

O Sistema Único da Assistência Social e os serviços socioassistenciais para crianças e adolescentes

Carmen Sílvia Righetti Nóbile¹

Resumo

Este trabalho constitui-se em uma síntese de um dos temas do Curso de Extensão Universitária “As pedagogias do social nos CCAs (Centros para Criança e Adolescente) e CJs (Centros para Juventude): fundamentos e práticas” ofertado pela *Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo*. O artigo abordará o SUAS (Sistema Único da Assistência Social) e os serviços socioassistenciais para crianças, adolescentes e jovens, e contextualizará os maiores desafios apontados pelos participantes do curso, os quais a grande maioria, desenvolve suas atividades profissionais nos CCAs e CJs. Os maiores desafios apontados foram: o CCA como reprodução do espaço conservador; as dificuldades do trabalho em rede; e o trabalho precarizado (condições de trabalho; baixos salários; falta de auxiliar administrativo no RH; pouca verba para oficinairos; poucos funcionários; falta de profissionais de psicologia e serviço social exclusivos para as atividades).

Palavras-chave: Sistema Único da Assistência Social; Serviços socioassistenciais; Crianças, adolescentes e jovens; Proteção Integral; Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente.

Introdução

A intenção do presente artigo é refletir e contextualizar o Sistema Único da Assistência Social e os serviços socioassistenciais para crianças, adolescentes e

1 Pós doutoranda em Psicologia pelo Programa de Pós-doutorado da UNESP, Doutora em Serviço Social pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Mestre em Serviço Social e Política Social pela Universidade Estadual de Londrina-PR. Especialista em Filosofia Jurídica e Política (UEL-2012), em Marginalização na Infância e Juventude (UEL- 1996) e em Serviço Social e Política Social (Universidade Nacional de Brasília-DF).

jovens, sendo que é um dos temas do Curso de Extensão Universitária “As pedagogias do social nos CCAs (Centros para Criança e Adolescente) e CJs (Centros para Juventude): fundamentos e práticas”², ofertado pela *Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo*.

No referido curso foi realizado uma discussão reflexiva da pedagogia social e da educação social no contexto dos serviços do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e do trabalho socioeducativo com crianças, adolescentes e jovens.

Quando a gente pensa em educação, sempre a escola vem em primeiro lugar. Mas as práticas educativas ocorrem em diferentes espaços da sociedade e em diversos contextos, não apenas no processo de educação formal (dentro das escolas). Podemos ter uma prática educativa nos espaços de rua, numa instituição de acolhimento de crianças e adolescentes, em um programa de atendimento de medida socioeducativa com adolescentes autores de ato infracional, nos CCAs e CJs, entre outros.

No contexto brasileiro, essas práticas educativas, em grande parte, vêm da Assistência Social. Portanto o artigo fará um recorte de um dos temas do curso, e abordará o SUAS e os serviços socioassistenciais para crianças, adolescentes e jovens.

Para falar do SUAS, precisamos antes dialogar sobre Política Pública (PP). O que é uma Política Pública? Como é construída uma Política Pública? Toda demanda social se torna uma Política Pública? Basta ter o SUAS legalmente constituído, para que possam existir os serviços/as instituições que ele propõe? Como ocorre isso no dia a dia? E quais as consequências na prática profissional?

Ainda, abordaremos os maiores desafios apontados pelos participantes do curso, cuja grande maioria são profissionais do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, e que desenvolvem suas atividades profissionais nos CCAs e CJs.

Não temos o objetivo de apresentar soluções mágicas para o problema, nem mesmo criar um manual de atuação para profissionais nos CCAs e CJs, pois acreditamos que isso depende das demandas de cada local e, em respeito à autonomia técnica dos profissionais. Nosso propósito consiste em problematizar questões com que esses profissionais se deparam na prática cotidiana, durante anos de trabalho dedicados na área social com crianças, adolescentes e jovens, pois há

2 Informações sobre o Curso em <https://www.saopaulo.sp.leg.br/escoladoparlamento/cursos/cursos-antiores/cursos-realizados-em-2022/pedagogias-do-social-nos-ccas-e-cjs-fundamentos-e-praticas/>.

implicações ético-políticas no desenvolvimento de suas ações. Nosso propósito consiste também, em refletir e desnaturalizar as práticas cotidianas, para que o leitor, possa ocupar brechas e espaços que não foram observados ou detectados.

O Curso de Extensão Universitária “As pedagogias do social nos CCAs (Centros para Criança e Adolescente) e CJs (Centros para Juventude): fundamentos e práticas”

O Curso de Extensão Universitária “As pedagogias do social nos CCAs (Centros para Criança e Adolescente) e CJs (Centros para Juventude): fundamentos e práticas”, ofertado pela Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo, teve a duração de 20 horas, distribuídos em 07 encontros semanais de 2h cada um, totalizando 14h de aulas mais 6 horas de atividades complementares e ocorreu entre os meses de abril e maio de 2022. O objetivo da formação foi aprofundar conhecimentos especializados e/ou desenvolver atividades no campo da pedagogia social e do trabalho socioeducativo com crianças, adolescentes e jovens.

Quanto ao conteúdo, foram abordados os temas: Educação Popular e Pedagogia Social no Brasil e no Mundo; Fundamentos Metodológicos da Educação Popular e da Pedagogia Social; a Pedagogia da Presença desenvolvida por Antônio Carlos Gomes da Costa; o Sistema Único da Assistência Social e os serviços socioassistenciais para crianças, adolescentes e jovens; Organização, Funcionamento e Práticas Socioeducativas em Centros para Criança e Adolescente; Organização, Funcionamento e Práticas Socioeducativas em Centros para Juventude; e Desafios para os profissionais que atuam em CCAs (Centros para Crianças e Adolescentes) e CJs (Centros para Juventudes).

Segundo o Prof. Erico Machado Ribas (2010, 2015), a Pedagogia Social é a disciplina que demarca cientificamente a Educação Popular. Enquanto área teórica-científica, a Pedagogia social surge no contexto alemão no final do século XIX, início do século XX; é o momento que demarca a pedagogia tradicional (voltada para o indivíduo) e a pedagogia social (indivíduo vivendo em sociedade), ou seja, da lógica que a educação acontece em comunidade.

Esse rompimento aparece no livro *Pedagogía Social: teoria de la educación de la voluntad*, publicado em 1893, na Alemanha. Em 1913, temos a primeira versão espanhola, reafirmando que o processo educativo acontece no meio da comunidade.

Paul Natorp, fundamentado e influenciado por Platão, Hegel, Kant e Pestalozzi, busca fundamentar que o processo em comunidade é um processo

educativo. Distinguiu a Pedagogia Social da individual - quem educa não são os educadores concretos, mas sim a comunidade /coletividade. A comunidade é, para Natorp, a condição que possibilita o progresso da humanidade. "O homem só se faz através da comunidade" afirma sem hesitação o fundador da Pedagogia Social (RIBAS; 2010, 2015). Isso é uma inovação frente toda a uma discussão pedagógica que acontecia na época.

Cabanas (1997) considera o pedagogo alemão Adolfo Diesterweg (1790-1866) como o responsável por cunhar as terminologias Educação Social e Pedagogia Social – porém ele utiliza ambas sem fundamentar a distinção entre elas. Mas alguns pesquisadores divergem em relação a essa afirmação de que Diesterweg foi quem utilizou primeiro essa terminologia (MACHADO, 2015).

Esse percurso inspirou alguns intelectuais espanhóis, que no início do Século XX buscam, como na Alemanha, uma formação, inclusive junto a Paul Natorp, para compreender seus problemas sociais no contexto espanhol. No processo de debate e de construções teóricas na Espanha, ocorre uma ressignificação dos conceitos. Há uma produção muito intensa de pesquisas e fundamentos, delineando o que seria a Pedagogia Social no contexto espanhol.

Não existe uma única concepção, existem diferentes perspectivas que embasam teórica e metodologicamente a Pedagogia Social e a Educação Popular. São encontradas categorias que abordam aspectos teóricos, filosóficos, sociológicos e políticos, práticos, acadêmicos, de finalidade e de formação/atuação profissional. Alguns autores descrevem a Educação Social, outros a Pedagogia Social e, há ainda os que entendem esses conceitos como simultâneos.

No contexto brasileiro, as terminologias Pedagogia Social e Educação Social aparecem no início da década de 20, sendo os pioneiros da Escola Nova que intensificam o debate a respeito da necessidade de uma escola pública voltada para todos, mas voltado para dentro da escola. Fernando Azevedo foi o autor que utilizou a terminologia Pedagogia Social pela primeira vez no Brasil. Azevedo, não tinha a intenção de indicar uma nova área do conhecimento, mas sim defender a educação que eles, intelectuais, pensavam para o povo brasileiro (conscientizadora e que proporcionasse a transformação da realidade, através dos intelectuais) (MACHADO, 2015). Os intelectuais se colocavam como uma elite que conduziria as "massas", seriam eles, os intérpretes das massas populares.

Esses conceitos e essas terminologias vão se modificando na história da educação brasileira. Na década de 60, o conceito de Educação Popular de Paulo Freire, passa a ressignificar toda essa perspectiva da relação educativa. Relaciona

a Educação Popular com a Pedagogia Social, configurando assim, um movimento recente e novo, mostrando o contexto da América Latina e no Brasil.

Em relação à teoria que fundamenta a Educação Popular no Brasil, há proximidade entre as perspectivas de Pedagogia Social na Alemanha de Paul Natorp e as ideias de Paulo Freire (RIBAS MACHADO, 2010).

O prof. Roberto Silva (2009), fundamentado em Paulo Freire, afirma que a Pedagogia Social não pode ser destinada apenas para os oprimidos, mas também para os opressores, pois é por meio da comunhão entre os homens e de sua conscientização crítica da realidade que o oprimido deixa de ser oprimido e o opressor deixa de ser opressor, como defendido por Freire em Pedagogia do Oprimido.

No decorrer histórico, existem diferentes perspectivas teóricas da Pedagogia Social, desde perspectivas mais tradicionais, mais conservadoras, até perspectivas mais progressistas e críticas. Compreender qual é a teoria que embasa uma prática é fundamental para que o profissional tenha clareza dos resultados que pretende obter com seu trabalho e, também, para conhecer e compreender qual perspectiva de sociedade está ajudando a construir.

As diferentes maneiras de definir a Pedagogia Social, afetam diretamente a prática educativa dos profissionais da área, os quais podem contribuir para a manutenção da realidade ou contribuir para a emancipação do homem formando indivíduos mais críticos e reflexivos.

Por meio de projetos, programas e instituições, as práticas educativas podem contribuir para um processo de apenas manutenção da realidade. Seriam práticas meramente assistencialistas, que não possuem a perspectiva de transformação da realidade. Como exemplo, o profissional pode voltar sua atenção, isoladamente para a demanda atendida (crianças, adolescentes e suas famílias) e interpretar que a pobreza é vista como inerente a essas famílias - estigmatizam o pobre e a pobreza, considerando que a sua condição econômica é reflexo de sua falta de interesse. Podem produzir uma visão naturalizada dos problemas sociais e do fenômeno da pobreza e não apresentar críticas quando à produção histórica e social da miséria e da pobreza pelo Modo de Produção Capitalista. E, as ações podem se limitar a desenvolver um trabalho de promoção do ajustamento social, das crianças, adolescente, jovens e famílias, já que as consideravam como estando fora do comportamento e das regras estabelecidas pela classe dominante. As práticas e as ações desses trabalhadores se revelam tradicionais e ajustadoras de comportamentos (RIGHETTI NÓBILE, 2016). A atuação profissional pode simplesmente “reproduzir” as relações sociais existentes, ou também contribuir para a transformação da realidade e para a emancipação do homem

formando indivíduos críticos e reflexivos, prontos para interferir ativamente na prática social. Neste aspecto são valorizados o diálogo, a interação e o processo de mediação.

É importante também, que o profissional que atua nessas áreas, tenha a clareza de qual concepção teórica e base epistemológica está utilizando em suas práticas, pois toda atuação profissional tem uma intencionalidade e acarreta consequências na vida das pessoas, das crianças, adolescentes, jovens e famílias.

O Sistema Único da Assistência Social e os serviços socioassistenciais para crianças, adolescentes e jovens

Com a implantação do SUAS, o ECA (Estatuto da Criança e do Adolescente) ganhou um reforço de peso, o Sistema Único de Assistência Social considera crianças e adolescentes como um dos públicos prioritários no desenvolvimento dessa política e prevê um conjunto de serviços que se destinam, exclusivamente ou não, ao atendimento dessa população com foco na prevenção e enfrentamento das diferentes formas de violação.

Para se falar de SUAS e serviços socioassistenciais para crianças, adolescentes e jovens, é importante entender primeiramente o que é uma Política Pública. Basta ter o SUAS e o ECA, enquanto normativas legais, para que exista a política de atendimento a criança e adolescente? Essa política de atendimento nasce espontaneamente? Como ocorre esse processo?

A legislação é um dos aspectos fundamentais para a garantia de direitos e, muitas vezes, resulta das reivindicações das lutas populares. Os direitos não existem “no ar”, é necessário instituí-los. À medida que os direitos vão se constituindo, a sociedade se mobiliza para concretizá-los por meio da criação de serviços, programas e projetos estatais ou creches, escolas etc., exigindo a implantação e a implementação de políticas públicas.

Pierre Muller (2002) aponta a relação global-setorial nas políticas públicas - cada setor se reproduz transformando-se e modificando suas relações com os outros setores. Por exemplo, a política da criança e do adolescente sob medida de proteção de acolhimento institucional vai causar um conjunto completo de efeitos sobre outros setores: a elaboração e a execução de projeto municipal; a adequação de local; a contratação de profissionais e funcionários; a implementação de sistemas de cuidados de assistência a essa demanda; a integração do trabalho com o Conselho Tutelar, Ministério Público, Judiciário e a rede socioassistencial;

políticas de prevenção para evitar o acolhimento de crianças e adolescentes, entre outros.

As políticas públicas podem ser examinadas de vários ângulos e cada um deles representa um olhar diferente, que capta um determinado aspecto da realidade e, certamente, com algum objetivo específico. Segundo Giovanni (2009), não existe uma grande teoria sobre as políticas públicas. Nós é que temos que fazer um recorte e assumir a responsabilidade a respeito dessa delimitação.

Mas por que um tema ou questão torna-se o foco de uma política pública? Somos tentados a responder com uma evidência - há uma política pública, porque há um problema a ser resolvido, como se a política pública apresentasse uma boa prática ou como se ela devesse resolver os problemas dos necessitados. Essa ideia está permeada de senso comum, pois nem toda demanda social se torna política pública, como aponta o professor Geraldo di Giovanni

Tal conceito vai além da ideia de que uma política pública é simplesmente uma intervenção do Estado numa situação social considerada problemática. Mais do que isso, penso a política pública como uma forma contemporânea de exercício do poder nas sociedades democráticas, resultante de uma complexa interação entre Estado e sociedade, entendida aqui num sentido amplo, que inclui as relações sociais travadas também no campo da economia. Penso, também, que é exatamente nessa interação que se definem as situações sociais consideradas problemáticas, bem como as formas, os conteúdos, os meios, os sentidos e as modalidades de intervenção estatal. (Giovanni, 2009, p. 1-2)

Essa conceituação depende da concretização histórica de alguns requisitos que configuram as modernas democracias, pressupõe-se uma capacidade mínima de planificação consolidada nos aparelhos do Estado. Partindo dessa hipótese, não foram apenas fatores macroeconômicos que originaram as Políticas Públicas, também houve a necessidade de existirem fatores políticos, sociológicos e culturais. Trata-se de uma construção sócio-histórica.

Os primeiros estudos sobre PP ocorreram com os cientistas políticos norte-americanos nos anos 60 e tiveram dois traços distintos. Primeiro, estão muito influenciados pelo *ethos* (conjunto dos costumes e práticas característicos de um povo em determinada época ou região). Durante a II guerra, os cientistas políticos, por meio de pesquisas sobre os países envolvidos no conflito de guerra, estudaram o perfil dos soldados americanos e estabeleceram, assim, um estreito vínculo com o governo, com objetivos de fornecer bases para solução de problemas práticos. No pós-guerra, os estudos de políticas públicas começam a se desenvolver nos

Estados Unidos, norteados por esses mesmos objetivos de fornecer subsídios para ação dos governos. Segundo traço distinto, refere-se à peculiaridade linguística e cultural, diferentemente do que ocorre com as línguas latinas, e mesmo com a língua alemã. A língua inglesa faz uma distinção entre *politics* (se referem à política, no sentido relativo aos fenômenos do poder - representação política, partidos, eleições, conflitos relativos ao poder, entre outros) e *policy* (ou *policies*) (formas de ação, linhas de atuação, que se referem muito mais a condutas eletivas para solução de problemas). Então distinguem PP como linha de atuação de forma isolada, dos conflitos relativos ao poder, ou seja, da política.

Nos países Europeus, ocorreu um movimento, senão oposto pelo menos diferente. Neles, o estudo das PP sempre esteve subordinado ao estudo da política. Os países europeus demonstraram um tipo de reserva - ou mesmo preconceito - contra o tipo de estudos desenvolvido nos Estados Unidos - particularmente em relação aos fundamentos teóricos e metodológicos utilizados (GIOVANNI, 2009).

No Brasil, a pesquisa de avaliação de PP ainda é bastante incipiente e a preocupação com esse tema desenvolveu-se apenas nos anos 1980 e de forma desigual entre as distintas políticas (PEREZ, 1999). Este período coincide como início da Democratização do país. Antes dele estávamos em regime militar - ditatorial e, as relações entre as formas de intervenção do Estado e as relações com a sociedade eram complexas, própria natureza do Estado interventor da época. As PP eram ditadas pelo Governo Federal de forma uniforme para todos os Estados e municípios, sem considerar as especificidades locais e os interesses da comunidade/população.

Pode-se dizer que, para o Estado possuir instrumentos para uma intervenção planejada, é preciso haver uma relação equilibrada com a sociedade, há a necessidade de uma sociedade democrática. São necessárias, também, condições institucionais, e essas não nascem "da noite para o dia", têm que ser gestadas, mas mantêm ranços do passado. Exigem, enfim, alguma espécie de aparelho social e instrumentos para uma intervenção - que se diferenciam de uma sociedade para outra -, propiciando condições para um sentimento de direito de participação e pertencimento entre seus membros.

A cada momento da História, o referencial de uma política é construído por um conjunto de prescrições, que dão sentido a um programa, definindo os critérios de escolha e a maneira de definição de objetivos. Nas políticas públicas existe sempre um paradigma, ou seja, um conjunto de ideias que norteiam e/ou orientam as ações dos agentes. Esses referenciais ou paradigmas são interligados aos outros conjuntos de variáveis.

Assim, todos os atores envolvidos constroem representações dos problemas, das soluções e das consequências da ação. Pierre Muller (2002) aponta que existem representações em políticas públicas que envolvem uma forma e uma cultura que se tem sobre a sociedade - o mundo é visto diferentemente de cima de um palácio ou de cima de uma cabana. Além disso, essas representações podem ou não ser partilhadas.

Por melhor que sejam planejadas as políticas públicas são passíveis de alterações e o conjunto de soluções irá se confrontar em alguns momentos. Os paradigmas competem entre si e o paradigma atualmente adotado pode deixar de ser eficiente, quando ocorre a perda do potencial explicativo. Trata-se de outra fase, nem melhor nem pior. A mudança de referência nem sempre é feita sem dificuldade ou dor.

Para Yamamoto (2003), a política pública social não é uma atividade neutra, linear de atenção à pobreza ou à desigualdade social, bem como não é concebida ou formulada consensualmente no âmbito do Estado para ser aplicada à sociedade. Ao contrário, ela se revela como um processo tenso, complexo e contraditório historicamente, convertendo-se em conflitos de interesses. Trata-se de um processo em constante construção.

Elaborar uma política pública se reduz à construção de uma representação, de uma imagem da realidade em que se deseja intervir, diz o Prof. Muller (2002). Em relação a essa referência é que os atores vão organizar sua percepção do sistema, comparar suas soluções e definir as suas propostas para a ação. Na formulação e/ou implementação dos resultados de uma política pública participam, direta e indiretamente, diversos profissionais, grupos ou instituições, que são denominadas de atores. São pessoas que conseguem fazer a crítica do paradigma vigente e induzir à mudança do referencial setorial, por sua posição numa rede de política pública e pela atualização de conhecimentos em relação ao referencial global.

Para Muller (2002), os líderes denominados “construtores de referências” são importantes mediadores, e não simples defensores ou porta-vozes de interesses específicos. São agentes que realizam a construção do referencial de uma política, ou seja, a criação de imagens que determinam a percepção cognitiva do problema pelos grupos presentes e indicam a definição de soluções adequadas. De acordo com o acima exposto, não há dúvida de que os mediadores, e aqui se enquadram também os diversos profissionais do campo social, ocupam uma posição estratégica no sistema de decisão, na medida em que são eles os elaboradores do quadro intelectual no qual as negociações ocorrem.

Raízes históricas das políticas públicas para a Infância e Juventude no Brasil

A interpretação dos períodos históricos precedentes, como também o enfoque metodológico a resposta institucional a partir do Estado e as ações empreendidas pela sociedade civil, constituem uma referência fundamental para compreender a situação atual da infância e adolescência brasileira. É de suma importância falar da história das crianças e dos jovens pobres no Brasil, pois é uma das formas para entendermos como foram e às vezes ainda são as intervenções, a elaboração de PP e os atendimentos a essa demanda no Brasil.

Dependendo da concepção que se tinha das crianças e adolescentes nos vários períodos, criavam-se as articulações e as políticas de atendimento. Lembrando Pierre Muller (2002), “existem representações em políticas públicas - todos os atores envolvidos constroem representações dos problemas, das soluções e das consequências da ação”. A cada momento da História, o referencial de uma política é construído por um conjunto de prescrições que dão sentido a um programa, definindo os critérios de escolha e a maneira de definição de objetivos. Nas políticas públicas, existe sempre um paradigma, ou seja, um conjunto de ideias que norteiam e/ou orientam as ações dos agentes. Por esse motivo é importante compreender como as crianças e adolescentes vêm sendo atendidos nas PP do Brasil.

No período colonial, a criança era objeto de interesse apenas das suas famílias e da Igreja - esta lhe prestava assistência motivada pela noção da caridade. A atitude caritativa das pessoas com os pobres era condição necessária para a salvação da sua alma (RIZZINI, 2011).

A roda dos expostos, um sistema inventado na Europa durante a Idade Média, foi bem recebida no Brasil ainda no período colonial, no ano de 1726, e perdurou até a década de 1950, esse sistema foi a primeira política assistencialista criada para cuidado e proteção de infantes abandonados. Para a autora Maria Luzia Marcílio, “essa instituição cumpriu importante papel. Quase por um século e meio a roda dos expostos foi praticamente a única instituição de assistência à criança abandonada em todo o Brasil” (Marcílio, 2011, p. 53).

Os expostos eram colocados numa espécie de artefato de madeira fixado ao muro ou à janela das Santas Casas de Misericórdia, de forma que o depositante da criança não fosse visto por quem ali a recebesse. As crianças eram encaminhadas pela municipalidade ou por qualquer outro que se dispusesse a fazê-lo (o sigilo era garantido). A instituição se encarregava de batizar os abandonados e

encaminhá-los para famílias substitutas. Ao atingir 7 anos, a criança podia permanecer na família que a havia aleitado e criado, se esta quisesse, ou ser encaminhada a uma casa de recolhimento (estas casas eram vinculadas a outras ordens e irmandades da Igreja Católica) onde ficava até os 12 anos de idade para ser alfabetizada e preparada para o encaminhamento ao trabalho (meninos como aprendiz de ofício de marinho e as meninas para o trabalho doméstico ou para o casamento).

A Roda se constituía em um sistema legal e assistencial dos expostos até a maioridade. Em realidade, “roda” era o dispositivo cilíndrico no qual eram enfeitadas as crianças e que rodava do exterior para o interior da casa de recolhimento. A assistência a essas crianças resumia –se ao recolhimento imediato. Era obscuras todas as etapas e modalidades de assistência que os mesmos recebiam até a maioridade. (FAVEIROS, 1995, p. 230)

No Brasil, o funcionamento das rodas começou em Salvador, em 1726, e doze anos depois, surgiram outras duas, no Rio de Janeiro e Recife. Todas ficaram sob a administração da Santa Casa de Misericórdia. Nas cidades onde não houve a institucionalização das rodas, coube às câmaras municipais a assistência às crianças abandonadas. Na verdade, mesmo onde havia as rodas dos expostos ligadas às Santas Casas, uma parte da verba de manutenção da instituição vinha das câmaras municipais.

A partir do século XIX e início século XX, nos períodos pré-republicano e republicano, período da passagem do Brasil rural para o Brasil urbano, evidenciamos o contraste entre o “novo” mundo urbano e o “velho” mundo rural. Tinha-se a premissa que, para a constituição de uma “nova nação”, fazia-se necessário a formação de um “novo povo” e a criação de um “novo modo de vida”. E qual foi o papel das crianças brasileiras nesse novo cenário? A criança deixa de ocupar posição secundária e submissa, passando a ser percebida como “patrimônio”. A criança passa a ser vista “como a chave para o futuro”, deveria se transformar em um “homem ou mulher de bem”, num indivíduo útil para o progresso (RIZZINI, 2011).

Em meio às grandes transformações econômicas, políticas e sociais, que marcaram a era industrial capitalista do século XIX, o conceito de infância adquire novos significados e uma dimensão social até então inexistente no mundo ocidental. A criança deixa de ser objeto de interesse, preocupação e ação no âmbito privado da família e da Igreja para tornar-se uma questão de cunho social, de competência administrativa do Estado. (RIZZINI, 2011, p. 23)

Por um lado, a criança simbolizava a esperança-futuro da nação, por outro lado, a criança representava uma ameaça. Nessa dualidade- ora em defesa da

criança, ora em defesa da sociedade- perigo versus perigosa, estabeleceram-se os objetivos de intervenção para essas funções (ora em defesa da criança e ora em defesa da sociedade): prevenção (vigiar a criança); educação (educar o pobre, moldando-o ao hábito do trabalho e treinando-o para as regras do 'bem-viver'), recuperação (reeducar ou reabilitar o menor, através do trabalho e da instrução) e repressão (conter o menor delinquente). E houve intervenções firmadas nas diversas instâncias, conforme aponta a autora Irene Rizzini:

Em nome da manutenção da paz social e do futuro da nação, diversas instâncias de intervenção serão firmadas. À medicina, o papel de diagnosticar na infância possibilidades de recuperação e formas de tratamento. Caberá à Justiça, regulamentar a proteção (da criança e da sociedade) fazendo prevalecer a educação sobre a punição. À filantropia (caridade) estava reservada a missão de prestar assistência aos pobres e desvalidos. Com discursos e práticas que nem sempre se harmonizavam entre si, a conexão jurídico-assistencial atuará visando um propósito comum: 'salvar a criança' para transformar o Brasil. (RIZZINI, 2011, p. 26-27)

Quando falamos sobre os vários períodos da história, não estamos fazendo uma análise do tempo de forma linear, como uma gênese, no sentido restrito da palavra. Não estamos buscando encontrar a origem das coisas, propriamente dita, mas entender o processo. Um novo paradigma, ou um conjunto de ideias que norteiam e/ou orientam as ações de uma época, pode se destacar (ser hegemônico naquele período), mas não existe sozinho, mantém os ranços do passado. São vários paradigmas existindo ao mesmo tempo. Não é como se antes só existisse o atendimento da Roda dos Expostos, depois outras formas de intervenção. A Roda dos expostos perdurou até 1950 e após ela, existiram outras formas de intervenção, como a medicina, a justiça e a filantropia, que acabamos de mencionar nas diversas áreas e diversos setores.

Código de Menores e a cultura da institucionalização no cenário Brasileiro

No ano de 1927 tivemos o primeiro Código de Menores da América Latina, aprovado pelo Decreto 5.083, do então Presidente Washington Luís, que atribuiu ao Juiz de Menores do Rio de Janeiro, José Cândido Alburquerque de Mello Mattos, a responsabilidade de sistematizar uma proposta. A principal característica na política de atendimento do Código de Menores era "a institucionalização para a solução de problemas".

Sabemos que várias gerações de crianças passaram suas infâncias e adolescências internadas em grandes instituições fechadas. Estas eram, até o final da década de 1980, denominadas de “internatos de menores” ou “orfãos” e funcionavam nos moldes de asilos, embora as crianças, em sua quase totalidade, tivessem famílias. Isto ocorreu a despeito do fato de que, desde os idos de 1900, a internação de crianças aparece principalmente na literatura jurídica como o “último recurso” a ser adotado. Por isso, consideramos que se instituiu no Brasil uma verdadeira “cultura da institucionalização”. (PILOTTI; RIZZINI, 1995) (RIZZINI; RIZZINI, 2004, p. 14)

Essa modalidade de assistência, baseada de modo predominante na estratégia da institucionalização ou da internação institucional, foi sendo construída no Brasil durante o período colonial, imperial e consolidou-se com a instalação da república, perdurando até a década de 1980.

Portanto, de 1927 até 1990, com a aprovação do ECA (Estatuto da Criança e do Adolescente), por aproximadamente 63 anos tivemos uma política de atendimento à criança e ao adolescente tendo como principal foco “a institucionalização, a internação” - várias gerações de crianças e adolescentes passaram suas infâncias e adolescências internados em grandes instituições fechadas e isso contribuiu para a “cristalização da cultura da institucionalização” (BENELLI, 2021) no cenário brasileiro. Situação essa que, até hoje, permeia a sociedade, os órgãos de atendimento e as posturas dos profissionais no atendimento às crianças, adolescentes e jovens.

O Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei nº 8.069 de 13 de julho de 1990, estabelece as diretrizes de proteção integral à criança e ao adolescente (0 a 18 anos de idade) e dispõe sobre os direitos fundamentais que devem ser assegurados pela família, sociedade e Estado.

Também promove ações que se opõem à lógica do controle social pautado em práticas de internação repressivas, punitivas e tuteladoras, priorizando a garantia de direitos e o estímulo ao desenvolvimento e a proteção social integral. Por meio da defesa do direito à convivência familiar e comunitária, o ECA apresenta uma perspectiva de desinstitucionalização, no sentido de que crianças e adolescentes têm o direito de conviver com suas famílias nos seus territórios, gozando de liberdade.

Política Pública da criança e do adolescente e o sistema de garantia de direitos

A mudança do paradigma legal e institucional no trato da questão da criança e do adolescente, principalmente a passagem da situação irregular para a proteção integral preconizada pelo ECA, implicou em um reordenamento institucional com a mudança de gestão da política voltada para a Infância e a Juventude:

As linhas de ação da política de atendimento, segundo o artigo 87 do ECA, definem as mudanças de concepção da situação irregular, destinada a uma menoridade particular, para o paradigma da proteção integral abrangendo todas as crianças e adolescentes. Estas compreendem: as políticas sociais básicas consideradas direitos do cidadão e dever do Estado, tais como saúde, educação, trabalho, habitação, lazer, segurança, dentre outras; política de assistência social, voltada para aqueles que dela necessitem independentes de contribuição à Seguridade Social: serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão, proteção especial e defesa de direitos. Com a instituição do paradigma da proteção integral, crianças e adolescentes passam a ser considerados seres humanos em condição peculiar de desenvolvimento, sujeitos de direitos que devem ser prioridade absoluta da família, da sociedade e do Estado. Esta concepção implica mudanças nos métodos de intervenção, que não devem ser mais punitivos e corretivos como no Código de Menores, mas de respeito, sobretudo, às fases de desenvolvimento biopsicossocial das crianças e adolescentes. (CARVALHO, 2000, p. 189)

As ações governamentais passaram a serem formuladas de acordo com a seguinte diretriz: descentralização política administrativa mediante a constituição dos conselhos paritários formados por representantes do Estado e da sociedade civil, nos níveis municipal, estadual e federal. Os meios legais e institucionais previstos na lei municipal, para garantir os direitos das crianças e dos adolescentes, consistem na criação do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, no estabelecimento do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente e na criação do Conselho Tutelar.

Tanto as políticas sociais básicas quanto as políticas de assistência social e as políticas especiais devem ser discutidas e formuladas pelos Conselhos de Direitos, que também zelam pelo orçamento e pelas suas avaliações, exercendo, assim, sua função de vigilância e controle. A sociedade também possui poder de

vigilância e controle, conferido pelo Fórum de Defesa da Criança e do Adolescente e por outras organizações.

Os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente (CDCA) [...] Trata-se portanto, de órgãos públicos, descentralizados, deliberativos em relação às políticas de atendimentos às crianças e aos adolescentes (políticas básicas e de assistência social), conforme artigo 88, incisos I e II do ECA. Possuem, também, a função de exercer o controle social das ações do governo e da sociedade civil, no que tange à garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes. São, no plano político, autônomos em relação ao governo. Sua composição é paritária com representantes do governo e da sociedade civil, nos níveis nacional, estadual e municipal. Suas funções principais são: formular políticas públicas e controlar sua implementação, a partir da elaboração do diagnóstico da situação da criança e do adolescente; propor o reordenamento institucional e dos programas públicos e privados de atendimento; controlar o orçamento e a gestão do Fundo da Criança e do Adolescente; estabelecer normas para registro e funcionamento das entidades de atendimento governamentais e não governamentais, inclusive exercendo o controle sobre a atuação dessas entidades no que se refere aos direitos fundamentais e especiais preconizados pelo ECA. Além destas funções, o CDCA tem o papel de coordenação do processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar [...] dentre outras. (CARVALHO, 2000, p. 192)

O Conselho Tutelar é órgão permanente, autônomo, não jurisdicional, encarregado de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente. Cada município deve contar, no mínimo, com um Conselho Tutelar, que será composto por cinco membros escolhidos pela comunidade local. Os Conselheiros tutelares têm suas ações legitimadas pelo povo, são escolhidos pelo voto direto para exercerem mandatos de quatro anos, podendo ser reconduzidos mediante novos processos de escolha subsequentes. A remuneração dos membros, bem como o local, dias e horários de funcionamento dos Conselhos, são definidos pela lei municipal e pela Lei Orçamentária Municipal, a qual deverá prever os recursos necessários. Devem atender ao Art. 98 do ECA e, requisitar serviços públicos, apresentar representações as autoridades competentes, expedir notificações, bem como assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentaria para planos e programas de atendimento aos direitos da criança e do adolescente.

Os direitos da criança e do adolescente são garantidos através de uma rede protetiva composta pelo Sistema de Saúde, Sistema de Educação, Sistema de Assistência Social, Sistema de Segurança Pública e Sistema de Justiça, ou seja, pelo

Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA). Trata-se de um esforço integrado entre as diferentes instâncias públicas governamentais e da sociedade civil em nível municipal, distrital, estadual e federal para a proteção, promoção e defesa das crianças e adolescentes, bem como, a forma de gestão das ações inerentes. E qual é o papel do SUAS nessa rede protetiva?

O Sistema Único de Assistência Social compõe essa rede e faz parte do SGDCA, sendo um ator fundamental na efetivação desses direitos. O SUAS, através da política de assistência social, bem como de seus serviços, é designado para o atendimento de todos, pessoas de qualquer idade ou famílias que se encontram em situação de privação, vitimização, exploração, vulnerabilidade, exclusão pela pobreza, risco pessoal e social. E quais são os serviços que atendem crianças e adolescentes?

O SUAS considera crianças e adolescentes como um dos públicos prioritários no desenvolvimento da política, é através da Política de Assistência Social, que crianças e - adolescentes em situação de vulnerabilidade e risco social são atendidas e acompanhadas, com o objetivo de superar a situação vivenciada e fortalecer os vínculos familiares e comunitários - isso ocorre por meio dos serviços ofertados pela rede socioassistencial.

O SUAS tipifica as ações entre *proteção básica* (que se refere às ações preventivas) e é aí que estão os CRAS's (Centro de Referência da Assistência Social) e os CCA's e CJ's; *proteção especial - Média Complexidade* com o CREAS (Centro de Referência da Assistência Social) que conta com os seguintes serviços: Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), Serviço Especializado em Abordagem Social (SEAS), Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC), Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias e Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua (BRASIL, 2014); e a *Proteção Social Especial - Alta Complexidade*, que atende o Serviço de acolhimento institucional, o Serviço de acolhimento em família acolhedora e o Serviço de proteção em situação de calamidades públicas e de emergências.

A Rede Socioassistencial é uma política social constituída por um conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios que compõem o SUAS e são prestados diretamente ao cidadão, ou pode também ocorrer por meio de convênios com organizações sem fins lucrativos.

Para as crianças e adolescentes, dentre alguns dos serviços ofertados, estão o Centro para Crianças e Adolescentes (CCA) e Centro para Juventude (CJ), que

se encontram inseridos na proteção básica, com ações de prevenção. Veremos a seguir algumas informações sobre o CCA's e CJ's, para que servem? Quais ações são desenvolvidas? Atende a que público? E os desafios enfrentados pelos profissionais que atuam nesses locais.

Desafios para os profissionais que atuam nos CCAs e nos CJs

O Centro para Crianças e Adolescentes (CCA), na cidade de São Paulo, tem como objetivo oferecer proteção social às crianças e adolescentes de 6 a 14 anos em situação de vulnerabilidade e risco, mediante o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. O serviço é caracterizado pelo desenvolvimento de atividades, constituindo-se em um espaço de convivência a partir dos interesses, demandas e potencialidades dessa faixa etária. As ações são pautadas por experiências lúdicas, culturais e esportivas como formas de expressão, interação, aprendizagem, sociabilidade e proteção social. Os usuários do CCA's são: a) crianças e adolescentes em situação de trabalho; b) crianças e adolescentes reconduzidos ao convívio familiar, após medida protetiva de acolhimento; c) crianças e adolescentes com deficiência, beneficiárias ou não do BPC (Benefício de Prestação Continuada); d) crianças e adolescentes oriundas de famílias beneficiárias de programas de transferência de renda; e) crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade e risco.

O Centro para Juventude (CJ) tem o objetivo de oferecer proteção social aos adolescentes de 15 a 17 anos e onze meses em situação de vulnerabilidade e risco por meio do desenvolvimento de suas competências, bem como favorecer aquisições para a conquista da autonomia e inserção social, estimulando a participação na vida pública da comunidade. O serviço é caracterizado pelo foco na constituição de espaço de convivência, a partir dos interesses, demandas e potencialidades dessa faixa etária. As ações são pautadas por experiências lúdicas, culturais e esportivas como formas de expressão, interação, aprendizagem, sociabilidade e proteção social. Os usuários do CJ's são: adolescentes fora da escola; adolescentes egressos do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil; adolescentes egressos e/ou vinculados a programas de combate à violência e ao abuso e à exploração sexual; adolescentes oriundos de famílias beneficiárias de programas de transferência de renda; adolescentes com deficiência, beneficiários

ou não do BPC (Benefício de Prestação Continuada)³; e adolescentes em situação de risco e vulnerabilidade.

Esses locais também são espaços de convivência para atividades de lazer, esportes, cultura e qualificação profissional para adolescentes e jovens. Foram criados para afastá-los de situações de risco e de vulnerabilidade social, com ações que favoreçam a formação pessoal, profissional e política, e integra a rede socioassistencial de Proteção Social, pois seus objetivos convergem com os dos Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, da Proteção Social Básica da Política de Assistência Social.

Durante os encontros do Curso de Extensão Universitária “As pedagogias do social nos CCAs (Centros para Criança e Adolescente) e CJs (Centros para Juventude): fundamentos e práticas”, os participantes, os quais a grande maioria, eram profissionais do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, foram apontados os maiores desafios para o desenvolvimento de suas atividades profissionais nos CCAs e CJs: como superar o CCA da reprodução do espaço conservador; as dificuldades do trabalho em rede, principalmente envolvendo a educação; trabalho precarizado; más condições de trabalho; baixos salários; falta de auxiliar administrativo no RH; falta de orientador volante; grande número de crianças atendidas por um único professor; pouca verba e salário baixo para oficinairos; poucos funcionários; falta de suporte com profissionais de psicologia e serviço social exclusivos para as atividades (a prefeitura tem profissionais que atendem os vários CCA’s mas que não dão conta de todo o atendimento).

Em relação aos desafios apontados, sempre é importante pensarmos em alternativas, em propostas de superação dos desafios. É importante tentar vencê-los e não sermos vencidos por eles. Então algumas propostas foram apontadas, e estas foram: 1) Capacitação continuada; 2) Aprofundar o debate sobre a natureza dos CCA’s e CJ’s; 3) dar visibilidade pública – intensificar a transparência e a circulação das informações entre CCA’s e CJ’s; 4) Organizar encontros/eventos periódicos; 5) Implantar/implementar ações em rede; 6) criar grupos de estudos entre os profissionais, com estrutura e respaldo aos participantes (por exemplo, uma vez por mês, os profissionais serem liberados para o estudo e discussão de suas ações, com a possibilidade de enviarem, no final de cada ano, artigo sobre o assunto discutido, e posteriormente, esse material ser socializado entre todos os profissionais dos CCA’s e CJ’s).

3 Para poder receber o BPC, cada membro da família deve receber até 1/4 do salário-mínimo.

Considerações finais

O ECA é fruto da CF 1988 que, em seu artigo 227, estabelece que crianças e adolescentes formam um grupo de pessoas com direitos específicos e demandam proteção integral do Estado, da família e da sociedade.

Antes do Eca, tínhamos o Código de Menores, que era destinado a “menores abandonados e menores delinquentes”, ou seja, “em situação irregular”. Ele foi produto de uma época culturalmente autoritária e patriarcal. Não havia preocupação com o problema do “menor”, em compreendê-lo e atendê-lo, mas sim com soluções paliativas, e seu principal objetivo era a institucionalização e a interinação, “tirar de circulação” aquilo que atrapalhava a ordem social.

Já o ECA prevê a proteção integral a todas as crianças e adolescentes, é universal e é considerado internacionalmente uma grande conquista no sentido da garantia dos direitos fundamentais e da ampliação dos direitos sociais desse segmento da população.

No entanto, essa lei “não caiu do céu” e nem “surgiu no estalar dos dedos”. Foram necessárias várias articulações com os movimentos populares, entidades que atendiam crianças, movimentos de crianças de rua, entre outros, que discutiam, principalmente, que os direitos fossem estendidos às classes populares.

Sabemos que uma lei sozinha não transforma a realidade, mas o ECA é um instrumento poderoso e importante, que pode contribuir para mudanças significativas, tais como, a exigência de políticas públicas para a redução da mortalidade infantil, o fim da exploração do trabalho infantil, entre outros. As legislações são apenas um dos aspectos necessários para a garantia de direitos. Esses direitos dependem, para sua garantia, de uma ação concreta do Estado e da atuação do Poder Executivo na execução das políticas públicas que assegurem os direitos conquistados.

É importante não perdermos a esperança e continuarmos, conjuntamente e incansavelmente, a buscar alternativas para os diversos e complexos desafios no nosso cotidiano profissional.

Referências Bibliográficas

BENELLI, S. J. **A Assistência Social no contexto da sociedade de segurança.** Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Faculdade de Ciências e Letras, UNESP, Assis, SP: mimeo, 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF: Diário

Oficial da União, Brasília, DF, 16 jul. 1990. Retificado no DOU de 27.9.1990b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069.htm>.

Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. (2009). **Orientações Técnicas para o Centro de Referência da Assistência Social – CRAS**. Brasília, DF: Autor.

CABANAS, J. M.Q. Antecedentes históricos de la educación social. In PETRUS, Antonio. (org.). **Pedagogia Social**. Espanha: Ariel, 1997. p. 68 – 91.

FALEIROS, E.T.S. A criança e o adolescente; objeto sem valor no Brasil colônia e no império. In: PILOTTI, F. e RIZZINI, I. (orgs.). **A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. Rio de Janeiro: Instituto Interamerica Del Niño/Editora Universidade Santa Úrsula/Amais Livraria e Editora, 1995. p. 222-241.

CARVALHO, Denise Bomtempo Birche de. Políticas Sociais Setoriais por segmento: Criança e Adolescente. In: **Capacitação em Serviço Social e política social: política social**. mod. 3. Brasília, DF: Ed. UNB, 2000.

FREIRE, P. **Pedagogia do Oprimido**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1967.

GIOVANNI, G. Di. As estruturas elementares das políticas públicas. **Caderno de Pesquisa**, Campinas, n. 82, p. 1-32, 2009.

IAMAMOTO, M.V. **O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. São Paulo: Cortez, 2003.

MACHADO, Érico Ribas. **A constituição da Pedagogia Social na realidade educacional brasileira**. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências da Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Florianópolis, UFSC, 2010. <http://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/93844>

MACHADO, Érico Ribas. **Fundamentos da pedagogia social**. Guarapuava/PR, UNICENTRO, 2015.

MARCILIO, Maria Luiza. A roda dos expostos e a criança abandonada na História do Brasil. 1726-1950. In: FREITAS, Marcos Cezar de (Org.). **História social da infância no Brasil**. 8ª ed. São Paulo: Cortez, 2011.

NATORP. Paul. **Pedagogía Social: teoria de la educación de la voluntad**. Madri: La Lectura, 1913.

MULLER, P. Las políticas públicas. Traducido por Jean-François Jolly y Carlos Salazar Vargas, con autorización del autor del 21 XI 2000, con base

en la 4ª edición del libro **Les politiques publiques**, Bogotá: D.C. Colombia, Universidad del Externado de Colombia, 2002.

PEREZ, José Roberto Rus. Avaliação do processo de implementação: algumas questões metodológicas. In: RICO, E. M. (Org.). **Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate**. 2. ed. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 1.999, p. 65- 73

PILOTTI, F. e RIZZINI, I. (orgs.). **A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. Rio de Janeiro: Instituto Interamerica Del Niño/Editora Universidade Santa Úrsula/ Amais Livraria e Editora, 1995.

RIGHETTI NÓBILE, C. S. **Os Desafios das políticas públicas na garantia de direitos: um estudo na Vara da Infância e Juventude**. 2016. 242 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Ciências Humanas e Sociais. Franca, SP, 2016.

RIZZINI, Irene. **O século perdido: raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil**. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SÃO PAULO, Prefeitura do Município de São Paulo. Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social. **Proteção Social Básica**. Disponível em:

https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/protecao_social_basica/index.php?p=1906

SILVA, R. (orgs). **Pedagogia Social**. São Paulo: Expressão & Arte Editora, 2009, p. 95 – 108.