo. Se se levar em consideração que o mesmo foi lançado em 2006 e que se está em 2012, pode ser percebido que esse importante documento não está na pauta do dia.

Outro ponto fundamental para o qual se chama atenção é aquele que fala do reconhecimento das competências das famílias, pois também é um ponto comum entre o PNAS e o PNCFC, o qual será aprofundado no próximo capítulo, porque se entende que o mesmo merece ser mais bem debatido, porque ainda se precisa avançar muito em relação ao significado de “[...] reconhecer às competências das famílias”, evitando que isso se transforme em “culpabilização” das mesmas (MIOTO, 2010). Aqui a intenção é demonstrar mais uma similaridade importante entre as diretrizes dos documentos em discussão.

O que se está colocando em foco são esses dois importantes aspectos contidos no Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, bem como na Política Nacional de Assistência Social, a mobilização social e a centralidade da família. Essas duas diretrizes nacionais serão a linha condutora de toda a discussão, pois se acredita que são pontos estratégicos para a que haja possibilidade de transformação em relação à garantia desse direito. Também se salienta que todas as outras diretrizes só poderão acontecer se essas duas descritas forem realmente incorporadas e vividas na prática. Para justificar essa concepção, traz-se, neste momento, a experiência vivida através da participação no Grupo Nacional Pró-Convivência Familiar e Comunitária, porque, através dessa construção coletiva, foi possível entender que, apenas através da mobilização de “[...] pessoas que fazem a

diferença”¹⁴ e do trabalho com as famílias de forma continuada e com metodologia estruturada, se pode garantir a convivência familiar e comunitária.

1.3.3 O Grupo de Trabalho Nacional Pró-Convivência Familiar e Comunitária — uma experiência transformadora

Pouco tempo antes do lançamento do PNCFC, em novembro de 2005, em Campinas, São Paulo, aconteceu o II Colóquio Internacional Sobre Acolhimento Familiar. Esse evento foi o início de um “grande encontro”, ali se formou o Grupo de Trabalho Nacional Pró-Convivência Familiar e Comunitária. Esse grupo de trabalho foi uma iniciativa da organização não governamental (ONG) Associação Brasileira Terra dos Homens (ABTH) em conjunto com o Fundo das Nações Unidas Para a Infância (Unicef). A proposta do Grupo era reunir representações governamentais e não governamentais de vários municípios brasileiros, com objetivo inicial de dedicar-se à discussão sobre o Programa de Acolhimento Familiar, já que o mesmo passaria a ser recomendado como política para o acolhimento de crianças e adolescentes afastados de suas famílias em todo País.

A primeira reunião do Grupo ocorreu após o término do evento citado, estavam presentes nove municípios: Porto Alegre (Rio Grande do Sul), São Bento do Sul (Santa Catarina), Campinas (São Paulo), Rio de Janeiro (Rio de Janeiro), Salvador (Bahia), Olinda (Pernambuco), Fortaleza (Ceará), São Luiz do Maranhão (Maranhão) e Belém do Pará (Pará). Cada um deles com um representante do Governo e um de uma ONG, todas pessoas envolvidas diretamente com a execução da política de atendimento a crianças e adolescentes. Nessa primeira reunião, todos os participantes decidiram que não poderiam discutir de forma isolada o acolhimento familiar, mas, sim, pensá-lo como um dos serviços possíveis para o acolhimento de crianças e adolescentes, e ainda refletir sobre as formas de evitar o afastamento desses sujeitos de suas famílias.

O resultado proposto pelos organizadores do Grupo foi uma publicação que descrevesse parâmetros para o trabalho com crianças e adolescentes em

¹⁴ Faz-se referência a “profissionais e gestores de destaque, líderes potenciais, atuantes e comprometidos com o tema” (GRUPO DE TRABALHO NACIONAL PRÓ-CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA, 2011).

acolhimentos institucional e familiar, bem como os princípios que devem nortear o trabalho com as famílias dos mesmos. Além da publicação, o outro objetivo fundamental do Grupo era promover o fortalecimento dos movimentos locais (municipais e estaduais) pró-convivência familiar e comunitária. Para a realização desses objetivos, o projeto previa encontros periódicos do Grupo de Trabalho, um em cada município das representações em questão.

Sintetizando o funcionamento dos encontros, pode-se dizer que:

Os Seminários locais objetivaram mobilizar a região para a temática do direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes por meio de palestras ministradas por especialistas no tema. Além de questões técnico-teóricas, a programação do Seminário incluiu sempre a apresentação de experiências exitosas já desenvolvidas na temática em questão e depoimentos de famílias participantes de algum programa já em funcionamento, visando dar concretude às propostas. Importante chamar a atenção para o fato de que a programação foi sempre pensada em função da realidade local, a fim de exercer impacto na efetivação de políticas públicas (GRUPO DE TRABALHO NACIONAL PRÓ-CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA, 2008, p. 31).

Durante o ano de 2006, aconteceram cinco encontros, em Belém do Pará (março), em Recife (maio), em São Luís (junho), em Salvador (setembro) e em Porto Alegre (novembro). Nesses encontros, eram realizados seminários locais, com o objetivo de mobilizar o município em torno do tema da convivência familiar e comunitária, e, após o evento, o grupo ficava concentrado, discutindo o conteúdo da publicação. Ao longo desses encontros, foram construídos parâmetros mínimos para o trabalho de acompanhamento das famílias de origem em situação de risco quando do afastamento de seus filhos e tratada a modalidade de atendimento Acolhimento Familiar. No fim do ano de 2006, com o lançamento do PNCFC, a Secretária Especial de Direitos Humanos juntou-se ao Grupo para divulgar o Programa, solicitando o apoio dos membros do Grupo nesse sentido. Durante o ano de 2007, ocorreram quatro encontros, em Fortaleza (março), em Brasília (junho), em Belo Horizonte (agosto) e em Vitória (novembro). Nesse período, foram discutidos os parâmetros de atendimento para as diferentes modalidades de acolhimento institucional (Casa de Passagem, Casa-Lar, Abrigo Institucional, para pequenos grupos, e Acolhimento Institucional, para crianças e adolescentes em situação de rua e drogas). Em 2007, também foi lançada a primeira etapa da publicação que continha a produção do Grupo até então. No ano de 2008, aconteceram dois encontros, no Rio de Janeiro (março) e em Florianópolis (julho), onde foi lançada a publicação completa do Grupo de Trabalho Nacional Pró-Convivência Familiar e

Comunitária. Ainda durante o ano de 2008, em setembro, aconteceu o I Ciclo de Debates Latino-Americano Sobre o Trabalho Social com Famílias em Belo Horizonte (Minas Gerais). O evento foi organizado pelo Governo do Estado de Minas Gerais em parceria com o Grupo e foi um momento muito importante, porque congregou muitas pessoas em torno da temática, ampliando o espectro de abrangência da discussão sobre a convivência familiar e comunitária. Também foi nesse evento que a SEDH lançou, através dos integrantes do Grupo, os parâmetros para a constituição das Comissões Municipais e Estaduais. É importante ressaltar que, apesar do caráter independente do Grupo, isto é, configurou-se como uma iniciativa de uma ONG, a Terra dos Homens, com o apoio do Unicef, ele sempre esteve articulado com o Ministério do Desenvolvimento Social e com a Secretaria Especial de Direitos Humanos. Representantes de ambos os órgãos estiveram presentes em vários desses encontros, além de contribuir com auxílio financeiro para a manutenção dos encontros do Grupo.

Durante os encontros do Grupo, o MDS e a SDH perceberam o potencial de mobilização que estava atrelado aos mesmos e, sendo assim, utilizou esses espaços para divulgação e discussão do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, bem como do manual de **Orientações Técnicas Para os Serviços de Acolhimento Institucional Para Crianças e Adolescentes**. Esse encontro foi muito importante para todos os envolvidos e representou uma possibilidade de construção conjunta de normas para o trabalho com crianças, adolescentes e suas famílias. Esse tipo de construção é difícil de ser executado em um país com o Brasil, de tamanhas dimensão e diferenças regionais, entretanto o Grupo de Trabalho Nacional Pró-Convivência Familiar e Comunitária conseguiu realizar essa tarefa e construir um documento democrático, com participação de diferentes segmentos e atores, ao mesmo tempo, com consistências teórica e metodológica.

Considera-se importante salientar alguns pontos que foram fundamentais para o êxito do trabalho empreendido pelo Grupo, dentre eles, destacam-se a valorização da representação, a construção coletiva, o esforço de mobilização de diferentes segmentos e a preocupação em elaborar parâmetros que servissem para qualquer realidade do País.

Descrever uma experiência vivida em termos acadêmicos não é tarefa fácil, mas considera-se que o Grupo proporcionou a muitas pessoas a apropriação de um

conteúdo que pode fazer diferença na política pública, desde que seja incorporado na agenda e estimulado através de atitudes concretas pelos órgãos afins. Em relação ao Grupo, pode-se afirmar que sua continuidade ficou prejudicada pela ausência dessas ações. Após todo o trabalho realizado, o Grupo teve a preocupação de disseminar seus resultados para outros estados que até então não puderam participar das construções realizadas. Foram feitos alguns encontros na Região Norte e na Centro-Oeste do País com esse objetivo. Entretanto a falta de investimento financeiro por parte do poder público inviabilizou a continuidade dos encontros do Grupo. Levando em consideração que os órgãos públicos participaram e legitimaram o conteúdo produzido pelo Grupo, é difícil justificar essa falta de investimento, assim como é difícil compreender a noção de prioridade para essas instituições, pois todo o esforço realizado para lançar o PNCFC com aval do Conanda e do CNAS acabou desgastando-se pela ausência de ações que o divulguem e o coloquem nas agendas dos estados e municípios. Isso pode ser verificado, constatando que ainda existem muito poucos planos municipais e estaduais lançados. Esses planos devem ser elaborados por Comissões Intersetoriais locais em cada âmbito, estadual e municipal, as quais foram mobilizadas através do Grupo no evento realizado em Belo Horizonte, em 2008, como foi citado. Essas comissões são responsáveis pela elaboração dos Planos Municipal e Estadual respectivamente, pois o PNCFC prevê que cada município e cada estado construa o seu Plano de acordo com sua realidade, criando mecanismos e articulações que favoreçam o trabalho em torno da convivência familiar e comunitária. É importante notar que as Comissões devem ter uma composição mínima, na qual, estaria garantida a presença de, pelo menos, representantes das Políticas de Assistência Social, de Saúde e de Educação, dos respectivos Conselhos dessas políticas, do Juizado da Infância e dos Conselhos Tutelares. Também estão descritos membros que seriam desejáveis na composição das Comissões, tais como: Ministério Público, Política de Habitação, sociedade civil organizada, dentre outros.

Em Porto Alegre, iniciou-se a constituição da Comissão Municipal, em 2008, através de um chamamento do Ministério Público, que convocou todos os atores nominados no documento da SEDH. Em 30 de dezembro de 2009, uma Portaria do Prefeito, nº 271/09, constituiu oficialmente a Comissão Municipal de Porto Alegre. Através da participação em todo esse processo, é possível afirmar que, sem o

trabalho do Grupo de Trabalho Nacional Pró-Convivência Familiar e Comunitária, ter-se-iam poucos elementos para alimentar a discussão da Comissão de Porto Alegre. Essa percepção está baseada no fato de que a temática da convivência familiar e comunitária, apesar de estar bastante presente em documentos e legislações, ainda não foi apropriada por um grande número de pessoas envolvidas no Sistema de Garantia de Direitos (SGD) ou na própria Política de Assistência Social, como verificado na pesquisa realizada neste trabalho, assim como se constata, através do percurso histórico já descrito, que a resistência em promover a política para a infância de forma integrada e prioritária ainda é um desafio.

De acordo com Rizzini (2007), alguns dos principais impasses enfrentados para o avanço consistente em relação aos serviços de atendimento de crianças e adolescentes afastados de suas famílias são: (a) deficiência de articulação e interdisciplinaridade; (b) falta de clareza de responsabilidades e atribuições; e (c) carência de continuidade de políticas e práticas.

Concorda-se com a autora em relação a esses aspectos, pois se percebe que muito do trabalho que já foi realizado acaba não apresentando os resultados esperados em função de todos esses pontos elencados. Durante os anos de atividade dentro do Grupo, sempre houve a preocupação de trabalhar esses aspectos.

Uma das estratégias utilizadas foram a valorização e a garantia da representação de cada um dentro do Grupo, uma vez membro do Grupo, sempre membro. Independentemente da “vontade” dos gestores, o Grupo garantiu, através do pagamento de todos os custos das representações (passagens, hospedagem e alimentação), que a mesma pessoa fosse mantida no Grupo durante toda a sua trajetória. Salienta-se esse aspecto, porque se sabe que as mudanças políticas, historicamente, têm levado à descontinuidade dos processos institucionais que permitem a criação e a consolidação de políticas públicas de qualidade. Como lembra Rizzini (2007, p.130), “Há inúmeras experiências de sucesso no país que foram arbitrariamente interrompidas devido a determinações de ordem política”. Em relação ao trabalho do Grupo, que consistiu em formar um grupo que conseguisse discutir com profundidade metodologia de trabalho, congregando pessoas de diferentes profissões, experiências e culturas, era fundamental que essas pessoas criassem afinidade e respeito entre si; de outra forma, não seria possível avançar nas discussões para construção de consensos. Nesse sentido, manter sempre as

mesmas pessoas foi uma estratégia fundamental. Como afirma Rizzini (2007, p.115), as “[...] relações entre os membros da rede, e desses com pessoas e grupos externos, não devem ser menosprezadas”, esse aspecto torna-se fundamental na medida em que se busca produzir algo verdadeiramente em grupo, de forma democrática. A mesma autora aponta ainda que a formação de redes tem o potencial de funcionar como um “antídoto” para as “descontinuidades” políticas e, ainda, que “A rede desnaturaliza algumas práticas; permite uma mudança de cultura que favorece a continuidade das práticas e desestimula o uso político-eleitoral do trabalho” (Rizzini, 2007, p.116). O termo rede vem sendo amplamente usado pelos agentes da Política de Assistência Social, do Sistema de Garantia de Direitos, dentre outros, mas, quando se fala de rede, do que se está falando? A rede que tem potencial para transformação é aquela que

[...] articula intencionalmente pessoas e grupos humanos, sobretudo com uma estratégia organizativa que ajuda atores e agentes sociais a potencializarem suas iniciativas para promover o desenvolvimento pessoal e social de crianças, adolescentes e famílias nas políticas sociais públicas (GONÇALVES; GUARÁ, 2010, p. 14).

A partir dessa concepção de rede, é possível vislumbrar a ruptura com práticas autoritárias e verticalizadas que ainda permanecem atuantes na sociedade, pois essas práticas não contribuem para a garantia do direito à convivência familiar e comunitária, em razão de ainda responsabilizarem a família pelas violações de direitos vividas pelos seus membros. O trabalho em rede carrega consigo a capacidade para a transformação, na medida em que se constitui como um fórum onde os sujeitos organizam ações planejadas com um mesmo objetivo, auxiliando na construção de práticas articuladas e democráticas dentro das políticas públicas. Esse funcionamento permite que se ampliem as possibilidades de atendimento e apoio oferecidos às famílias de forma organizada e integrada, rompendo com a lógica da “culpabilização” das mesmas, além de possibilitar a discussão e a legitimação de práticas e estratégias de atendimento que auxiliam a todos os envolvidos a não permanecerem isolados e solitários em seu fazer cotidiano.

Na pesquisa desta dissertação, foi possível perceber que, mesmo dentro das equipes de CRAS, ainda é complexo constituir espaços de discussão e construção coletiva. Apesar de as reuniões de equipe serem um espaço garantido, nem sempre as mesmas possibilitam a real discussão do fazer de cada um e de todos como membros de uma equipe. Além da falta desses espaços, também a falta de

valorização de cada um como sujeito que tem suas particularidades pessoais e profissionais aparece, na pesquisa, como uma dificuldade para a qualificação do trabalho executado.

Algumas falas dos trabalhadores podem ilustrar esse achado:

Uma coisa que nos incomoda muito é a falta de valorização dos profissionais do quadro, temos muitos colegas na FASC que são especialistas, mestres ou doutores em diferentes áreas, muitos estão até cedidos pra outras secretarias porque não são reconhecidos na FASC. (Depoimento do Técnico 8).

Assim como também se percebe, nas falas, a falta de espaço para discussão do trabalho de cada equipe:

Em outro município que eu trabalhei, tinha muitas capacitações, aqui temos muito pouco, eu sinto que as ações não são planejadas, ou a sede pensa e não se pensa na ponta; poderíamos ter pequenas capacitações no sentido de ajudar a pensar no trabalho da ponta, o trabalho de cada equipe, não estas grandes capacitações que acabam não refletindo nossas verdadeiras necessidades (Depoimento do Técnico 16)

Ainda em relação ao trabalho do Grupo, outro ponto importante é a constante preocupação do mesmo em trazer para as discussões convidados de diferentes áreas do Sistema de Garantia de Direitos, para contribuir e problematizar diferentes aspectos do atendimento. Juízes, promotores e conselheiros tutelares circularam em diversos encontros do Grupo. Esse aspecto tornou as discussões mais profundas e permitiu que aquilo que é técnico não ficasse descolado das questões jurídicas, dentre outras, o que é fundamental para esse tipo de trabalho.

Além desses, considera-se que trazer experiências exitosas e realizar estudos de caso¹⁵ com equipes dos municípios onde se estava realizando a reunião foram outros pontos que fizeram diferença para a qualidade do trabalho, pois estimularam um aprofundamento muito maior para as discussões do Grupo. Esse aspecto também permitiu que fossem debatidos importantes itens da metodologia de trabalho, a “clareza do mandato” e “os limites da intervenção”. Esses dois itens, levantados nas discussões do Grupo, são fundamentais para qualquer intervenção que pretenda ser efetiva. A “clareza do mandato” remete justamente à importância de que qualquer serviço ou equipe tenha a exata noção dos seus objetivos ao iniciar um atendimento, bem como articule essa noção com o “limite da intervenção”. Essa compreensão consiste em, a cada serviço, estabelecer seus objetivos e metas de

¹⁵ Estudo de caso consiste na observação detalhada de um contexto, um indivíduo, uma fonte de documentos ou de acontecimento específico (GRUPO DE TRABALHO NACIONAL PRÓ-CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA, 2008, p. 121)

atendimento, também considerando até onde pode ou não contribuir para a reversão da violação de direitos no âmbito da família que é acompanhada. Apesar de se reconhecer que, na Política de Assistência Social, na qual se está acostumado a lidar com situações-limite (MIOTO, 2010), é difícil delimitar o respectivo campo de atuação e até onde vai essa atuação. Entretanto não se pode deixar de lado essa construção, porque, apenas através dela, se pode visualizar a efetividade (ou não) das intervenções realizadas, assim como avaliar tecnicamente, e não moralmente, a capacidade das famílias de proteger (ou não) seus filhos. Esse é outro aspecto ressaltado pelos trabalhadores entrevistados, compreender até onde vai o trabalho do CRAS, e sua relação com a Proteção Especial é algo que ainda não está claro para a maioria.

As normativas explicam até onde vai o trabalho do CRAS, mas, na prática, é difícil saber até onde vai o papel do serviço. (Depoimento do Técnico 2).

No preenchimento dos instrumentos de monitoramento, isto apareceu, que não há complementaridade entre os serviços, os casos do CREAS não são encaminhados pelo CRAS. (Depoimento do Técnico 9).

Nesse sentido, a experiência do Grupo de Trabalho Nacional Pró-Convivência Familiar e Comunitária é um exemplo, dentre tantos, da possibilidade de congregar pessoas muito diferentes em torno de um tema e de um objetivo, alcançar esse objetivo e disseminar, em diferentes pontos do País, uma linguagem comum sobre a convivência familiar e comunitária, desafio considerável!

Entretanto não se pode deixar de chamar atenção para o fato de que, apesar de todo o êxito que o Grupo alcançou em relação aos seus objetivos, não vem sendo possível realizar a manutenção do mesmo da forma esperada. Segundo a publicação **Cultivando Sementes: criação de redes para implementação de políticas públicas de atenção à criança e ao adolescente** (GRUPO DE TRABALHO NACIONAL PRÓ-CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA, 2011)¹⁶, os resultados do Grupo podem ser resumidos em:

- 21 encontros do Grupo, que propiciaram (a) aprofundamento técnico-teórico sobre diferentes modalidades de atendimento previstas no PNCFC e no SUAS; (b) a construção e a disseminação do alinhamento conceitual sobre essas modalidades; (c) o fortalecimento da identidade do Grupo e de suas relações interestaduais e interinstitucionais;

¹⁶ Cartilha lançada, em 2011, pelo Grupo demonstrando seus resultados.

- 21 seminários com cerca de 6.400 participantes dentre representantes de diversos segmentos envolvidos com a temática e 543 veiculações na mídia sobre a convivência familiar e comunitária;
- distribuição da publicação **Grupo de Trabalho Nacional Pró-Convivência Familiar e Comunitária: fazendo valer um direito** para todos os 5.565 municípios do País, através dos Conselhos Estaduais dos Direitos da Criança e do Adolescente. O conteúdo da publicação subsidiou o manual **Orientações Técnicas Para os Serviços de Acolhimento**, instrumento normativo do MDS, lançado em 2009;
- transformação dos integrantes do Grupo em referência no tema da convivência familiar e comunitária, participando ativamente da disseminação do mesmo em diferentes instâncias.

Esses são alguns dados que demonstram a capacidade de um trabalho bem organizado, planejado e democrático de “fazer a diferença” em diferentes locais, para diferentes sujeitos, alcançando grandes objetivos e levando sempre em conta os interesses da população atendida.

Sem dúvida, os resultados desse trabalho são pequenos, se se pensar em todas as mudanças que seriam necessárias para que o cenário do atendimento às famílias se transformasse significativamente. Mas considera-se que os resultados obtidos apontam alguns caminhos que podem servir como referência para a construção de políticas de atendimento mais efetivas e que realmente possam transformar a realidade de muitas famílias.

1.4 ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE O PLANO DECENAL DOS DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTE À LUZ DO PLANO NACIONAL DE CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA

Outro instrumento atual e fundamental no contexto da promoção, da proteção e da defesa dos direitos de crianças e adolescentes é a Política Nacional dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescente, em conjunto com o Plano Decenal que a acompanha. Essa política, ainda preliminar, define os rumos de todas as ações referentes a esses direitos para os próximos 10 anos, contendo “[...] os 08 princípios, os 05 eixos e as 09 diretrizes da Política Nacional, bem como os 32

objetivos estratégicos e as 90 metas do Plano Decenal que poderão nortear a formulação dos PPAs^[17] da União para a próxima década” (POLÍTICA NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES, 2010, p. 5). Nos cinco eixos do Plano Decenal, podem-se visualizar objetivos estratégicos que contemplam a garantia do direito à convivência familiar e comunitária. Salientam-se aqueles que se entende que estão mais diretamente relacionados com a discussão desta dissertação, são eles:

- fortalecer as competências familiares em relação à proteção integral e à educação em direitos humanos de crianças e adolescentes no espaço de convivência familiar e comunitária;
- ampliar o acesso de crianças e adolescentes e de suas famílias aos serviços de Proteção Social Básica e de Proteção Social Especial por meio da expansão e da qualificação da Política de Assistência Social;
- ampliar e articular políticas, programas, ações e serviços para a promoção, a proteção e a defesa do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária, com base na revisão e na implementação do plano nacional temático.

Esses três objetivos resumiriam tudo que se está defendendo como necessário para um avanço mais definitivo em direção à proteção das famílias, apoiando as mesmas para o exercício do seu papel protetivo em relação aos seus filhos. Entretanto o cuidado com a forma de realizar esses objetivos, bem como as dificuldades de levá-los a cabo em uma sociedade capitalista, onde tantas são as disputas, torna a tarefa mais complexa do que pode parecer. Em relação à afirmação sobre o cuidado na forma de realização das propostas, está sendo levado em consideração de que é histórica, neste país, a implementação precária de serviços que compõem as políticas de atendimento (COUTO, 2010; SALES, 2010) e, ainda, a importância de se ter plena consciência do contexto social que nos envolve, entendendo-se as limitações que os direitos humanos têm em uma sociedade que prioriza o lucro e a propriedade privada. Esses dois elementos são apontados não no sentido de se desacreditar nas possibilidades em jogo, mas, sim, de manter acesa a noção de que o trabalho nessa área envolve mais do que simplesmente a execução de tarefas. É preciso montar estratégias para, por exemplo, promover a

¹⁷ Planos plurianuais (PPAs) que definem todo o orçamento dos órgãos executivos a cada gestão.

mobilização social em torno dos direitos de crianças e adolescentes e de esclarecer aos gestores a importância da qualificação dos serviços. Neste momento, coloca-se uma fala colhida em um dos grupos focais que indicam o esforço dos técnicos em pensar estratégias para qualificar o trabalho no CRAS:

Nós estamos organizando um grupo de Adolescentes do Projovem^[18], para trabalhar tanto com os adolescentes como com suas famílias. São 40 famílias que frequentam este espaço. Agente ainda faz muito trabalho a partir das demandas pontuais, o que dificulta o planejamento do trabalho para prevenção, esta é uma tentativa de trabalhar mais com o enfoque da prevenção (Depoimento do Técnico 5);

A fala apresentada mostra que a dimensão participativa, democrática e estratégica do trabalho é tão importante quanto o atendimento direto às famílias e a seus filhos. Para tanto, é preciso que os trabalhadores se sintam legitimados a pensar e planejar suas ações, para ocupar espaços de decisão e para qualificar seu nível de intervenção através da construção de metodologias baseadas nas experiências positivas.

Outro ponto a pautar em relação a essa política, no que tange diretamente ao objeto de estudo desta dissertação, é a forma como está descrita a preocupação com o mesmo. O texto, no item que trata da convivência familiar e comunitária, diz:

A Constituição Federal e o ECA afirmam a convivência familiar como um direito de crianças e adolescentes, rompendo com a concepção histórica da institucionalização. O abrigo passou a ser entendido como uma medida de proteção a ser adotada somente em casos extremos e por um brevíssimo período. As situações de pobreza ou de fragilização dos vínculos familiares devem ser enfrentadas tendo como diretriz a proteção às famílias (POLÍTICA NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTE, 2010, p. 14).

Além disso, reconhece a importância do PNCFC referentemente a essa temática, mas também aponta a importância de serem superados os planos temáticos para se alcançar uma política nacional mais integrada e voltada “para todo segmento da infância e adolescência e não para os chamados ‘grupos vulneráveis’” (POLÍTICA NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES, 2010, p. 4). Considera-se esse um objetivo legítimo e fundamental, que deve nortear as ações, mas não se pode deixar de reconhecer que, diante da desigualdade de condições de desenvolvimento entre as crianças e os adolescentes brasileiros, muitas e efetivas ações precisam ser realizadas para

¹⁸ Programa do Governo Federal para adolescentes e jovens de 15 a 17 anos, que tem como objetivo o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários e o retorno ou a permanência no sistema de ensino (<www.mds.gov.br>).

que os “grupos vulneráveis” sejam uma parcela ínfima da população, ao contrário do que se observa, hoje, nos dados apresentados por todos os documentos analisados. Nesse sentido, defende-se que o direito à convivência familiar e comunitária pode ser considerado um agregador de todos os direitos básicos de que necessitam tanto as crianças e os adolescentes como as suas famílias. Essa concepção, que norteia esta dissertação, parte da ideia de que defender esse direito vai além da questão da institucionalização, o que justifica o esforço em discutir o mesmo partindo da Proteção Social Básica e não da Proteção Social Especial. Dessa forma, no próximo capítulo, aprofundar-se-á essa discussão, tentando demonstrar os limites e as possibilidades que se percebem na Política de Assistência Social, principalmente na Proteção Social Básica, para prevenir o rompimento de vínculos diante da fragilidade das políticas que estão postas. Os grupos focais foram essenciais para iluminar a discussão que segue.

2 A INTERFACE ENTRE A CONVIVÊNCIA FAMILIAR E O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: UM DESAFIO NA BUSCA DA GARANTIA DE DIREITOS

Este capítulo apresenta a concepção de política social que norteia este trabalho, bem como discute as principais conexões entre a Política de Assistência Social, materializada através do SUAS, e o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária. Através dessa discussão, demonstra-se a importância do trabalho voltado para a prevenção ao rompimento de vínculos na perspectiva da garantia de direitos. Defende-se que o direito à convivência se constitui em um direito básico, na medida em que vivenciá-lo com estabilidade e consistência significa possibilitar que crianças e adolescentes tenham uma “base para o desenvolvimento saudável ao longo de todo o ciclo vital” (BRASIL, 2006, p. 32).

2.1 A POLÍTICA SOCIAL COMO INSTRUMENTO DE GARANTIA DE DIREITOS BÁSICOS

O capítulo iniciou com a proposta de uma discussão acerca da Política Social, refletindo sobre seus limites e possibilidades como instrumento de garantia de direitos. Diante desses, pondera-se sobre a implantação do SUAS e a efetivação do PNCFC como cruciais para que a sociedade caminhe em direção ao desenvolvimento humano para todos.

A Política Social pode ser definida, em poucas palavras, como “uma espécie do gênero política pública” (PEREIRA, 2009, p. 92). Mas, para se compreender com maior profundidade esse conceito, precisa-se discutir aquilo que está articulado nessa conformação. Nessa perspectiva, o termo política não se refere ao que, comumente, pensamos a partir dessa palavra, eleições, voto, políticos, etc., mas, sim, “às ações do Estado face às demandas e necessidades sociais da sociedade” (PEREIRA, 2009, p. 87). Deve ter como princípio o interesse comum, da soberania popular, e não o da soberania dos que governam, partindo de um compromisso do Estado com a sociedade, porém incluindo esta como agente, “[...] visto que, para sua existência, a sociedade também exerce papel ativo e decisivo” (PEREIRA, 2009,

p. 94). Ainda de acordo com Pereira (2009), o caráter público da política dá-se não pela ligação com o Estado, nem pelos atores sociais que lhe demandam, mas, sim, por constituir-se em um grupo de decisões e ações com certas características. Essas características da política pública, em linhas gerais, são: seu caráter de “marco ou linha de orientação para a ação pública, sob a responsabilidade de uma autoridade também pública, [...] sob o controle da sociedade” (PEREIRA, 2009, p. 97); seu objetivo de concretizar direitos sociais conquistados pela sociedade e incorporados nas leis; o princípio do interesse comum; e a priorização da satisfação das necessidades sociais em detrimento da rentabilidade econômica privada. Analisando essa caracterização, é possível perceber a problemática que está instalada, pois, em uma sociedade capitalista, a rentabilidade econômica está acima de qualquer outro princípio, e, dessa forma, as necessidades sociais ficam condicionadas ao aspecto econômico. Marx, segundo Renault (2010), já apontava o uso da política para denegar a própria política, na medida em que se dá uma “identificação dos interesses de classe com os interesses de todos” (RENAULT, 2010, p. 51), mascarando a luta de classes. Perceber essa dimensão que está posta na sociedade capitalista é crucial para que se tenha clareza dos limites impostos por essa configuração social.

Postula-se ainda outra definição de política pública, que parece demarcar a sua natureza multideterminada e contraditória:

Toda forma de política pública é uma forma de regulação ou intervenção na sociedade. Articula diferentes sujeitos, que apresentam interesses e expectativas diversas. Constitui um conjunto de ações ou omissões do Estado decorrente de decisões e não decisões, constituída por jogo de interesses, tendo como limites e condicionamentos os processos econômicos, políticos e sociais (SILVA, 2001, p. 37).

Diante dessa definição, consegue-se apreender com maior clareza a mudança de rumos que a Política Social sofreu nas últimas décadas, diante do jogo de interesses que está colocado a partir da ampliação do modo de produção capitalista. Sabe-se que, a partir dos anos 70 do século XX, após uma grave crise econômica, ocorreu a ascensão do pensamento neoliberal, produzindo consideráveis mudanças no papel do Estado, principalmente em relação às formas de intervir sobre a questão social (SIMIONATTO, 2006; MIOTO, 2009). As transformações sociais apontadas afetaram diretamente o Brasil, levando em conta que se estava vivendo uma intensa mobilização social após a abertura política, e, ao mesmo tempo, se foi “atropelado” pela “redefinição conservadora das relações entre

Estado e sociedade civil” que “[...] suprime o espaço da política, da possibilidade de um projeto de sociedade radicalmente democrático” (SIMIONATTO, 2006, p. 17). O sonho acalentado pelos brasileiros através da aprovação de uma Constituição como a de 1988, a “Constituição Cidadã”, foi barrado pela nova conjuntura econômica que entrou em cena em nível mundial. Esse processo trouxe como resultado para a Política Social “a quebra da centralidade do Estado na provisão de bem-estar [...] em favor do mercado e dos setores não-governamentais e não-mercantis como atores fundamentais nas decisões e na prática da política social” (MIOTO, 2009, p. 138). Em outras palavras, pode-se considerar que ocorreram “a mercantilização dos direitos sociais e não a sua defesa, [...] o retrocesso na construção democrática e no exercício da cidadania” (SIMIONATTO, 2006, p. 6).

Nessa conjuntura, as políticas sociais vão assumindo certos contornos, assinalam-se os perfis compensatório e residual como principais características das mesmas. De acordo com Miotto (2009), nesse momento, teve início a “[...] era dos programas de transferência de renda em muitos países da América Latina, inclusive no Brasil, cuja versão mais atualizada é o Bolsa Família” (MIOTO, 2009, p. 141). Esse programa coloca a família no centro das ações da Política Social, incrementando a ideia de que esse grupo humano deve ser o centro de proteção dos indivíduos. Uma noção que está de acordo com os princípios do PNCFC, entretanto pode ser utilizada de forma perversa, se não forem considerados vários fatores envolvidos na efetiva possibilidade de uma família constituir-se em centro de proteção.

Problematizando ainda mais, abordaremos a Política Social através da Política de Assistência Social, postulando que a mesma tem como atribuição geral, de acordo com o artigo 1º da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS):

A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas (BRASIL, 1993, p. 6).

Pensando sobre essa determinação, percebe-se que os termos “mínimos sociais” ou “necessidades básicas” são muito amplos e se prestam a muitas interpretações. Nesse sentido, gostar-se-ia de levantar alguns pontos sobre a discussão em relação às necessidades humanas, postulando que a convivência familiar e comunitária é uma delas, na medida em que é constituinte do sujeito. A

intenção é iluminar a discussão proposta com alguns elementos que demonstram, ao mesmo tempo, a importância e a complexidade que se apresentam diante de nós. A interlocutora para tanto é Pereira (2011), através de seu trabalho **Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**.

A autora, desde o início, levanta a discussão sobre os termos “mínimo” e “básico”, diferenciando-os. Coloca que o primeiro remete a “[...] menos, em sua acepção mais ínfima, identificada com patamares de satisfação que beiram a desproteção social” (PEREIRA, 2011, p. 26). Já o “básico” expressaria algo fundamental, primordial, “[...] que serve de base de sustentação indispensável”, e afirma ainda que “[...] o básico é a mola mestra que impulsiona a satisfação básica de necessidades em direção ao ótimo” (PEREIRA, 2011, p. 26-27). Essa noção permite perceber que não se pode ter a expectativa de que indivíduos sejam autônomos e tenham condições de exercer sua cidadania de forma plena sem, nunca, terem tido acesso àquilo que é primordial para o seu desenvolvimento humano. Nas palavras da autora: “[...] não são capazes de desfrutar uma vida prolongada e saudável, conhecimento, liberdade política, segurança social, participação cumulativa, direitos humanos e respeito a si próprio” (PEREIRA, 2011, p. 27). Nesse sentido, relacionando o histórico apresentado anteriormente sobre as famílias pobres e o tratamento social que as mesmas tiveram ao longo dos séculos, no Brasil, pergunta-se como exigir que elas saibam e consigam proteger seus filhos sem o devido apoio do Estado em diferentes dimensões? Concorda-se com Pereira (2011, p. 35) que “[...] o básico é direito [...] inegociável e incondicional de todos, e quem não o tem por falhas do sistema socioeconômico terá que ser ressarcido desse déficit pelo próprio sistema”.

Considera-se que o direito à convivência familiar e comunitária é um direito básico, e, sendo assim, as políticas públicas precisam organizar-se para garanti-lo sem poupar esforços ou recursos. Nessa perspectiva, aborda-se, a seguir, o SUAS, enfocando a Proteção Social Básica, em sua relação com as diretrizes do PNCFC. O objetivo é demonstrar que, apesar dos limites colocados, políticas públicas consistentes e universais, que contemplem a sociedade como um coletivo, podem construir mudanças sociais significativas.

2.2 O SUAS E A PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA — O TRABALHO PREVENTIVO NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

O SUAS é um sistema público que organiza as ações da rede socioassistencial, de forma descentralizada, através de um modelo de gestão participativa, articulando as três esferas do Governo: municipal, estadual e federal. Esse sistema foi estabelecido pela Política Nacional de Assistência Social, publicada em 2004, que explicita e torna “claras as diretrizes para a efetivação da Assistência Social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado” (COUTO et al., 2010). O SUAS propõe a estruturação do atendimento da Política de Assistência Social por níveis de proteção, são eles: a Proteção Social Básica e a Proteção Social Especial, sendo que esta se divide em de média e de alta complexidade.

A Proteção Social Básica, de acordo com a PNAS (MDS, 2004b, p. 33), está assim definida:

A proteção social básica tem como objetivos prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização dos vínculos afetivos — relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras).

A principal estratégia para atingir os objetivos desse nível de proteção social, a partir do SUAS, são os Centros de Referência de Assistência Social. O CRAS “[...] é uma unidade pública estatal de base territorial, localizado em áreas de vulnerabilidade social, que abrange um total de até 1.000 famílias ano” (MDS, 2004b, p. 35). De acordo com a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2009b), essa unidade pública estatal deve oferecer diferentes serviços, principalmente os seguintes: (a) Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF); (b) Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos; (c) Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio Para Pessoas com Deficiência e Idosas.

No presente trabalho, enfoca-se o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família, pois o mesmo tem, entre seus objetivos, trabalhar com as famílias, fortalecendo sua função protetiva e prevenindo a ruptura de vínculos, nesse sentido, trabalhando o direito à convivência familiar e comunitária em um nível “preventivo, protetivo e proativo” (MDS, 2009). Acredita-se que o investimento no nível preventivo deve ser maior, contínuo e qualificado, pois a Política de Assistência Social,

historicamente, vem trabalhando a partir de ações fragmentadas e desarticuladas (MIOTO, 2010; RIZZINI, 2007), com a marca, ainda persistente, de assistencialismo (COUTO, 2010). Nesse sentido, entende-se que ampliar e qualificar o trabalho na Proteção Social Básica se torna uma estratégia para o rompimento com essas características não desejáveis do atendimento às famílias.

O PAIF, ainda de acordo com a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2009b, p. 6):

É serviço baseado no respeito à heterogeneidade dos arranjos familiares, aos valores, crenças e identidades das famílias. Fundamenta-se no fortalecimento da cultura do diálogo, no combate a todas as formas de violência, de preconceito, de discriminação e de estigmatização das relações familiares.

Esses princípios, assim como a definição adotada de família como um “conjunto de pessoas unidas seja por laços consangüíneos, seja por laços afetivos e/ou solidariedade” (MDS, 2004b, p. 33), apontam claramente a intencionalidade da proposta atual da Política de Assistência Social de romper com modelos padronizados e estigmatizantes de família. Entende-se que a escolha por uma definição simples e ampla pretende abarcar todas as diferentes formas de convivência humana que possibilitem a proteção e o pertencimento dos sujeitos, crianças, adolescentes e adultos, a um grupo e a um lugar. Aqui se articulam os dois princípios que estruturam o atendimento no SUAS, a matricialidade sociofamiliar e o território, pois eles se complementam para a compreensão dos sujeitos, bem como para a organização do atendimento a ser oferecido.

De acordo com o manual **Orientações Técnicas Sobre o PAIF, v. 2**, que apresenta as bases para o Trabalho Social com Famílias na Proteção Social Básica, esse serviço, que é considerado como eixo basilar para a “nova Política de Assistência Social”, “pedra fundamental” (MDS, 2012b, p. 5), pretende instaurar um novo patamar de atendimento às famílias, um “[...] patamar científico, compreendido como ato sistemático, metódico e reflexivo, realizado por meio da construção de conhecimentos e da compreensão da realidade e das relações sociais” (MDS, 2012b, p. 12).

Em relação ao fortalecimento de vínculos familiares, algumas das indicações propostas pelo manual de orientações em questão são:

- fomentar vivências que questionem padrões estabelecidos e estruturas desiguais, estimulando o desenvolvimento de autoestima positiva dos membros da família;
- estimular a socialização e a discussão de projetos de vida, a partir de potencialidades coletivamente identificadas;
- possibilitar a discussão sobre as situações vivenciadas pelas famílias e as diferentes formas de lidar com tais situações, por meio de reflexão sobre direitos, os papéis desempenhados e os interesses dos membros da família;
- propiciar a melhoria da comunicação e fomentar a cooperação entre os membros das famílias;
- romper com preconceitos, estereótipos e formas violentas de interação e repensar os papéis sociais no âmbito da família.

Ao se buscar, na pesquisa realizada, se esses pressupostos aparecem nas falas dos sujeitos, foi percebido que ainda não está constituído um trabalho nesse sentido, os trabalhadores ainda parecem estar aproximando-se dos conceitos propostos na Política, como se pode perceber na fala que segue:

É uma mudança de paradigma, traz orientações técnicas que mudam a forma de trabalhar, é uma nova forma de trabalhar a Assistência Social, a centralidade na família, o papel do CRAS em fortalecer os vínculos é fundamental, então, temos que rever toda nossa prática para conseguir viabilizar isto. Aos poucos, acho que dá pra materializar o que está previsto na Política. Muitas coisas já aconteciam, e outras são novas. A principal mudança, pra mim, é a forma de olhar, fazer o fortalecimento de vínculos é mudar a forma de fazer o que já era feito. Para garantir a convivência, tem que garantir condições, o CRAS precisa apoiar a função protetiva da família, acho que tem a ver com o fortalecimento de vínculos e a prevenção ao rompimento, ser um ambiente de convivência, fazer com que a família seja um lugar protetivo (Depoimento do Técnico 4).

Entretanto, nas observações realizadas, assim como nos grupos focais, não foi possível identificar um trabalho estruturado nesse sentido, a operacionalização do fortalecimento de vínculos entre as famílias e seus membros ainda parece uma realidade distante do cotidiano dos CRASs pesquisados. Estas outras falas apontam a dificuldade em organizar o serviço de modo a atender e acolher, ao mesmo tempo, as demandas espontâneas que chegam a todo momento e realizar o trabalho continuado de atendimento com qualidade.

Como deixar de atender a demanda que tá batendo na porta, ao mesmo tempo em que cria ações preventivas, a gente vive com este dilema. (Depoimento do Técnico 4).

Sentimos uma dificuldade em não atender as demandas espontâneas que chegam o tempo todo, não dá pra deixar uma senhora idosa que veio até aqui sem atendimento, por exemplo. (Depoimento do Técnico 1).

Também podem ser percebidas as diferenças entre os serviços, em função do território ao qual pertencem, pois, se, na Restinga, tem-se um espaço territorial enorme e uma vulnerabilidade bem mais visível da população, no Centro, se convive com características muito distintas. O Centro com território de IDH maior convive com a população mais abastada e, ao mesmo tempo, atrai muitos sujeitos em vulnerabilidade social que buscam, nesse lugar, sua sobrevivência. Tem também, como característica, uma rede de serviços maior e mais qualificada, o que permite uma maior articulação entre as políticas e os serviços, o que é primordial, mas nem sempre garante a estruturação e a continuidade do atendimento.

2.2.1 O território e as vulnerabilidades sociais — o olhar da vigilância socioassistencial

O território, na concepção contida no SUAS, refere-se a:

- “espaço usado” (SANTOS apud COUTO et al., 2010), fruto de interações entre os homens, síntese de relações sociais;
- possibilidade de superação da fragmentação das ações e serviços (COUTO et al., 2010);
- espaço onde se evidenciam as carências e as necessidades sociais, mas também onde se forjam, dialeticamente, as resistências e as lutas coletivas (COUTO et al., 2010).

Ao entrar em contato com os CRASs, foi possível visualizar a importância do território na execução dessa política, sem dúvida o local no qual o serviço está inserido condiciona e potencializa as possibilidades de intervenção das equipes. Como exemplo vivo desse aspecto, têm-se as falas dos trabalhadores:

Na nossa região, que é muito grande, temos três CRASs (Ampliado, 5ª Unidade e a Restinga Velha), nós fazemos um encontro semanal da região através da [Comissão Regional de Assistência Social] Coras, onde se reúnem todas as entidades. Agora conseguimos focar mais no atendimento, porque antes este serviço atendia toda a Restinga, isto exige uma demanda constante entre as unidades. Nós mantemos contato com outros serviços da rede (escola, CT, etc.), mas não temos um espaço constituído para esta troca (Depoimento do Técnico 3).

[...] aqui no Centro, conseguimos trabalhar em rede, mas não é a realidade da maioria dos CRASs de Porto Alegre, é uma característica desta região, assim conseguimos formar a rede (Depoimento do Técnico 14).

Com base nessas colocações, pode-se presumir que o território é parte constitutiva do trabalho desenvolvido dentro dos CRASs e que o mesmo tanto serve como potencializador do trabalho, como pode ser um entrave, de acordo com a sua realidade.

Em relação aos CRASs pesquisados, Centro e Restinga, pode-se afirmar que cada um dos serviços é completamente diferente do outro em vários aspectos. O CRAS Centro foi implantado recentemente e, sendo assim, foi pensado a partir da normatização do SUAS. O serviço funciona em uma casa antiga, reformada para esse fim, localizada em uma rua próxima a outros serviços da rede, tem um ambiente acolhedor e agradável. Em contraposição a essa realidade, o CRAS Restinga funciona em um antigo prédio governamental, que sediava o antigo Centro Regional Restinga, conhecido como Centro de Comunidade da Vila Restinga (Cecores). Isso significa que o reordenamento do serviço foi feito sem um planejamento baseado nas diretrizes do SUAS, mas, sim, foi uma adequação do que já existia. Dessa forma, o ambiente é consideravelmente mais precário que o citado anteriormente, as instalações têm mais de 60 anos de existência, e o mesmo é compartilhado com outros serviços não ligados diretamente à Assistência Social. Por outro lado, é possível verificar que o local é uma referência para toda a comunidade, todos sabem sua localização, e o movimento de pessoas é constante.

Em relação à equipe de trabalho, também se percebem consideráveis diferenças em sua composição e forma de organização do trabalho. As duas equipes são muito diferentes quanto à sua composição e ao seu perfil de atuação. Ambas têm, em seu quadro, técnicos contratados através de convênio com entidades socioassistenciais, sendo essa uma particularidade da implantação do SUAS em Porto Alegre. Neste ponto, salienta-se que a indicação do Ministério, através da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB-RH), em relação ao funcionamento dos CRASs, é que devem ser priorizados os funcionários que são servidores públicos. Essa determinação visa garantir a construção e a continuidade da política pública nos serviços, no âmbito do SUAS.

Essas concisas constatações não têm a intenção de avaliar o trabalho realizado pelas equipes, apenas apontam diferenças entre os serviços e alguns

efeitos dessas diferenças no cotidiano de trabalho. Além disso, são fruto do trabalho de pesquisa através da observação realizada *in loco*.

Dentro dos territórios, entende-se que a vulnerabilidade social é um dos principais parâmetros para o trabalho na Política de Assistência Social, pois constitui o foco de atenção através do qual os sujeitos são considerados usuários da mesma. Esse recorte se dá, na medida em que a Assistência Social não é uma política universal, mas, sim, tem como missão atender “[...] a todos que dela necessitem” (BRASIL, 1993). A publicação **Orientações Técnicas Sobre o PAIF, v. 1** descreve a vulnerabilidade como um conceito multifacetado, que não possui uma definição específica e que pode ocorrer em função de diferentes situações, tais como: pobreza, privação, faixa etária, fragilização de vínculos afetivos e de pertencimento social, dentre outros. Dessa forma, deve-se entender que a vulnerabilidade não é sinônimo de pobreza, mas que essa condição pode acarretar a incidência da mesma. Ainda de acordo com a referida publicação, é primordial ressaltar que

[...] o PAIF foi concebido a partir do reconhecimento que as vulnerabilidades e riscos sociais, que atingem as famílias, extrapolam a dimensão econômica, exigindo intervenções que trabalhem aspectos objetivos e subjetivos relacionados à função protetiva da família e ao direito à convivência familiar (MDS, 2012a, p. 8).

Além disso, concorda-se que a vulnerabilidade e o risco social comportam, em si, a contradição, quando os situamos como “[...] indicadores que ocultam/revelam o lugar social que ocupam [os sujeitos] na teia constitutiva das relações sociais que caracterizam a sociedade capitalista contemporânea” (COUTO et al., 2010, p. 41).

A garantia do convívio familiar e comunitário, nessa perspectiva, pode ser entendida como um fator de prevenção ao risco e à vulnerabilidade sociais. Essa noção de que evitar o acolhimento de crianças e adolescentes através do trabalho preventivo, no território, é realizar um dos principais objetivos do trabalho no CRAS não apareceu nos grupos focais. Nos dois espaços pesquisados, a questão sobre a relação desses com a alta complexidade não fica explicitada, demonstrando que não há um vínculo estabelecido. Outro conceito fundamental para a Política é o de vigilância socioassistencial, pois, a partir dela, se articulam

[...] três conceitos-chave que inter-relacionados propiciam um modelo para análise das relações entre as necessidades e demandas de proteção social no âmbito da assistência social, de um lado; e as respostas desta política em termos de oferta de serviços e benefícios à população, de outro (MDS, 2005, p. 1).

Considera-se que esse enfoque precisa ser desenvolvido, para que seja possível analisarem-se com maior clareza as respostas que estão sendo dadas à população em relação à proteção social, principalmente, buscando atuar de forma preventiva. A Proteção Social Básica tem por princípio a atuação preventiva e proativa, mas isso não significa que não deva atuar junto às famílias mais vulneráveis, mas, sim, que deve propor serviços que auxiliem essas famílias a buscarem seus direitos.

[...] fazendo com que os atendimentos possam transitar do pessoal ao social, estimulando indivíduos a se inserirem em redes sociais que fortaleçam o reconhecimento de pautas comuns e a luta em torno de direitos coletivos. (COUTO et al., 2010, p. 43).

Nessa perspectiva, em relação aos territórios propriamente ditos, além do IDH apresentado, tem-se um dado interessante: o percentual de pobres¹⁹ em cada região e na cidade como um todo. Na Restinga, o percentual é de 21,90, enquanto, no Centro, é de 1,87 e, em Porto Alegre, é de 11,33. Não se têm condições de analisar detidamente os dados, mas acredita-se que, diante da discrepância entre eles, seria possível pensar se os serviços foram implantados a partir de dados como esses. Nas falas dos trabalhadores, verifica-se apenas a citação da extensão do território como motivo de ampliação dos CRASs. Na Restinga, por exemplo, a pobreza ou a vulnerabilidade não foram colocadas como elementos do planejamento do trabalho. Talvez, como um reflexo do pensamento corrente, há uma naturalização do fenômeno sem o necessário questionamento sobre seus determinantes sociais. Considera-se que articular a matricialidade sociofamiliar com o território, levando em conta o recorte da vulnerabilidade social, é o desafio do cotidiano de trabalho que está posto para os serviços, CRAS e Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS). Diante desse desafio, serão trazidas algumas problematizações observadas durante a pesquisa, bem como na vivência institucional, acerca da relação entre os níveis de Proteção Social Básica e Proteção Social Especial.

¹⁹ Proporção de indivíduos com renda domiciliar *per capita* equivalente a meio salário mínimo.

2.2.2 A articulação entre os níveis de proteção no SUAS — avanços necessários

A lógica de sistema preconizada pelo SUAS indica que os diferentes níveis de proteção devem funcionar de modo articulado e complementar. O SUAS prevê a estruturação da política através da divisão da Proteção Social por níveis de complexidade. A Proteção Social Básica visa à prevenção de situações de risco, através do desenvolvimento de potencialidades e do fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários. A Proteção Social Especial divide-se em de média e de alta complexidade, sendo que a primeira se destina a atender situações onde os vínculos familiares e/ou comunitários estão fragilizados, e a segunda é voltada a atender situações nas quais os sujeitos estão com seus vínculos familiares e/ou comunitários rompidos. A convivência familiar e comunitária está presente em todos os níveis de proteção, já que, como dito acima, se configura num dos objetivos previstos pela PNAS.

A fragmentação entre as políticas é histórica no Brasil (MIOTO, 2009; COSTA, 2005). A PNAS (MDS, 2004b, p. 44) admite essa afirmação, postulando que:

[...] o objeto da ação pública, buscando garantir a qualidade de vida da população, extravasa os recortes setoriais em que tradicionalmente se fragmentaram as políticas sociais e em especial a política de assistência social.

A partir da leitura de todos os documentos atuais relacionados à normatização da Política de Assistência Social, fica clara a proposta de romper com essa realidade da fragmentação entre as diferentes políticas e entre os próprios serviços que compõem a rede socioassistencial. Contudo muitos são os obstáculos para transformar essas diretrizes em prática.

A observação realizada nos CRASs, a fala dos trabalhadores e a experiência de trabalho na FASC permitem perceber a dificuldade que existe em estabelecer fluxos e ações conjuntas entre as equipes dos diferentes níveis de proteção. Essa percepção concorda com o resultado da pesquisa, realizada em nível nacional, descrita no livro **O SUAS no Brasil: uma realidade em movimento** (ARAÚJO et al., 2010), que, entre seus achados, menciona que

[...] embora a PNAS e a NOB/SUAS indiquem novos parâmetros e referências para a organização e distribuição dos serviços e o enfoque da matricialidade sociofamiliar, de maneira a superar as ações fragmentadas e

segmentadas, ainda é possível dizer que tais orientações não são bem incorporadas e trabalhadas pelos diferentes profissionais no âmbito destas Unidades, sobretudo, nos Cras (ARAÚJO et al., 2010, p. 131).

Essa dimensão da política pública parece um dos principais pontos a serem desenvolvidos na perspectiva de avançar na garantia do direito à convivência familiar e comunitária. Afirma-se isso, levando-se em consideração toda a construção, descrita anteriormente, do Grupo de Trabalho Nacional Pró-Convivência Familiar e Comunitária. Dentro do Grupo, aprofundou-se a discussão sobre vários pontos primordiais do trabalho com a família na perspectiva de fortalecimento de vínculos. Essa abordagem exige a complementaridade entre os serviços e o planejamento detalhado das ações a serem desenvolvidas no âmbito da família.

A rede socioassistencial de Porto Alegre pode ser considerada de grande porte e já possui muitos serviços há várias décadas. Essa realidade precisou ser levada em conta para possibilitar a implantação do SUAS no Município. Articular tantos serviços que atuam em territórios com realidades muito diferentes, de entidades com missões igualmente diferentes, foi e é um grande desafio para a FASC. Mas é preciso reconhecer que, internamente, entre os diferentes setores que compõem essa Fundação, também existem dificuldades de articulação e de comunicação. Entende-se que esse aspecto da gestão e também da execução da Política precisa ser bem mais desenvolvido e problematizado. Considera-se também que esse é um dos entraves, no bojo da Assistência Social, para o avanço em relação a novas propostas que possam diminuir o acolhimento de crianças e adolescentes como medida de proteção. Sem dúvida, muitos fatores considerados externos contribuem para essa realidade, entretanto cuidar daquilo que está em nosso âmbito é crucial para que se possa também cobrar de outros órgãos uma postura diferenciada. O panorama que se tem hoje ainda está, prioritariamente, calcado em ações emergenciais ou esporádicas. Geralmente, a proposta para o afastamento das crianças de suas famílias dá-se quando os problemas já estão tão agravados e enraizados que sua reversão se torna ainda mais complexa. Ou seja, defende-se que trabalhar a matricialidade sociofamiliar e a convivência familiar e comunitária contextualizadas no território significa compreender a família na sua totalidade²⁰, exige uma organização do trabalho em torno dessa perspectiva e

²⁰ Totalidade, nesse contexto, significa “[...] mais que a reunião de todas as partes, significa um todo articulado, conectado, onde a relação entre as partes altera o sentido de cada parte e do todo” (PRATES, 2006, p.4).

demanda que as equipes dos diferentes níveis de proteção tenham objetivos comuns. Nesse sentido, as intervenções também precisam ser planejadas e trabalhadas como uma totalidade, não como um fim em si mesmas.

Neste momento, descrevem-se algumas propostas do Grupo de Trabalho Nacional Pró-Convivência Familiar e Comunitária, que foram pensadas com esse horizonte de complementação entre as intervenções e de reconhecimento daquilo que é possível ser feito, através do atendimento, com as famílias que estão em situação de fragilização ou rompimento de vínculos.

2.2.2.1 A proposta do Grupo de Trabalho Nacional Pró-Convivência Familiar e Comunitária

A publicação **Grupo de Trabalho Nacional Pró-Convivência Familiar e Comunitária: fazendo valer o direito** (GRUPO DE TRABALHO NACIONAL PRÓ-CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA, 2008) descreve uma metodologia para várias frentes do trabalho com famílias na perspectiva do direito à convivência familiar e comunitária, incluindo as modalidades de acolhimento institucional para crianças e adolescentes. De acordo com os objetivos desta dissertação, serão mencionados quatro dos vários princípios apontados, que se consideram mais inovadores no acompanhamento de famílias que apresentam fragilização ou rompimento de vínculos com seus filhos. Esses princípios foram pensados para o trabalho dentro da Proteção Social Especial, mas, por se compreender que as ações são complementares, considera-se que devem ser analisados em conjunto com a perspectiva da Proteção Social Básica, descrita anteriormente, inclusive para que seja possível perceber as diferenças entre as propostas de acompanhamento de cada nível de proteção. São eles (GRUPO DE TRABALHO NACIONAL PRÓ-CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA, 2008, p. 124-126):

- a) conhecer detalhadamente o funcionamento familiar nas suas dinâmicas socioeconômica, cultural e psíquica. Esse primeiro ponto descreve a necessidade de que a equipe que esteja acompanhando a família tenha um conhecimento técnico aprofundado da mesma, apenas assim poderá construir um plano de trabalho em conjunto com a família e de acordo com suas reais necessidades e possibilidades;

É importante considerar as questões socioeconômicas, culturais e psíquicas, envolvidas nesta demanda, tanto em relação aos fatos que a antecederam, bem como aos fatores que a desencadearam e a maneira da família vivenciar e conviver com as diversas facetas em que o problema vai sendo apresentado no decorrer do tempo (GRUPO DE TRABALHO NACIONAL PRÓ-CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA, 2008, p. 124);

- b) realizar planejamento realista. Considera-se esse um aspecto essencial e que dificilmente é levado em conta no contexto das famílias atendidas pela Assistência Social. A formulação dos objetivos, em conjunto com a família, deve respeitar as possibilidades da mesma e não atender a padrões sociais inatingíveis;

O planejamento das prioridades com a família deverá levar em conta a demanda inicial, em consonância com as informações colhidas sobre a dinâmica familiar, estabelecendo-se em conjunto o foco principal do trabalho (GRUPO DE TRABALHO NACIONAL PRÓ-CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA, 2008, p. 125);

- c) observar o número de atendimentos. Esse aspecto não aparece na publicação como um item específico, é mencionada a proporção de famílias que cada dupla de técnicos tem condições de atender com qualidade no Programa de Acolhimento Familiar, por exemplo, seriam 20 famílias. Contudo, nas discussões realizadas, conversou-se muito sobre a questão, pois todos reconheciam que, com um número muito grande de famílias a serem atendidas, a metodologia proposta não teria como ser trabalhada. Considera-se esse um ponto fundamental, pois se percebe que os CRASs e CREASs foram implantados com uma demanda tão grande de trabalho que não tem havido espaço para que as equipes discutam o conteúdo dos manuais e traduzam os mesmos para sua prática. Esses serviços, por serem públicos, não têm a prerrogativa de “definir” quem será ou não atendido, todos devem ter algum atendimento, mas, dessa forma, que tipo de atendimento é possível? Novamente, aponta-se a importância de os trabalhadores apropriarem-se dessas discussões, para que se tenham elementos consistentes que demonstrem as reais condições de trabalho de que se dispõe. A proporção indicada pelo MDS para o CRAS, por exemplo, de 1.000 famílias por ano, parece bastante grande, se se pensar em uma equipe mínima de quatro técnicos de nível superior. Caso se pense em todos os objetivos descritos para o PAIF, como fortalecimento de vínculos, constituição de grupos, estabelecimento de espaços para

reflexão e discussão, etc., é fácil perceber que os trabalhadores precisam estruturar e planejar muito bem suas intervenções, para tanto, o número de atendimentos é fator considerável;

- d) conhecer e reconhecer os limites da intervenção. Outro ponto primordial para qualquer trabalho, mas especialmente com pessoas, é ter clareza dos objetivos a serem alcançados e, conseqüentemente, dos limites que estão postos em qualquer intervenção;

A complexidade apresentada no trabalho social, em que fatores multicausais se apresentam cotidianamente, implica o acionamento de multintervensões. [...] direcionar ações de forma mais abrangente, compondo com outros profissionais [...] poderá propiciar maior complementaridade e efetividade (GRUPO DE TRABALHO NACIONAL PRÓ-CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA, 2008, p. 126).

Além desses destacados, ressaltam-se outros dois aspectos que devem ser levados em conta no planejamento do trabalho com famílias. Como se está falando de famílias nas quais já foi avaliada a necessidade de um acompanhamento especializado, é fundamental que se tenham recursos financeiros, através de benefícios eventuais que auxiliem a família em sua organização de vida.

Nesse contexto, a concessão de subsídio não significa privilégio à família. O repasse de uma quantia em dinheiro, com periodicidade garantida [...] funciona como ferramenta que, em paralelo ao acompanhamento psicossocial, objetiva ampliar redes e recursos para o bem-estar do grupo familiar (GRUPO DE TRABALHO NACIONAL PRÓ-CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA, 2008, p. 129).

O outro aspecto que deve ser referido é o tempo de acompanhamento. Considera-se também crucial que as equipes tenham como parâmetro um tempo de acompanhamento que norteie os encaminhamentos, a referência e a contrarreferência. Entretanto, para que o tempo seja significativo, é imperativo ter clareza da metodologia desenvolvida e dos objetivos estabelecidos, como referido. Nas situações que estão sendo mencionadas, de Proteção Especial, o tempo mínimo deve ser de 12 meses, podendo ser ampliado para até 18 meses.

O plano de intervenção deve ser construído junto com a família, com foco nas suas demandas específicas sem, contudo, desvinculá-la das demandas abrangentes e coletivas que visem sua auto-organização, o empoderamento e a conquista de autonomia (GRUPO DE TRABALHO NACIONAL PRÓ-CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA, 2008, p. 129).

A questão do tempo de acompanhamento é essencial, porque pode servir como uma importante baliza para as definições entre as Proteções. No cotidiano de trabalho na FASC, é comum ler em relatórios ou ouvir de colegas que “Tal família é acompanhada há muitos anos pela rede e que não responde às intervenções, então,

a única medida possível é acolher seus filhos”, tratando-se, em geral, de famílias com muitos filhos. Essa situação, que é bastante comum para os que recebem as demandas de acolhimento de toda a rede, remete a muitos questionamentos. Por exemplo, que acompanhamento é esse que durou muitos anos e que parece não ter nenhum efeito sobre a família? Ou, ainda, se, por tantos anos, ela foi capaz de cuidar de tantos filhos, será o acolhimento deles uma solução? Enfim, são muitas as perguntas, mas o que se quer frisar é que, atualmente, o tempo de acompanhamento não serve de parâmetro para avaliação das situações de acolhimento, precisa-se construir isso em Porto Alegre.

Pensando em construção, falar-se-á agora de um agente fundamental nesse processo, o trabalhador da Política de Assistência Social. Não são eles os principais responsáveis pela Política, mas precisa-se reconhecer que ocupam um papel fundamental no processo de implantação do SUAS e em seus desdobramentos. Isso significa que não devem aceitar passivamente as determinações de manuais ou mesmo de gestores, devem, sim, apropriar-se da política da qual fazem parte e transformá-la em instrumento para as famílias ampliarem suas possibilidades de vida.

2.2.3 O trabalhador da Política de Assistência Social — peça fundamental para a garantia de direitos

Quem é o trabalhador da Política de Assistência Social? Primeiramente, é o trabalhador que vende sua força de trabalho, que vive de seu salário e não possui meios de produção, ou seja, é um trabalhador como qualquer outro em relação à sua condição de assalariado e, sendo assim, condicionado por muitas variáveis. Nas palavras de Lamamoto (2007, p. 215):

[...] a condição de trabalhador assalariado regulado por um contrato de trabalho impregna o trabalho profissional de dilemas da alienação e de determinações sociais que afetam a coletividade dos trabalhadores, ainda que se expressem de modo particular no âmbito desse trabalho qualificado e complexo.

Daí se depreende que, para além de toda complexidade do trabalho realizado no âmbito da Assistência Social, ainda se faz necessário entender e lidar com os “dilemas da alienação e das determinações sociais”. Nesse sentido, acredita-se que

a potência contida nos documentos e instrumentos normativos que norteiam esse fazer profissional passa pela apropriação desse conteúdo pelos trabalhadores, para que, então, seja possível que realizem a mediação entre teoria e prática de forma dinâmica e viva. Dessa forma, o trabalhador, ainda que permeado por todas as determinações sociais do trabalho na sociedade capitalista, é capaz de dar significado ao seu fazer, de forma a manter certa “suspensão da cotidianidade” (BARROCO, 2008), fugindo, assim, de estar aprisionado na dicotomia entre fatalismo e romantismo. Esse movimento leva em conta

[...] o modo pelo qual o profissional incorpora na sua consciência o significado do seu trabalho, as representações que faz da profissão, a intencionalidade de suas ações, as justificativas que elabora para legitimar sua atividade [...] (RAICHELIS, 2010, p. 752).

Para que o trabalhador esteja em condições de exercer sua autonomia, ainda que relativa, é necessário que ele realize essa reflexão e, assim, possa fazer a mediação entre esses aspectos que o constituem como sujeito e a prática propriamente dita de sua atividade cotidiana. A dificuldade em exercer a autonomia relativa através da reflexão e da apropriação do seu próprio trabalho é fruto da alienação inerente ao modo de produção capitalista, que está baseado na divisão do trabalho e, assim, impede o sujeito de ter a visão da totalidade do processo do mesmo. Em relação ao trabalho na Política de Assistência Social, pensa-se que a alienação pode estar presente de diferentes formas, inclusive no atendimento direto da demanda seja do usuário, seja do empregador e/ou gestor, por exemplo. Precisa-se manter atenção constante para não cair em “armadilhas” comuns e, assim, ultrapassar o que é descrito pelas autoras:

[...] não basta superar a cultura histórica de ativismo e ações improvisadas, substituindo-as por um produtivismo quantitativo, medido pelo número de reuniões, número de visitas domiciliares, número de atendimentos, se os profissionais não detiverem o sentido e a direção social do trabalho coletivo, se não forem garantidos espaços coletivos de estudo e reflexão, que possam por em debate concepções orientadoras e efeitos sociais e políticos das práticas desenvolvidas (COUTO et al., 2010, p. 61).

Nesse sentido, lembra-se o termo empregado por Montaño (2009), ao definir como “praticismo” essa cultura que faz parte da história do Serviço Social. O autor discute, de forma bastante aprofundada, os fundamentos dessa postura profissional “praticista”. O que se gostaria de salientar é a proposta desse autor, quando defende a perspectiva materialista-dialética:

Para nós, a prática é o fundamento da teoria. Esta última se desenvolve historicamente a partir da prática social, da “prática histórica” representada

no conhecimento teórico acumulado e sistematizado. Nossa perspectiva, não “praticista” nem “teoricista”, não pode ser nem idealista, nem contemplativa; é materialista-dialética (MONTAÑO, 2009, p. 189).

Essa compreensão leva a defender-se que é possível manter uma postura crítica e consciente e, ao mesmo tempo, ter propostas efetivas para o exercício da profissão, com vistas a contribuir para a garantia de direitos dos usuários da Política de Assistência Social. As propostas referidas aqui não significam respostas objetivas aos inúmeros problemas vivenciados pela população como decorrência da questão social. A concepção desta dissertação é a de que não é possível realizar tal proposta através de uma “[...] política social que separa produção e reprodução social, apostando na política social como solução para a desigualdade, sem levar em conta a natureza do capitalismo, especialmente na periferia do mundo do capital” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 17). Ainda assim, se aposta na possibilidade de melhoria e avanço para os trabalhadores e para os usuários do SUAS, se se puder exercer a capacidade humana, tal como descreve Yamamoto (2007, p. 351):

A consciência, a que se atribui um papel ativo no ato do trabalho, delimita o ser da natureza orgânica e o ser social, tornando o homem um “ser que dá respostas” aos seus carecimentos. Mas também transforma os carecimentos e as possibilidades de satisfazê-los em perguntas, cujas respostas prático-sociais enriquecem sua própria atividade.

A Norma Operacional Básica de Recursos Humanos aponta as diretrizes e os princípios que devem nortear a gestão do trabalho no âmbito do SUAS. Um dos itens que se quer destacar fala da questão estratégica da gestão do trabalho nesse contexto e afirma:

Para a implementação do SUAS e para se alcançar os objetivos previstos na PNAS/2004, é necessário tratar a gestão do trabalho como uma questão estratégica. A qualidade dos serviços socioassistenciais disponibilizados à sociedade depende da estruturação do trabalho, da qualificação e da valorização dos trabalhadores atuantes no SUAS (MDS, 2006, p. 12).

Concorda-se plenamente com essa afirmação, pois se compreende que a qualidade dos serviços ofertados à população é um primeiro passo para a efetiva garantia de direitos e que, para que aconteça o atendimento de qualidade, é fundamental que se formule uma gestão do trabalho, em seus múltiplos aspectos, com seriedade e compromisso. A história da Política de Assistência Social, como referido, carrega consigo uma tradição de improviso, de não continuidade, de voluntarismo, etc. A PNAS traz todos os fundamentos para que seja possível o rompimento com essa realidade, entretanto, na prática, isso só ocorrerá se houver

recursos financeiros e pressão política para que os gestores, de fato, implementem o SUAS de acordo com o que está previsto. Como afirmam as autoras:

A questão dos recursos humanos é um desafio para toda a administração pública, mas assume características específicas na assistência social, pela sua tradição de **não-política**, sustentada em estruturas institucionais improvisadas e reduzindo investimento na formação de equipes profissionais permanentes e qualificadas para efetivar ações que rompam com a subalternidade que historicamente marcou o trabalho dessa área (COUTO et al., 2010, p. 57, grifo das autoras).

Na pesquisa realizada nos CRASs, foi possível perceber que existem movimentos no sentido de qualificação do atendimento, a fala do trabalhador a seguir pode exemplificar isso:

Hoje, dá pra dizer que o trabalho está muito mais tranquilo, porque não temos mais balcão, nem grade, a pessoa chega e já está dentro do Serviço, sendo atendida, e isto muda muito a forma de aproximação, ele não precisa vir com pedras na mão, porque não tem nada nos separando (Depoimento do Técnico 8).

Essa fala se refere ao CRAS Centro, que foi implantado, recentemente, em um espaço novo e reformado para essa finalidade. Diferentemente do CRAS Restinga, que precisou reordenar-se dentro do mesmo espaço onde funciona há muitos anos, quando não havia uma diretriz clara da Política de Assistência Social. Percebe-se que isso faz muita diferença para a organização dos serviços e na relação com os usuários. Levando em conta o dado apresentado de maior vulnerabilidade do território, questiona-se se não deveriam ter sido investidos mais recursos no referido serviço, já que o CRAS é a “porta de entrada” do Sistema, deve ser organizado para ser um ambiente acolhedor, como descreve o Técnico 8 em sua fala.

Também se verifica, nas falas dos trabalhadores, a falta de espaços de formação continuada, salientando-se que um dos principais achados desta pesquisa, no que se refere ao PNCFC, é que a maioria não tinha conhecimento do mesmo, o que é um dos indicadores dessa constatação. A formação de qualidade e permanente é uma das principais questões que precisam ser pensadas e incluídas na agenda da gestão da Assistência Social, não apenas porque é preciso realizar um alinhamento dos conhecimentos entre os diferentes profissionais que a compõem, mas também para que esses trabalhadores tenham condições de refletir sobre sua prática e, assim, construir conhecimento a partir e através dela, mediando seu fazer com as teorias que o embasam. Concorda-se mais uma vez com as autoras, quando apontam:

Por ser uma área de prestação de serviços, cuja mediação principal é o próprio profissional, o trabalho da assistência social está estrategicamente apoiado no conhecimento e na formação teórica, técnica e política do seu quadro de pessoal, e nas condições institucionais de que dispõe para efetivar sua intervenção (COUTO et al., 2010, p. 58).

Aqui está colocada a importância do lugar do profissional dentro da execução dessa política. Ainda que o mesmo esteja ocupando um lugar de representante público, a maneira pela qual o trabalhador se relacionará com o usuário inclui sua dimensão humana, sendo assim, esse ser humano precisa de espaço institucional para reflexão e para discussão de sua prática cotidiana. Neste ponto, considera-se importante deixar claro que o sujeito referido é o sujeito coletivo, ou seja, “[...] exige a organização de um corpo ou categoria profissional [...]” e “[...] é resultado de conjunturas e dinâmicas sociopolíticas particulares, que reforçam a estreita vinculação entre a definição e a ampliação dos espaços de trabalho [...]” (RAICHELIS, 2010, p. 754). Sendo assim, a própria democracia, que é um princípio que norteia a PNAS e o SUAS, só pode acontecer verdadeiramente, se os próprios trabalhadores puderem exercê-la entre si e em seus espaços socio-ocupacionais. É possível notar, então, que a formação da qual se está falando vai além da instrumentalização técnica, ainda que não prescindida dela. Está-se defendendo que os trabalhadores tenham condições de exercitar aquilo que está previsto como diretriz e princípio da Política e que é necessário que haja espaço institucional legítimo para que isso aconteça. Tem-se consciência de que esses movimentos não são simples e constituem grandes desafios para todos os envolvidos, mas acredita-se que se vive um momento que é propício para que avanços significativos sejam alcançados. Entende-se que o desafio está posto nos seguintes termos:

É preciso, pois, enfrentar o desafio de construir e consolidar o perfil do trabalhador do SUAS, no contexto do conjunto de trabalhadores da seguridade social, que incorpore a dimensão do compromisso público associado à sua função de agente público, comprometido com relações e práticas democráticas, com a afirmação de direitos e com dinâmicas organizativas e emancipatórias da população usuária (COUTO et al., 2010, p. 62).

Reconhece-se que o processo de implantação e implementação de políticas é algo extremamente complexo. Concorda-se com SILVA (2001, p. 41) em sua afirmação:

[...] o processo das políticas públicas é assumido, nos seus diferentes momentos, por uma diversidade de sujeitos que entram, saem ou permanecem no processo, sendo estes orientados por diferentes racionalidades e movidos por diferentes interesses, fazendo do

desenvolvimento das políticas públicas um processo contraditório e não linear.

Justamente nessa medida é que se acredita que o trabalhador pode ser um elo, peça fundamental, na constituição de um trabalho continuado, que materialize os princípios e diretrizes contidos nos documentos que norteiam a execução da Política de Assistência Social.

Considerando tudo o que foi afirmado até agora, coloca-se a figura do trabalhador da Política de Assistência Social como agente fundamental para a transformação dessa realidade que está posta. Com isso, não se está responsabilizando os trabalhadores, mas convocando-os a construir, de forma democrática e participativa, o trabalho a ser desenvolvido no SUAS. Com certeza, esse trabalhador é atravessado por toda a conjuntura social na qual está inserido e, ao mesmo tempo, tem condições de contribuir muito para romper com o conservadorismo e o preconceito que ainda se fazem presentes nas políticas sociais.

Finaliza-se com um trecho da fala de um trabalhador que representa muito bem aquilo que se está referindo:

Nós somos trabalhadores da Assistência Social, isto é que faz a diferença, nós temos uma única bandeira, somos militantes da Política de Assistência Social, nós vamos além do que a instituição demanda, não cumprimos apenas o protocolo, nós implantamos e nós fazemos a gestão da Política! (Depoimento do Técnico 14).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O esforço em realizar este trabalho está diretamente relacionado com uma experiência de vida, com os oito anos de atuação dentro da FASC, com a participação no Grupo de Trabalho Nacional Pró-Convivência Familiar e Comunitária, com o trabalho junto às instituições de acolhimento para crianças e adolescentes em Porto Alegre e, finalmente, com a decisão de realizar este mestrado. Nesse sentido, é um trabalho vivo, síntese de muitos questionamentos e aprendizados que foram ocorrendo ao longo desses anos.

A vivência do cotidiano de trabalho, acompanhando as instituições de acolhimento, bem como no recebimento das demandas oriundas, antes, do Conselho Tutelar e, a partir de 2010, do Juizado da Infância e Adolescência para encaminhar essas crianças a esses espaços, sempre foi, e ainda é, motivo de um intenso desconforto em relação ao que se está oferecendo como resposta para elas e para suas famílias. Entender as dimensões e os compromissos da Política Pública de Assistência Social torna esse desconforto ainda maior, na medida em que se percebe que essa, efetivamente, só tem sentido se “[...] influir numa realidade concreta, que precisa ser mudada” (PEREIRA, 2009, p. 96), ou seja, deve promover a transformação social, visando ao desenvolvimento das potencialidades humanas de todos, resultando em uma melhoria da convivência social.

A partir dessa visão, pode-se compreender que a garantia ao direito de convivência, a ter vínculos afetivos estáveis durante o período de desenvolvimento, no qual se encontram crianças e adolescentes, é fundamental para o nosso avanço como sociedade. Esse princípio, reconhecido nos documentos estudados, seja no ECA, seja na PNAS ou no PNCFC, necessita ser debatido com seriedade e profundidade, para que se construam alternativas que realmente o promovam e o defendam.

Neste trabalho, traçaram-se alguns paralelos entre diferentes instrumentos normativos, com o objetivo de demonstrar que essa tarefa está na pauta do dia e, se se quiser avançar em relação à proteção social dos sujeitos em vulnerabilidade, que é nossa tarefa.

A pesquisa desenvolvida nesta dissertação demonstra que muitas iniciativas estão em curso para que a Política de Assistência Social seja efetivamente um instrumento para a garantia de direitos, bem como para que passe a funcionar como

um sistema em sua operacionalização. Entretanto também ficou demonstrado que as fragilidades da Política ainda são reais e concretas. A forma como se estão estruturando os serviços ofertados para a população ainda os torna reféns da precariedade, da falta de recursos humanos, da ausência de formação continuada e das impossibilidades que esses aspectos acarretam no cotidiano do trabalho.

O acolhimento de crianças e adolescentes é, em última instância, uma consequência da falha de muitas políticas que deveriam atuar na proteção e na garantia de direitos das famílias. O afastamento dessas crianças de sua realidade não contribui em nada com a transformação dessa mesma realidade. Passados 22 anos da promulgação do ECA, percebe-se que ainda é muito fácil apontar o acolhimento como “última medida”, sem que outras medidas tenham sido efetivamente realizadas. O PNCFC descreve como as políticas devem estar articuladas, trabalhando de forma intersetorial, para atender às necessidades das famílias, no sentido de apoiá-las no cumprimento do seu papel protetivo. Ainda assim, não é suficiente indicar formas sem oferecer condições, são necessários esforços e investimentos continuados, para que se tenham, como horizonte, possibilidades de avanço.

Nesse sentido, a proposta de estudo desta dissertação deteve-se na Proteção Social Básica, em sua necessária interface com a garantia do direito à convivência familiar e comunitária. A intencionalidade dessa escolha está relacionada com a percepção de que: “Retomar a família como unidade de atenção das políticas públicas não é um retrocesso a velhos esquemas. É, sim, um desafio na busca de opções mais coletivas e eficazes na proteção dos indivíduos” (CARVALHO, 2010, p. 93). A Política de Assistência Social tem como princípios a democracia e a participação, a Proteção Social Básica tem como uma de suas funções propiciar espaços para que os indivíduos vivenciem a cidadania. Nessa perspectiva, a oferta de serviços que compõem o CRAS deve ter como horizonte

O trabalho democrático que incentiva uma relação horizontal, comunitária, de abertura ao outro, a partir de uma leitura da realidade familiar abrangente, envolvendo todas as áreas das necessidades básicas para o encaminhamento à cidadania (TAKASHIMA, 2010, p. 83).

Percebe-se que as questões que envolvem o direito à convivência familiar precisam ser enfrentadas sempre tendo em vista a dimensão preventiva e, além disso, a articulação entre os três níveis de proteção, básica, de média e de alta complexidade, que precisam atuar de forma complementar, trabalhando com as

famílias a partir de uma visão de totalidade, apostando na capacidade de todo ser humano, em condições favoráveis, de suprir suas necessidades e demandas. A decisão do afastamento de uma criança de sua família não pode ser feita de forma fragmentada, sem um estudo aprofundado da dinâmica familiar e a devida responsabilização de todos os envolvidos. Se, ainda assim, essa medida de proteção for necessária, o trabalho de acolher com qualidade, bem como o retorno da criança para sua família, precisa ser planejado e estruturado, para que decisões sejam tomadas no melhor interesse da criança.

A intenção desta dissertação é apontar a importância do direito à convivência como uma necessidade básica do ser humano, concordando com o autor Takashima (2010, p. 79), quando esse afirma:

O sentido das necessidades básicas das famílias pobres deve suplantar a mera visão biologistica e incluir outras como psicológicas, sociais e éticas, de auto-estima, de uma relação significativa com os outros, de crescimento da própria competência ou de uma participação na definição do significado de sua vida pessoal e dos demais.

Não se pode perder de vista que a história do grande território do Brasil é marcada pela desigualdade social (COUTO, 2010; COSTA, 2005), e essa marca é carregada, principalmente, pelas famílias destinatárias da Política de Assistência Social. Essa noção remete ao grande desafio que está posto, como promover vínculos e autonomia para esses sujeitos sem mudar o padrão de relação estabelecido entre elas e o Estado? Se se considerar que “[...] autonomia só existe em condições de liberdade e não no reino da necessidade” (COSTA, 2005, p. 167), como exigir das famílias em questão essa prerrogativa? Essas questões, longe de serem respondidas neste trabalho, acompanharam toda a problematização proposta e serviram como baliza para a análise sugerida. Apesar de se defender a política pública como instrumento de garantia de direitos, concorda-se que, na sociedade capitalista, suas possibilidades são bastante limitadas. Contudo também se acredita que, justamente através da contradição, se podem abrir espaços para o novo, para refundar padrões de relação. A aposta feita é que os trabalhadores da Assistência Social, incluindo a autora desta dissertação, são, ao mesmo tempo, limitados por esse contexto, mas também potentes para abrir os espaços possíveis. Posicionarem-se como agentes da Política Pública de Assistência Social, tendo clareza do seu papel e da importância na vida desses sujeitos, é fazer avançar a própria Política. Ajudar a ampliar a compreensão de que a naturalização da pobreza,

da violação de direitos e do risco social leva a todos, como sociedade, ao empobrecimento, aqui entendido da forma mais ampla possível, é parte desse papel.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, et al. Implantação e implementação do SUAS nos Estados do Pará, Maranhão e Pernambuco: uma análise dos resultados da pesquisa empírica. In: COUTO, B. R. et al. (Orgs.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. São Paulo: Cortez, 2010.

BARROCO, M. L. **Ética e Serviço Social: fundamentos ontológicos**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BERNAL, E. M. B. **Arquivos do abandono: experiências de crianças e adolescentes internados em instituições do Serviço Social de menores de São Paulo (1938-1960)**. São Paulo: Cortez, 2004.

BHERING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política Social: fundamentos e história**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BOSCHETTI, I. et al. (Orgs.). **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2009.

BRASIL. Lei n. 12.010. Dispõe sobre adoção. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 04 de agosto de 2009a.

BRASIL. Lei n. 8.069. Estatuto da Criança e do Adolescente. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 13 de julho de 1990.

BRASIL. Lei n. 8.742. **Lei Orgânica da Assistência Social — LOAS**. Brasília, 7 de dezembro de 1993.

BRASIL. Presidência da República. **Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária**. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2006.

BRASIL. Resolução n. 109. Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 25 de novembro de 2009b.

CARVALHO, M. C. B. A priorização da família na agenda da política social. In: KALOUSTIAN, S. M. (Org.). **Família brasileira: a base de tudo**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

COSTA, L. C. O dilema brasileiro da desigualdade social. In: SOUZA, M. A.; COSTA, L. C. (Orgs.). **Sociedade e cidadania: desafios para o século XXI**. Ponta Grossa: UEPG, 2005.

COUTO, B. R. **O Direito Social e a Assistência Social na sociedade brasileira: uma equação possível?** 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

COUTO, B. R. et al. (Orgs.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. São Paulo: Cortez, 2010.

CRUZ, L. R. **(Des)articulando as políticas públicas no campo da infância: implicações da abrigagem**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2006.

DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DORNELES, A. E. et al. Capacitação continuada enquanto instrumento de gestão: a experiência de Porto Alegre. In: MENDES, J. M. R.; PRATES, J. C.; AGUINSKY, B. G. (Orgs.) **O Sistema Único de Assistência Social entre a fundamentação e o desafio da implantação**. Porto Alegre: PUCRS, 2009.

FAVERO, E. T.; VITALE, M. A. F.; BAPTISTA, M. V. (Orgs.) **Famílias de crianças e adolescentes abrigados: quem são, como vivem, o que pensam, o que desejam**. São Paulo: Paulus, 2008.

GASKELL, G. Entrevistas individuais e grupais. In: BAUER, M. W.; GASKELL, G. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**. 7. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2008.

GONÇALVES; A. S.; GUARÁ, I. M. F. R. Redes de proteção social na comunidade: por uma cultura de articulação e cooperação em redes. In: GUARÁ, Isa Maria (Coord.). **Redes de proteção social**. 1. ed. São Paulo: NECA, 2010.

GRUPO DE TRABALHO NACIONAL PRÓ-CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA. **Cultivando sementes: criação de redes para implementação de políticas públicas de atenção à criança e ao adolescente**. 1. ed. Rio de Janeiro: Terra dos Homens, 2011.

GRUPO DE TRABALHO NACIONAL PRÓ-CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA. **Grupo de Trabalho Nacional Pró-Convivência Familiar e Comunitária: fazendo valer um direito**. 2. ed. Rio de Janeiro: GRUPO DE TRABALHO NACIONAL PRÓ-CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA, 2008.

HOLANDA, S. B. **Raízes do Brasil**. 26 ed. São Paulo: Cia. das Letras, 1995.

HOUAISS, Antônio. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.

IAMAMOTO, M. V. **Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. São Paulo: Cortez, 2007.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA — IPEA. **O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para as crianças e adolescentes no Brasil**. Brasília: IPEA, 2004.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MARTINELLI, M. L. O uso de abordagens qualitativas na pesquisa em Serviço Social. In: MARTINELLI, M. L (Org.). **Pesquisa qualitativa: um instigante desafio**. São Paulo: Veras Editora, 1999.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME — MDS. Disponível em: <www.mds.gov.br>. Acesso em: **Colocar a data de acesso para saber sobre o Projovem**.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME — MDS. **O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil**. Brasília: MDS, 2004a. Disponível em: <www.mds.gov.br/suas>. Acesso em: 17 jun. 2012.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME — MDS. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos — SUAS**. Brasília: MDS, 2006. Disponível em: <www.mds.gov.br>. Acesso em: 25 jun. 2012.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME — MDS. **Orientações técnicas: Serviços de Acolhimento Para Crianças e Adolescentes**. Brasília: MDS, 2009. Disponível em: <www.mds.gov.br>. Acesso em: Colocar data.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME — MDS. **Orientações técnicas sobre o PAIF**. v. 1. 1. ed. Brasília: MDS, 2012a. Disponível em: <www.mds.gov.br>. Acesso em: 19 de novembro de 2012.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME — MDS. **Orientações técnicas sobre o PAIF**. v. 2. 1. ed. Brasília: MDS, 2012b. Disponível em: <www.mds.gov.br>. Acesso em: 19 de novembro de 2012.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME — MDS. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília: MDS, 2004b. Disponível em: <www.mds.gov.br>. Acesso em: 10 jun. 2012.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME — MDS. **Vigilância socioassistencial**. Brasília: MDS, 2005. Disponível em: <www.mds.gov.br>. Acesso em: Colocar a data de acesso.

MENDES, J. M. R.; PRATES, J. C.; AGUINSKY, B. G. **O Sistema Único de Assistência Social entre a fundamentação e o desafio da implantação**. Porto Alegre: Edipucrs, 2009.

MIOTO, R. C. T. Família e políticas sociais. In: BOSCHETTI, I. et al. (Orgs.). **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2009.

MIOTO, R. C. T. Novas propostas e velhos princípios: a assistência às famílias no contexto de programas de orientação e apoio sociofamiliar. In: SALES, M. A.

Política Social, família e juventude: uma questão de direitos. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento:** pesquisa qualitativa em Saúde. 9. ed. São Paulo: Hucitec, 2006.

MINAYO, M. C. S.; GOMES, S. F. D. R. **Pesquisa social:** teoria, método e criatividade. 29. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2010.

MONTAÑO, C. **A natureza do Serviço Social.** 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

NETO, O. C.; MOREIRA, M. R.; SUCENA, L. F. M. **Grupos focais e pesquisa qualitativa:** o debate orientado como técnica de investigação. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2002.

PEREIRA, A. P. Mudanças estruturais, política social e papel da família: crítica ao pluralismo de bem-estar. In: SALES, M. A. **Política Social, família e juventude:** uma questão de direitos. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

PEREIRA, A. P. **Necessidades humanas:** subsídios à crítica dos mínimos sociais. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

PEREIRA, A. P. **Política Social:** temas e questões. São Paulo: Cortez, 2008.

PEREIRA, P. A. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito à cidadania. In: BOSCHETTI, I. et al. (Orgs.). **Política social no capitalismo:** tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2009.

POLÍTICA NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES. 2010. Disponível em: <www.sdh.gov.br>. Acesso em: 27 nov. 2012.

PRATES, Jane Cruz. O método e o potencial interventivo e político da pesquisa social. **Revista Temporalis**, n. 9, ABEPSS, Brasília, 2006.

PRATES, Jane Cruz. O planejamento da pesquisa. **Revista Temporalis**, n. 7, Porto Alegre, ABEPSS, 2003.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO — PNUD. Disponível em: <www.pnud.org.br>. Acesso em: 27 dez. 2012.

RAICHELIS, R. Intervenção profissional do assistente social e as condições de trabalho no SUAS. **Serviço Social e Sociedade**, n. 104. São Paulo, Cortez, 2010.

RENAULT, E. **Vocabulário de Karl Marx.** São Paulo: Martins Fontes, 2010.

RIZZINI, Irene. **Acolhendo crianças e adolescentes:** experiências de promoção do direito à convivência familiar e comunitária no Brasil. 2 ed. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: Unicef; Rio de Janeiro: PUC-RIO, 2007.

RIZZINI, Irene. **A arte de governar crianças:** a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. São Paulo: Cortez, 2011.

RIZZINI, Irene. Crianças e menores: do pátrio poder ao pátrio dever — um histórico da legislação para infância no Brasil. In: RIZZINI, I.; PILOTTI, F. **A arte de governar crianças:** a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

RIZZINI, Irene. **O século perdido:** raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil. São Paulo: Cortez, 2008.

RIZZINI, I.; PILOTTI, F. **A arte de governar crianças:** a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

RIZZINI, Irene; RIZZINI, Irma. **A institucionalização de crianças no Brasil:** percurso histórico e desafios do presente. Rio de Janeiro: Edipuc-Rio; São Paulo: Loyola, 2004.

SALES, M. A. Política de direitos de crianças e adolescentes: entre o litígio e a tentação do consenso. In: SALES, M. A. **Política Social, família e juventude:** uma questão de direitos. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SANTOS, S. M. M.; MIOTO, R. C. T. (Orgs.). **Política Social no capitalismo:** tendências contemporâneas. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2009.

SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Disponível em: <www.direitoshumanos.gov.br>.

SILVA, M. L. O. **Avaliação de políticas sociais e programas sociais:** teoria e prática. São Paulo: Veras, 2001.

SILVA, M. L. O. O Estatuto da Criança e do Adolescente e o Código de Menores: discontinuidades e continuidades. **Serviço Social e Sociedade**, n. 83, São Paulo, Cortez, 2005.

SIMIONATTO. Estado e sociedade civil em tempos de globalização: reiventação da política ou despolitização. **Revista Ágora**, n. 39, Rio de Janeiro, jun. 2012.

TAKASHIMA, G. M. K. O desafio da política de atendimento à família: dar vida às leis — uma questão de postura. In: KALOUSTIAN, S. M. (Org.). **Família brasileira:** a base de tudo. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

APÊNDICES

APÊNDICE A - ROTEIRO PARA GRUPO FOCAL

Roteiro para grupo focal

1 Tens conhecimento do Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária (Não vai o nome completo: Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária?) e do seu conteúdo?

2 Como percebes a possibilidade de o CRAS ser um potencializador do direito à convivência familiar de crianças e adolescentes?

3 Como percebes a possibilidade de o CRAS ser um potencializador do direito à convivência comunitária de crianças, adolescentes e suas famílias?

4 Qual a relação estabelecida com os CREASs referente a situações de risco de violação ao direito da convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes?

5 Há relação do CRAS com os serviços de acolhimento para crianças e adolescentes? Se há, de que forma ela ocorre?

APÊNDICE B - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Termo de consentimento livre e esclarecido

O presente termo de consentimento refere-se à participação na pesquisa intitulada **A Garantia do Direito à Convivência Familiar e Comunitária e à Proteção Social Básica — uma interlocução necessária** (Sugiro: **A Interface Entre a Garantia do Direito à Convivência Familiar e Comunitária e a Proteção Social Básica**, originalmente denominada **A Garantia do Direito à Convivência Familiar e Comunitária e à Proteção Social Básica — uma interlocução necessária**), de autoria de Suzana Assis Brasil de Moraes. Trata-se de pesquisa a ser realizada em função do Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Serviço Social, da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, sob a orientação da Professora Doutora Berenice Rojas Couto.

O estudo tem como objetivo lançar luz sobre as ações dos CRASs em relação à promoção da convivência familiar e comunitária, bem como mapear a rede socioassistencial existente para realização dessas ações, objetivando contribuir para a qualificação das mesmas.

A coleta de dados ocorrerá junto a dois CRASs de Porto Alegre, através de grupos focais com as equipes técnicas dos mesmos.

Dessa forma, **solicita-se a sua colaboração, participando do grupo focal**, em horário e local a serem combinados com a coordenação do CRAS.

A participação nesta pesquisa não oferece risco ou dano à instituição ou à pessoa participante, tendo em vista que os dados estarão sempre sob sigilo ético, não sendo mencionados os nomes dos participantes em nenhuma apresentação oral ou trabalho escrito que venha a ser publicado.

Ficar-se-á à disposição para esclarecer dúvidas quanto ao desenrolar do trabalho e a assuntos a ele relacionados pelos telefones: (51) 3320-3345 (Comitê de Ética em Pesquisa da PUCRS) e (51) 3320-3500, ramal 4114 (Núcleo de Economia e Política Social da Faculdade de Serviço Social, da PUCRS).

Pelo presente Termo de Consentimento Livre e Esclarecido declaro que fui informado sobre os objetivos deste estudo e concordo em prestar as

informações. Fui igualmente informado e esclarecido da garantia de poder retirar meu consentimento em participar da pesquisa a qualquer momento, da segurança de que não serei identificado em nenhuma de suas etapas e da possibilidade de solicitar informações sobre este estudo. Declaro que recebi cópia do presente Termo de Consentimento.

Nome do participante da pesquisa:

Assinatura: _____

Data: _____

Pesquisador(a): _____

Assinatura: _____

Data: _____

ANEXO**ANEXO A - DOCUMENTO DE APROVAÇÃO DA PESQUISA PELO COMITÊ DE ÉTICA DA PUCRS**

Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA

OF. CEP-1884/11

Porto Alegre, 09 de dezembro de 2011.

Senhora Pesquisadora,

O Comitê de Ética em Pesquisa da PUCRS apreciou e aprovou seu protocolo de pesquisa registro CEP 11/05668 intitulado **"A garantia do direito à convivência familiar e comunitária e a Proteção Social Básica - uma interlocução necessária"**.

Salientamos que seu estudo pode ser iniciado a partir desta data.

Os relatórios parciais e final deverão ser encaminhados a este CEP.

Atenciosamente,

Prof. Dr. Rodolfo Herberto Schneider
Coordenador do CEP-PUCRS

Ilma. Sra.
Profa. Berenice Rojas Couto
FSS
Nesta Universidade

PUCRS

Campus Central
Av. Ipiranga, 6690 – 3º andar – CEP: 90610-000
Sala 314 – Fone Fax: (51) 3320-3345
E-mail: cep@pucrs.br
www.pucrs.br/prppg/cep