

Violência doméstica contra a criança e rede de proteção social: uma análise sobre articulação em rede

*Domestic violence against children and social protection network: an analysis of
networking*

Cássia Araújo Moraes*

Resumo:

Este artigo, resultado de uma pesquisa realizada no ano de 2011, apresenta reflexões sobre a articulação em rede de Proteção Social à criança vítima de violência doméstica. A pesquisa tem como objetivo geral analisar como a rede de proteção social à criança vítima de violência doméstica vem atuando no município de Miracema do Tocantins – TO. A proposta da pesquisa se baseou na compreensão de que a boa articulação em rede, a existência de políticas públicas relacionadas à Criança e a execução do Estatuto da Criança e do Adolescente são fatores fundamentais para uma efetiva proteção aos direitos básicos da Criança, ou seja, a articulação da política de atendimento disposta no ECA com a Política Nacional de Assistência Social. Para a análise da realidade, apropriamo-nos das seguintes categorias: infância, família, Estado, direitos sociais, políticas sociais, questão social, proteção social, sociedade civil, conselho tutelar, Justiça da criança e do adolescente e violência doméstica. Assim, concluímos que esta articulação em rede no município encontra-se fragmentada, tanto por falta de investimento do poder público, resultando na ausência de instituições governamentais e não governamentais, como pela falta de articulação desses órgãos existentes no município.

Palavras-Chave: Direitos. Criança e adolescente. Estado. Violência doméstica. Rede de Proteção.

Abstract:

This article presents reflections on the networking of Social Protection to the child victim of domestic violence, and is the result of a survey conducted in 2011. The research was aimed at exploring how social safety net for the child victim of domestic violence has been operating in the municipality of Miracema – TO. The proposed research was based on the understanding that good networking, the existence of public policies related to the implementation of the Child and the Child and Adolescent are key factors for effective protection of basic rights of the child, ie coordination of health care prepared by ECA with the National Social Assistance. For the analysis of reality, we appropriate the following categories: children, family, state, social rights, social policy, social issues, social protection, civil society, tutoring assistance, Justice of the child and adolescent and domestic violence.

* Universidade Federal do Tocantins, graduada em Serviço Social pela Universidade Federal do Tocantins. Pesquisadora do Grupo de Estudo em Formação e Exercício Profissional em Serviço Social (GEFESS/UFT). Assistente social. E-mail: cassia_moara@hotmail.com

Thus, we conclude that this networking in the city is fragmented, both for lack of government investment resulting in the absence of governmental and non-governmental organizations, both by the lack of articulation of these bodies in the municipality.

Keywords: Rights. Child and Adolescent. State. Domestic Violence. Protection Network.

Introdução

O presente artigo, resultado da monografia intitulada *Violência doméstica contra a criança e rede de Proteção Social: Uma análise sobre articulação em rede no município de Miracema do Tocantins - TO*,¹ busca trazer algumas reflexões sobre a articulação da rede de Proteção Social no município de Miracema do Tocantins – TO, em decorrência da violência doméstica contra a criança. Com isso, fez-se necessário discutirmos a criação dos Conselhos Tutelares, Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente e Juizado da Infância e Juventude, bem como a efetivação da política de Assistência Social no município.

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) é resultado de um movimento articulado de setores progressistas da sociedade para que a criança e o adolescente fossem reconhecidos como sujeitos de direitos. Os direitos assegurados pelo ECA resgatam a cidadania de crianças e adolescentes, que antes não eram atendidas pelas leis do país. Pois antes dele, existia o Código de Menores (1979), de caráter punitivo e repressivo aos “menores” infratores ou que estavam em situação de pobreza. Com isso, a infância era vista pela sociedade como caso de polícia, o termo “menor” era usado para designar as crianças pobres, as ricas eram consideradas crianças que podiam brincar, estudar, ter carinho etc. Desse modo, a atenção à infância se deu a partir do momento em que a “questão menor” passou a ameaçar a ordem da sociedade. As primeiras ações direcionadas à proteção da criança ou eram de natureza religiosa ou de natureza civil. Esse olhar à infância se materializou por meio de práticas coercitivas, é nesse sentido que a violência faz parte do cotidiano da sociedade, em que se uma pessoa se mobiliza contra

¹ Monografia apresentada ao curso de Serviço Social da Universidade Federal do Tocantins, campus universitário de Miracema, em março de 2012 sob a orientação da professora Ms. Cecília Nunes Froemming.

o sistema ou não se enquadra às regras impostas pela classe dominante, tal pessoa deve ser “corrigida” para se integrar nos padrões de funcionamento desta.

O ECA propôs a Política de Atendimento da Criança e Adolescente e com ela a criação dos Conselhos e mudança do Juizado de Menores para Juizado da Infância e Juventude. Desse modo, os Conselhos de direito atuam na elaboração e controle das políticas públicas referentes à criança e ao adolescente, e os Conselhos Tutelares no zelo e fiscalização dos direitos assegurados pelo ECA. O Juizado da Infância e Juventude atua como julgador e aplicador de medidas e sentenças em favor da proteção à infância. Assim, neste artigo discutiremos, por meio de alguns autores, a feição de controle de condutas das famílias que muito destes órgãos assumem, posturas estas referentes ao conservadorismo tão presente em nossa sociedade.

De acordo com Nogueira Neto (2005), o desenvolvimento de uma política de atendimento dos direitos de crianças e adolescentes deve reforçar a satisfação das necessidades básicas, como direitos do cidadão-criança e do cidadão-adolescente, é um dever do Estado, da família e da sociedade. Para este autor, nada adianta reconhecer as crianças como sujeitos de direitos e ao mesmo tempo reforçar a superioridade sobre elas. Então, Neto afirma que esta política de atendimento se operacionaliza por meio de serviços e programas de execução de medidas de proteção de direitos; programas de execução de medidas socioeducativas; serviços e programas das demais políticas públicas, especialmente das políticas sociais. Ou seja, para que seja contínuo o atendimento à criança, este deve ser feito pela rede, por órgãos do Estado e da sociedade. A indagação é que na maioria dos municípios de pequeno porte, esta rede é representada pelo Conselho Tutelar, Juizado da Infância e Juventude e pela Secretaria de Assistência Social. Em muitos municípios, há uma fragmentação desta rede, seja pela falta de capacitação da equipe de profissionais que atendem à criança, seja pela falta de apoio do poder executivo local.

Desse modo, entendemos que crianças vítima de violência doméstica necessitam ser atendidas tanto pela política de atendimento disposta no ECA, como pela política de assistência social disposta na PNAS (BRASIL, 2004), que divide a assistência social em proteção social básica e proteção social especial de média e alta complexidade, ou seja, a boa articulação em rede, a existência de políticas públicas relacionadas à Criança e a

execução do Estatuto da Criança e do Adolescente são fatores fundamentais para uma efetiva proteção aos direitos básicos da Criança. É nesse contexto que se construiu a linha da pesquisa² realizada, pois de cunho democrático e universal cabe ao Estado promover e garantir a assistência necessária, aos indivíduos em si, e essencialmente às crianças.

Assim, o primeiro ponto a ser discutido neste artigo é em relação à família e ao papel de protetora e garantidora do bem-estar de seus membros que esta assume. Contextualizaremos o momento histórico em que a assistência social passa a ser reconhecida como direito mediante a Carta Constitucional de 1988. Dessa maneira, em segundo lugar, faz-se necessário a comparação desta conquista com o momento histórico que o Brasil vivenciava, momento da inserção de ideias neoliberais à política econômica do país. Com isso, o Brasil viveu um período de grandes privatizações e considerável investimento por parte do Estado na economia, deixando o campo social sob responsabilidade da sociedade civil e família. É nesse contexto que todas as políticas valorizam a família como provedora da proteção social de seus membros, e, como resultado desse enfoque na família, temos a sua conseqüente culpabilização, principalmente, as que, por serem vítimas das contradições do capitalismo, não conseguem cumprir suas “obrigações”. Nesse contexto de retrocesso e de muito embate político que temos a aprovação do Estatuto da criança e do Adolescente (BRASIL, 1990), da Lei Orgânica de Assistência Social (1993) e da primeira Política Nacional de Assistência Social (BRASIL, 1998). Como resultado do processo histórico vivenciado, a PNAS (BRASIL, 1998) só reforçou o caráter focalista inerente à política econômica neoliberal. Assim, por meio de um movimento de resistência à ideologia neoliberal, a PNAS (BRASIL, 2004) foi aprovada, determinando a responsabilidade das três esferas de governo, garantindo o que a Constituição e LOAS propuseram. Em terceiro lugar, discutiremos Conselho Tutelar, Justiça da Infância e Juventude e articulação em rede para que possamos trazer algumas reflexões sobre a rede de Proteção Social.

² A pesquisa realizada foi de abordagem qualitativa e tomou por base, em termos teóricos, o método materialista dialético, com isso, as referências bibliográficas para a análise das entrevistas são da teoria social crítica. A coleta de dados foi feita por meio de três entrevistas semiestruturadas realizadas nos seguintes lugares: uma no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), outra no Conselho Tutelar de Miracema e outra no Juizado da Infância e Juventude de Miracema.

Família e Proteção Social

Nos modelos de proteção social a participação da família passa a ter um espaço privilegiado, pois ela passa a ser a responsável pelo bem-estar de seus membros. Desse modo, Carvalho (2008) assemelha o exercício de proteção inerentes das famílias com as funções das políticas sociais, pois, segundo ela, as duas visam dar conta da produção e da proteção social dos que estão sobre sua tutela. A autora afirma que nas comunidades contemporâneas essas funções são compartilhadas com o Estado, pelas políticas públicas. Com isso, o Estado e a família desempenham papéis similares, pois regulam, normatizam, impõem direitos de propriedade, poder e dever de proteção e assistência. É nesse contexto, que a autora afirma que com a Constituição e com o ECA, na década de 1990, o Estado acaba colocando o olhar na infância: “[...] Não era propriamente um olhar sobre a família, mas sim para a criança na família: ‘Lugar de criança é na família, na escola e na comunidade’(slogan da época)” (CARVALHO, 2008, p. 268).

Esses papéis similares do Estado e da família não são semelhantes por mera coincidência. Pois, de acordo com Miotto (2009), a partir do momento que entra em cena o projeto de Estado neoliberal, há uma “supervalorização da família”, em que o Estado passa sua responsabilidade de garantir a proteção social da família para a sociedade civil, focando no voluntariado que favorece “a reativação das práticas disciplinadoras tão comuns nos séculos anteriores, principalmente em relação as famílias pobres” (MIOTTO, 2009, p. 141).

É nesse sentido que Miotto (2009) faz uma interpretação dos dois conceitos usados por Esping-Andersen, o de familismo e o de desfamíliação. O familismo coloca a família como responsável em assumir o bem-estar de seus membros, como já foi mencionado, é uma supervalorização da família como garantidora da proteção, do amparo e sustento. No entanto, ao contrário desse conceito, a desfamíliação:

[...] refere-se ao grau de abrandamento da responsabilidade familiar em relação à provisão de bem-estar social, seja através do Estado ou do mercado. Portanto, o processo de desfamíliação pressupõe a diminuição dos encargos familiares e a independência da família especialmente em relação ao parentesco, através de políticas de familiares / sociais (MIOTTO, 2009, p. 135).

Andrade (2008, p. 58), ao interpretar o conceito de desfamiliarização de Esping-Andersen, afirma que este significa a “redução das dependências familiares em relação a proteção e ao bem-estar”. Assim, o autor ao citar Esping-Andersen esclarece estes conceitos:

[...] desfamiliarizar não significa opor-se à família; ao contrário, o termo desfamiliarização pretende descrever em que medidas as responsabilidades de atenção, cura e bem-estar das famílias foram reduzidas. [...] Um sistema familista, assume (e age para) que qualquer núcleo familiar seja o primeiro responsável pelo bem-estar dos seus membros. [...] (ESPING-ANDERSEN, 2000, apud ANDRADE, 2008, p. 58).

Com base nisso, tanto o familismo, como a desfamiliarização nos são apresentados a todo o momento pelo senso comum. Está internalizado pela sociedade e Estado que culpabiliza a família por tudo o que acontece com suas crianças, e muitas vezes, como é o caso da desfamiliarização, pela própria família que prefere deixar que as instituições resolvam os “problemas” de suas crianças, idosos, deficientes etc. Além disso, essa “semelhança” do exercício da família com as funções das políticas sociais nos mostra a maneira que o Estado controla as relações sociais dos indivíduos, decidindo de quem é a responsabilidade da garantia dos mínimos sociais.

Donzelot (1980) afirma que a família está envolvida nas relações sociais pelo sistema de obrigações, das honras, dos favores e desfavores. Assim, o sistema judiciário se faz necessário para a sociedade pelo fato de que essas relações são estabelecidas por alianças matrimoniais e obediências clientelísticas, que colocam a sociedade em uma “guerra civil”. Este autor salienta que as pessoas que não fazem parte de uma família, ou seja, não estão envolvidas no sistema de obrigações, são considerados como “um problema de ordem pública”, que dependem da caridade ou da administração pública para sobreviverem: “É o nível das pessoas sem fé, sem eira, nem beira, mendigos e vagabundos que, por não estarem em nada ligados ao aparelho social, desempenham o papel de perturbadores neste sistema das proteções e obrigações” (DONZELOT, 1980, p. 50).

A administração pública que o autor relata tem por objetivo internar esses “sujeitos” com o objetivo de os tirarem do “jogo social”, de garantir a ordem da sociedade. Assim, a família é vista como o apoio do Estado, pois essa responsabilidade é colocada nela em manter a ordem:

O Estado diz as famílias: mantende vossa gente nas regras de obediência às nossas exigências, com o que, podereis fazer deles o uso que vos convier e, se eles transgredirem vossas injunções, nós vos forneceremos o apoio necessário para chamá-los à ordem (DONZELOT, 1980, p. 51).

Desse modo, o autor vem contextualizando que no decorrer do século XVIII, a família já não consegue ter controle sobre os seus membros e os mendigos se tornam em “vagabundos perigosos”, com isso ameaçando a ordem social. Assim, a administração pública tende a tornar mais rigorosa, criando hospitais gerais para dar a coerção necessária às famílias. No entanto, essa preocupação do Estado levou para outra vertente, a qual Donzelot (1980) nos mostra ao enfatizar que foi por meio disso que começaram a surgir as primeiras políticas sociais:

Por um lado, o problema do pauperismo, o aumento intermitente dessas ondas de indigentes que, exigindo do Estado mais subsídios, haviam-no incitado, no auge do período revolucionário, a transformar-se na instância reorganizadora do corpo social em função dos direitos dos pobres à assistência, ao trabalho e à educação (DONZELOT, 1980, p. 54).

Assim, existiam três formas de assistência aos pobres: “os Hospitais Gerais e as reclusões para os vagabundos, a esmola individual para os mendigos, e as companhias de caridade organizadas em torno das paróquias [...]” (DONZELOT, 1980, p. 58). No entanto, essas formas de assistência só reproduziam a pobreza, pois tinham o intuito de disfarçar, esconder os “vagabundos”.

Com isso, o Estado assume a função de “proteção” para o “bom” funcionamento da sociedade”, por meio de dispositivos que penetram, normatizando os membros das famílias:

[...] Noutra vertente eles provocam a reorganização da vida familiar em torno da preocupação de majorar sua autonomia, fazendo intervir as normas como vantagens propícias a uma melhor realização dessa autonomia, apoiando-se para fazer aceitá-las, numa liberalização das relações intra-familiares (DONZELOT, 1980, p. 86).

É nesse momento que o autor data a passagem do “governo das famílias” para o “governo por meio das famílias”, ou seja, a família passa a ser um suporte obrigatório dos imperativos sociais. Assim, a família é estabelecida pela norma estatal e moralização

filantrópica, ela tem a obrigação de reter e vigiar os filhos, pois se o não fizer, essa será objeto de vigilância e de disciplinarização (DONZELOT, 1980).

O autor contextualiza que esta reorganização da vida familiar são originárias do poder judiciário, principalmente do tribunal de menores, que para o autor parece uma “reunião de conselho de administração de uma empresa de produção e de gestão da infância desadaptada” (DONZELOT, 1980, p. 95). Além disso, a assistência social à infância determina as mesmas funções do juizado: “[...] recrutamento por assinalamento ou abandono, colocação em estabelecimentos ou assistência educativa em meio aberto” (DONZELOT, 1980, p. 103).

É nesse contexto que a sociedade passa a ser a sociedade de tutela, nas palavras de Donzelot (1980, p. 98), “o patriarcalismo familiar só é destruído em proveito do patriarcado do Estado”. Ou seja, o Estado passa a normatizar as famílias, as que não estão sob o seu controle e não obedecem suas normas, passam a ser tuteladas pelo poder judiciário.

Assim, o poder de correção que antes era inerente ao poder paterno, como afirma Donzelot (1980), passa a ser reservado ao judiciário, fazendo com que o inquérito social possa representar assistência ou repressão ao menor.³ Dessa maneira, a sociedade de tutela era aquela que, quando uma família ou seus “menores” não andavam de acordo com as leis, eram retirados dessa para ser corrigida a situação como forma de assistência. Em certa medida, ainda encontramos este tipo de “solução”:

[...] um resultado bom é quando você tem uma pessoa, uma criança, que ela sofre violência dentro da casa pelos próprios pais, e a gente consegue tirar a criança da própria família. Aí essa... esse é um resultado muito bom, porque, apesar da... da criança sofrer né? porque mãe é mãe, pai é pai, e elas mesmo... porque assim, tem alguns casos que mesmo a criança sofrendo tudo isso... passando por tudo isso, ela não quer deixar a mãe, porque tem medo, que... de certa... às vezes a mãe coloca coisa na cabeça, né? deles, fala que o Conselho é ruim, que o Conselho vai pegar eles, vai prender... e aí... uma... de certa forma assim, uma coisa boa que acontece é quando a gente tira, e a gente vê que a criança não vai mais passar por aquilo, que passava na própria casa, na própria família, é uma delas (Entrevista B).

Donzelot (1980) afirma que, com a inserção da psiquiatria e psicologia no Judiciário por meio da investigação médico-psicológica, a família passa a ser a doença que precisa

³ Com o ECA (1990), o termo “menor” foi considerado inapropriado.

ser sarada, ou seja, quando uma criança se envolve na criminalidade, a culpada é a família por suas “anomalias”:

[...] Qual é a situação moral dos pais ou tutores? Qual o estado de saúde do pai (alcoolismo, tuberculose, sífilis, criminalidade), e da mãe (mesmos critérios, salvo que a prostituição substitui a criminalidade)? As carências da criança podem ser colocadas em relações alternativas com dois tipos de carência familiar: a insuficiência educativa e a exigência de anomalias degenerativas. A família, mais do que o doente, mais do que a criança-problema, torna-se, portanto, o verdadeiro lugar da doença, e o médico psiquiatra é o único a poder discriminar, nessa patologia, o que compete à disciplina ou ao tratamento orgânico (DONZELOT, 1980, p. 122).

As famílias “inestruturadas”, conforme as palavras do autor e para a visão da sociedade normatizadora, são aquelas que têm instabilidade profissional, imoralidade e falta de asseio. É nesse sentido que analisamos como este conceito de tutela e como esse conceito de “famílias inestruturadas” ainda estão presentes em nossa sociedade. Conforme a pesquisa realizada, quando se perguntava as causas da violência doméstica, percebia-se como ainda culpabilizam a família por ser ou não ser isso ou aquilo:

[...] a questão de violência doméstica é uma questão que tá enraizada na cultura, né? Vou dá um exemplo pra você... é... famílias sem estrutura, desestruturada, tem tudo o que quer pra prática de violência doméstica contra a criança. A maior parte das famílias daqui de Miracema, acredito que é talvez mais de 50% das famílias são uma estrutura precária, tem só a mãe ou tem só o pai, ou às vezes os filhos são criados com os avós, né? quando tem a mãe e o pai, o pai é alcoólatra, a mãe é alcoólatra, ou as vezes quando tem só a mãe, a mãe é drogada, é viciada, é alcoólatra, ela não teve conhecimento, por exemplo, de como criar... ela não tem conhecimento de quando foi criada, não tem também o conhecimento de como criar os filhos, é uma questão cultural no meu entendimento, né? [...] (Entrevista C).

Com base nisso, percebemos como é tratada a questão da violência em nossa sociedade, e como às vezes a “violência” parte de dentro dos órgãos da rede de Proteção, pois reproduzem a ideologia da classe dominante, em que a família é a responsável pela proteção social de seus membros, ou seja, a culpabilização da família, principalmente centralizando o papel da mulher (mãe, esposa) como a responsável pela criação e organização familiar. Todos esses conceitos estão baseados em moralismos, ideologias impostas pela dominação burguesa e transmitidas diariamente pela mídia, assim como associar as “famílias desestruturadas”, principalmente as que praticam violência com suas crianças, com fatores da região onde moram ou por suas condições financeiras:

[...] A nossa comunidade aqui, não é muito diferente em qualquer região do Brasil, tem muitas regiões digamos assim, de diversos aspectos de desenvolvimento cultural como o sudeste, sul, aqui no norte e nordeste normalmente é mais acentuado, né? a falta de conhecimento né? no trato do filho, por exemplo. Não sabem dar educação, não receberam e não sabe dá educação, e a maior parte das famílias com essas características, o que que é: são famílias de baixa renda, né? é... com pais e mães analfabetos, sem profissão, então uma série de coisas que acaba acontecendo... é uma coisa cultural, já tem já... a centenas de anos aqui no Brasil, acho que desde do descobrimento, é consequência daquela falta de desenvolvimento cultural nossa né? desde da época do Império. Isso aí é uma coisa enraizada (Entrevista C).

Com base nisso, analisamos uma culpabilização da família por fatores inerentes ao próprio sistema capitalista, como a desigualdade social. O Estado reforça a responsabilidade das famílias em garantir educação, sustento, enfim, a proteção social. É nesse sentido que discutiremos a seguir o processo histórico de construção e implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, que, como sabemos, a assistência social brasileira oscilava em medidas paliativas e assistencialistas por parte do Estado até ser reconhecida como direito.

Proteção Social Básica e Especial

A Assistência social compõe a Seguridade Social disposta na Constituição Federal de 1988 juntamente com a Política de Saúde e a Previdência Social. De acordo com Couto, Yazbek e Raichelis (2010, p. 32), a Assistência Social tem uma construção histórica apoiada “[...] na matriz do favor, do clientelismo, do apadrinhamento e do mando”. No entanto, a autora pontua que tanto a Constituição Federal de 1988 como a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) colocaram a Assistência Social para outro campo, o da Seguridade e Proteção Social. Assim, da Carta Constitucional à aprovação da LOAS passaram-se cinco anos, um resumo histórico de alguns avanços e retrocessos, pois, ao mesmo tempo que se avançou com a Constituição de 1988, retrocedeu com a inserção do Estado neoliberal, em que as políticas sociais sofriam o impacto das políticas econômicas neoliberais, ocasionando pouco investimento no campo social (COUTO; YASBEK; RAICHELIS, 2010).

É preciso salientar que a primeira Política Nacional de Assistência Social só foi aprovada em 1998, depois de cinco anos de regulamentação da Loas. No entanto, esta política apresentou insuficiência por causa do Programa Comunidade Solidária, que era uma estratégia do governo Fernando Henrique Cardoso para enfrentamento da pobreza. Assim, este programa se apresentou com caráter focalista, ou seja, retrocede a Assistência Social ao favor e não como direito dos cidadãos (COUTO; YASBEK; RAICHELIS, 2010). Dessa maneira, os anos 1990 foram marcados por perdas dos trabalhadores no que se refere a conquistas dos direitos de proteção social. Por causa da inserção de políticas econômicas neoliberais, o governo retoma a lógica da filantropia, dessa vez com um caráter mais moderno para o enfrentamento das expressões da questão social.

Foi por meio da Política Nacional de Assistência Social de 2004 que tornou claro “[...] as diretrizes para efetivação da Assistência Social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado, apoiada em um modelo de gestão compartilhada [...] (COUTO; YASBEK; RAICHELIS, 2010, p. 38). É somente após a aprovação da PNAS (BRASIL, 2004) e da Norma Operacional Básica NOB-SUAS (BRASIL, 2007) que se iniciou o processo de implementação do Sistema único de Assistência Social (SUAS), iniciando um modelo de gestão compartilhada, ou seja, esta política determina as atribuições dos três níveis de gestão para a efetivação de direitos socioassistenciais (BRASIL, 2007). Desse modo:

À PNAS seguiu-se o processo de construção e normatização nacional do Sistema único de Assistência Social – SUAS, aprovado em julho de 2005 pelo CNAS (por meio da NOB n. 130, de 15 de julho de 2005). O Suas está voltado à articulação em todo o território nacional das responsabilidades, vínculos e hierarquia, do sistema de serviços, benefícios e ações de assistência social, de caráter permanente ou eventual, executados e providos por pessoas jurídicas de direito público sob critério de universalidade e de ação em rede hierarquizada e em articulação com iniciativas da sociedade civil (COUTO; YASBEK; RAICHELIS, 2010, p. 38).

Nesse sentido, conforme a Constituição Federal (BRASIL, 1988), a Assistência Social deverá ser prestada a quem dela necessitar. Os usuários desta, conforme a Política Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2004), são cidadãos e grupos que se encontram em vulnerabilidade social, ou seja, com perda e fragilidade dos vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos técnicos, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela

pobreza e/ou no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal ou informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal.

Com isso, na PNAS (BRASIL, 2004), a Assistência social é dividida em “Proteção Social Básica”, que é executada nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e tem por objetivo prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares. Esta proteção é destinada à população que vive em situação de vulnerabilidade social advindas da pobreza, privação de renda e/ou fragilização de vínculos afetivos - relacionais e de pertencimento social; e em “Proteção Social Especial”, que é executada nos Centros de Referência Especializados em Assistência Social (CREAS), e tem por objetivo priorizar a reestruturação dos serviços de abrigamento dos indivíduos que, por uma série de fatores, não contam mais com a proteção e o cuidado de suas famílias.

É relevante considerar que a Proteção Social Especial é uma modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus-tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducadoras, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras (BRASIL, 2004). Desse modo, crianças vítimas de violência doméstica deveriam ser atendidas pela Proteção Social Especial, no entanto, muitos municípios, como Miracema do Tocantins, não têm o CREAS, deixando que uma expressão da questão social, que é a violência doméstica seja resolvida por meio de ações imediatistas. Sendo assim, o órgão de Assistência Social que atende à criança vítima de violência doméstica no município de Miracema é o CRAS, que, segundo a pesquisa realizada, atua na prevenção, mas não contém a estrutura adequada para desenvolver sua proposta.

Em consonância, com a pesquisa apresentada por Silva, Araújo e Lima (2010), realizada em sete estados brasileiros,⁴ as críticas frequentes dos gestores do SUAS referem-se aos recursos humanos e ao financiamento:

⁴ “Além da análise da Política de Assistência Social, com destaque para alguns dos seus fundamentos e conceitos, foi realizada pesquisa de campo considerando dois aspectos: a) análise da gestão estadual e municipal da Política de Assistência Social, realizada mediante entrevistas semiestruturadas com os gestores dos Estados e

A falta de equipe técnica especializada e capacitada em número suficiente para o atendimento das demandas foi destacada como principal crítica por 30,2% dos municípios. A não transferência de recursos financeiros, especialmente por parte dos Estados, foi apontada por 22,2% dos municípios. Em seguida foram apontadas como críticas: a falta de capacitação em 9,6%; a ausência de parceria entre o Estado e os municípios em 8,2%; a falta de espaço físico para melhor desenvolvimento das ações em 5,8% e a fragilidade na estruturação das redes de proteção social em 4,8% (SILVA; ARAÚJO; LIMA, 2010, p. 88).

Assim, observamos a semelhança destas críticas apresentadas também em nossa pesquisa. Críticas em relação à falta de investimento do Poder Público em dar suporte para um bom funcionamento do CRAS, e, assim, conseguir efetivar a política de proteção básica disposta na PNAS/2004:

[...] No entanto é... a gente não tem, né? o apoio, estrutura física, recursos materiais, recursos humanos suficiente, né? então falta tudo isso dentro do CRAS, a gente acaba que não consegue desenvolver, desenvolver um trabalho adequado com essas famílias. Na verdade o CRAS como ele trabalha na prevenção, o que agente faz, a gente acompanha essas famílias, principalmente essas que estão aí no descumprimento da... das condicionalidades do bolsa família e aí a partir do que a gente observa, a gente monta grupos né?, de convivência, de fortalecimento de vínculos e tudo mais, seja de crianças, ou de adolescentes, seja de... das próprias famílias, ou de mulheres. Só que dada a tantas dificuldades que nos temos, a gente acaba que não tem, o que nós conseguimos até hoje no CRAS foi um grupo de idosos. E iniciamos um grupo de crianças de 0 a 6 anos, que depois a gente... diante as dificuldades a gente não conseguiu continuar. Então é... acaba que a gente não consegue fazer, né? (Entrevista A).

Conforme a Norma Operacional de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH/SUAS), a equipe de referência do CRAS que prestam e executam serviços de Proteção Social Básica é composta nos municípios de Pequeno Porte I, como é o caso de Miracema do Tocantins, por dois técnicos de nível superior, uma assistente social e outro preferencialmente psicólogo e dois técnicos de nível médio. Além disso, a equipe de referência do CREAS para prestação e execução de serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade é composta por um coordenador, um assistente social, um psicólogo, um

municípios se lecionados para o estudo de campo, bem como técnicos mais diretamente relacionados com a referida Política no respectivo nível de governo: estadual e municipal; b) estudo do processo de implantação e implementação do Suas em nível nacional desenvolvido mediante pesquisa empírica em 7 Estados, sendo os Estados selecionados intencionalmente em diferentes regiões geográficas do país: um Estado da Região Norte (Pará); dois Estados da Região Nordeste (Pernambuco e Maranhão); dois Estados da Região Sudeste (São Paulo e Minas Gerais) e dois Estados da Região Sul (Rio Grande do Sul e Paraná)". Rojas Couto et al. (2010).

advogado, dois profissionais de nível superior ou médio e um auxiliar administrativo. Em relação a isso:

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 reduzido investimento na formação de equipes profissionais permanentes e qualificadas para efetivar ações que rompem com a subalternidade que historicamente marcou o trabalho dessa área (COUTO; YASBEK; RAICHELIS, 2010, p. 57).

Para Couto, Yasbek e Raichelis (2010, p. 57), a maioria dos municípios brasileiros se enquadra nesse panorama, principalmente os de pequeno porte, que “[...] contam com frágeis estruturas institucionais de gestão, rotinas técnicas e administrativas incipientes e recursos humanos reduzidos”. Dessa maneira, os municípios ignoram os serviços de Proteção Social Especial por considerarem o custo muito alto. De acordo com a pesquisa realizada, o governo por alegar a falta de recursos para a implantação do CREAS tem capacitado apenas um técnico de média complexidade no município para atender principalmente a crianças em situação de violência, trabalho infantil, mulheres, idosos, enfim, toda a demanda da equipe CREAS ficará sob responsabilidade de um técnico.

Desse modo, fragilizam os serviços de Proteção Social Especial desconsiderando que na NOB-RH prevê a transferência de recursos do Governo Federal para os municípios para o cofinanciamento dos serviços, programas, projetos e gestão dos benefícios para o pagamento da remuneração dos trabalhadores e/ou servidores públicos concursados da Assistência Social. No entanto, os municípios não cumprem o previsto na PNAS/2004 e NOB-RH, desfavorecendo os usuários da política de assistência social, principalmente em relação à implementação dos CREAS nos municípios, deixando uma grande distância entre proteção social básica e proteção social especial.

É nesse contexto que observamos que não avançamos tanto assim, pois ainda é preciso superar o assistencialismo, e romper com práticas paliativas advindas do Estado, como exemplo disso a contratação de somente um técnico de média complexidade. Isso nos apresenta a realidade da implementação do SUAS, principalmente nos municípios de pequeno porte, uma realidade de serviços fragmentados, com serviços direcionados às demandas rotineiras, o que conforme Silva, Araújo e Lima (2010) reafirma a trajetória do

assistencialismo que ainda está presente nos municípios brasileiros. Assim, a efetividade da política de assistência social se relaciona a estas ações de “atendimento rotineiro” em um contexto de espaço físico insuficiente, adaptações mal-elaboradas, recursos humanos insuficientes que impossibilita a articulação de uma possível Rede de Proteção.

Conselho Tutelar e Juizado da Infância e Juventude

Os mecanismos viabilizadores da participação social e da efetivação do ECA - os Conselhos - atuam tanto na formulação e controle das políticas públicas (Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente), tanto no zelo e fiscalização dos direitos garantidos (Conselhos Tutelares).

O Conselho Tutelar, para Andrade (2000), está em um lugar intermediário, não é sociedade civil e não é Estado, apesar de ter características dos dois. É uma instituição voltada para o controle dos indivíduos e de suas condutas, tem a obrigação de defender os direitos da criança e do adolescente e prevalecer a ordem nos municípios. No Brasil já existia ações direcionadas a isto, seja de natureza religiosa (como assistência prestada pelos Vincentinos, e mais recente a pastoral da Criança), ou seja, de natureza civil (clubes de serviços como Lyons Club, Rotary Club). O autor ressalta ainda, que a comissão que elaborou o ECA tinha duas vertentes: a “vertente de direita”, que apresentava um Conselho conservador, controlador, e a “vertente de esquerda”, progressista, que objetivava por um Conselho com um projeto de mudança da sociedade. Da mesma maneira, pensa Silva (2005), ao afirmar que não podemos considerar o ECA oriundo somente dos anseios das lutas sociais, mas como produto de diversos interesses políticos, jurídicos e sociais, com conteúdos e interesses divergentes. Assim, pode-se afirmar que:

Esperava-se, na implantação dos Conselhos Tutelares, a possibilidade de colocar instrumentos nas mãos dos cidadãos para zelar, promover, orientar, encaminhar e tomar providências em situações de risco pessoal e social, ou seja, de abandono, negligência, exploração, violência, crueldade e discriminação de crianças e adolescentes. No entanto, esses órgãos têm se constituído como uma ação reguladora dos sujeitos e não da universalidade das questões garantidas na Lei. Assim, o Conselho Tutelar vai se caracterizando menos como um órgão garantidor de direitos e mais como cobrador de deveres relativos aos indivíduos. Direitos que são, também, deveres – como, por exemplo, o direito à educação, que é também um dever para aqueles que podem exercitar o direito (ANDRADE, 2000, p. 31).

A necessidade deste órgão se encontra na demanda que o aparelho jurídico já não comporta, pois, para Fávero (2005), o Juizado da Infância e da Juventude sempre assumiu um papel de controle e disciplinamento de comportamentos, ao contrário de ser uma instância de “assistência e proteção”. O problema do “menor” para este órgão era encarado como caso de polícia, de punição. Desse modo, o ECA propicia, de acordo com Andrade (2000), uma reforma judiciária que retira do juiz de menores e coloca como função do Conselho Tutelar ser um administrador social. Entretanto, o Conselho Tutelar tem se tornado um acolhedor de queixas ou denúncias de fatos que violem os direitos de crianças e adolescentes.

Segundo Andrade (2000), muito se tem avançado, os Conselhos tem buscado efetivar o que está previsto no ECA, porém, muitos continuam apenas perpetuando a ação de controle dos indivíduos, como fazia o Juizado. Conforme Azevedo e Guerra (2007), a questão social do “menor” deveria ser analisada não como questão policial, mas sim como “resultado de uma determinada dinâmica histórica do processo de produção, não sendo questão de segurança nacional, mas de cidadania, ou de falta de cidadania, pela desigualdade social cristalizada.” (ANDRADE, 2000, p. 32).

Desse modo, os Conselhos acabam lançando estratégias de controle e correção do indivíduo entendida como estratégias políticas de moralização, de normalização, de culpabilização, de infantilização, de higienização e familiarização da clientela atendida (LE MOS, 2003), reforçando a falta de compromisso do Estado em investir em medidas de proteção à criança ao assumir uma postura conservadora com uma feição punitiva.

As ações coercitivas, em certa medida partem de um poder, que é considerado como uma parte do Estado, o poder Judiciário. A esse respeito é elucidado o que Fávero (2005, p. 22) diz: “O judiciário tem a capacidade e a possibilidade formal de agir, de determinar o comportamento do homem.” Ele é posto para consertar desvios de conduta de grupos e classes sociais, ou seja, é uma:

[...] instância normatizadora no dia a dia de indivíduos, grupos e classes sociais, busca, pela lei, enquadrar determinadas situações, visando a manutenção ou o restabelecimento da ordem. Seu poder é aplicado prioritariamente de forma coercitiva ou repressiva, direcionado para o disciplinamento, a normalização de condutas (FÁVERO, 2005, p. 23).

Dessa maneira, o Juizado da Infância e Juventude atua como julgador dos processos referentes aos interesses das crianças e adolescentes, é o Juiz que aplica as medidas de proteção dispostas no ECA. Com base nisso, o Conselho funciona como uma espécie de triagem de casos, que se transformarão ou não em processos judiciais. É nesse sentido que o Conselho serializa a multiplicidade de problemas sociais e encaminha estes a uma rede de órgãos (LEMOS, 2003).

Além disso, a sociedade vê a descentralização, que possibilitou a criação dos Conselhos, como um grande marco da democratização, claro que foi, porém esta ainda assume uma feição muito controladora, um retrocesso causado pelo conservadorismo tão impregnado em nossa sociedade.

Para Coêlho (1999), a descentralização proposta pelo ECA acaba colocando o prefeito como grande expressão do poder local, é ele que passa a gerir e administrar os recursos a seu critério, o que é predominante na maioria dos municípios do interior dos estados brasileiros. Outro problema mencionado pela autora é a ausência de condições físicas para instalação dos Conselhos, o que deveria ser garantido por parte do poder executivo local. Em relação a isso, podemos observar conforme os relatos dos (as) entrevistados (as), a falta de apoio do poder público em garantir uma estrutura física adequada para a instalação dos Conselhos, recursos materiais e capacitação aos profissionais. Sendo que, de acordo com o artigo 134 do ECA, é de responsabilidade do município a previsão de recursos necessários ao funcionamento do Conselho Tutelar.

Assim, ao falar sobre a descentralização, Costa (2002) menciona que esse sistema foi implementado de uma maneira precipitada e que pode significar a fragmentação das políticas e programas, gerando desigualdades no acesso, ao contrário de seus objetivos, pois “[...] a municipalização dos recursos nem sempre tem sido proporcional à municipalização das responsabilidades” (COSTA, 2002, p. 40), no entanto, esse mesmo autor afirma que esta descentralização foi o componente fundamental da democracia.

Behring (2009) já nos mostra outra feição da descentralização ao mencionar que essa está dentro do intuito de “desresponsabilização” do Estado e não como componente da democracia. A autora nos apresenta a descentralização em duas direções: primeiro como um repasse de responsabilidade para as municipalidades e segundo como uma ênfase na sociedade civil, representada pelas Organizações Não Governamentais e no

voluntariado. Isso nos apresenta o “território da virtude, da eficácia e da solidariedade num contraponto ao Estado ineficiente, perdulário e paternalista, segundo as mais ideologias análises que procuram forjar uma ‘cultura da crise’” (BEHRING, 2009, p. 48).

A partir desta descentralização, a ação de controle dos indivíduos já não é função somente do Estado e dos órgãos públicos, passa-se esta responsabilidade também para a sociedade, controlando o cotidiano das famílias por suas instituições disciplinadoras.

Isso acontece, pois, segundo Nogueira Neto (2005), é de dentro do bloco hegemônico adultocêntrico que a luta em defesa dos direitos das crianças se faz, o bom seria os discursos e as práticas contra-hegemônicas e emancipatórias de dentro do segmento infantojuvenil, se fosse possível que esse grupo tivesse uma consciência política para construir uma participação proativa. Isso possibilitaria, segundo o autor, que políticas, programas e projetos fossem idealizados por crianças e não do pensamento de um adulto, que, muitas vezes, emolduram e domesticam. No entanto,

[...] São adultos que tentam fazer sobrelevar em si mesmos seus interesses e desejos de bloco, para se comprometerem com os interesses e desejos dos oprimidos, com o empoderamento ou potencialização estratégica de crianças e adolescentes, para sua emancipação, para se tornarem sujeitos da história (NEGUEIRA NETO, 2005 p. 7).

Decorrente disso, Nogueira Neto (2005) nos mostra que seria necessário trabalhar o discurso e a prática ideológica, produzidos diariamente pelo poder político e econômico, dominantes, hegemônicos, pois, muitas vezes, são discursos afirmando um direito positivo, “a partir da ótica daqueles a quem interessa manter a situação de dominação do mundo adulto sobre o mundo infanto-juvenil – de violência, exploração, abusos, discriminações, negligências”. Assim, para o referido autor, além das crianças necessitarem de um “atendimento público tradicional pelas políticas sociais”, a questão da violência e omissão aos direitos da criança do adolescente necessita de um atendimento muito além dos possibilitados pelas políticas sociais, parte da “promoção e proteção de direitos humanos.” (NOGUEIRA NETO, 2005, p. 9).

A esse respeito, quando se fala em “promoção da realização dos direitos de crianças e adolescentes” se relaciona ao desenvolvimento da “política de atendimento” proposta no art 86 do Estatuto. Desse modo, essa política integra a “política de promoção

e proteção dos direitos humanos” que perpassa pelas políticas públicas como um direito do cidadão e dever do Estado, da família e da sociedade. Para Nogueira Neto (2005), essa política se operacionaliza das seguintes formas: serviços e programas de execução de medidas de proteção de direitos, programas de execução de medidas socioeducativas e serviços e programas das demais políticas públicas.

É nesse sentido que o Nogueira Neto (2005, p. 10) pontua que para isso é preciso discutir as possibilidades de luta contra-hegemonica, com o intuito de romper com o processo de dominação em que crianças e adolescentes estão submetidas. Desse modo, é importante oferecer “condições sociais e políticas mais libertadoras para a produção do direito”. Para isso, é necessário que fortaleça o “sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente”:

De nada adianta colocar-se a luta pelo reconhecimento dos direitos humanos de crianças e adolescentes, o reconhecimento de que são “sujeitos de direitos” e ao mesmo tempo “pessoas em condição peculiar de desenvolvimento”, - se com isso não se procurar garantir esses direitos, isto é, promovê-los e protegê-los, por meio de instrumentos normativos (leis, tratados, resoluções, decretos etc.) e de mecanismos (processos de mobilização, de construção de capacidades, de apoio técnico-financeiro, de monitoramento, de ações judiciais, do gerenciamento de dados e informações, de fundos de investimento etc.), todos com o mesmo fito (NOGUEIRA NETO, 2005, p. 12).

Em relação ao “sistema de garantia de direitos” a partir da análise de Nogueira Neto (2005), afirmando que o Estatuto não é suficientemente claro a respeito deste, no entanto, o referido autor afirma que não podemos negar que o ECA dispõe sobre a “proteção de direitos”. Assim, este Sistema de Garantia de Direitos (SGD) se estabelece como elaborador, executor e monitorador de políticas públicas voltadas para a criança e o adolescente em parceria com a sociedade civil e poder público:

Cabe ao SGD o papel de: a) potencializar estrategicamente a promoção e proteção dos direitos da infância/adolescência, no campo de todas as políticas públicas, especialmente no campo das políticas sociais e de b) manter restritamente um tipo especial de atendimento direto, emergencial, em linha de “cuidado integrado inicial”, a crianças e adolescentes com seus direitos ameaçados ou violados (“credores de direitos”) ou adolescentes infratores (“em conflito com a lei”) (NOGUEIRA NETO, 2005, p. 14).

Em relação a isso, com o SGD inicia-se um movimento articulado em prol da promoção e proteção dos direitos da criança e do adolescente. Assim, a promoção dos direitos da criança e do adolescente é viabilizada pelos Conselhos Nacionais, Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, e na perspectiva da defesa de direitos é composto pelo Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Centros de Defesa (CEDECAS), Segurança Pública e Conselhos Tutelares. Em relação a isso, conforme a pesquisa realizada, a Justiça da Infância e Juventude também comporta essa rede de órgãos:

[...] O que que é Justiça da Infância e Juventude, são todos os órgãos, né? da rede de proteção incluídos nesse Ministério: Conselho Tutelar, Conselhos de direitos, o CMDCA, é... diversos segmentos da comunidade, né? a APAE, Associação de Classe, Igrejas, né? Polícia Militar, Polícia Civil, né? depois vem o que que é... a promotoria de Justiça né? e a Justiça da Infância e Juventude que é o poder Judiciário. São totalmente, né? compostos de órgãos diversos, como você pode ver [...] (Entrevista C).

Com base nisso, Nogueira Neto (2005) salienta um ponto primordial na promoção e proteção de direitos da criança vítima de violência, pois muitas vezes as intervenções judiciais em defesa da criança acaba somente responsabilizando o violador, o que leva à “revitimização” da criança. Ou seja, a criança que tem seus direitos violados deve ser atendida tanto na esfera judicial como na social, necessitando de um atendimento psicossocial e que sejam garantidos seus direitos às políticas públicas: “Não cabe ao juiz (e conseqüentemente, ao promotor, ao delegado de polícia, ao conselho tutelar) fazer indevidamente o papel de gestores (formuladores, coordenadores e executores) de políticas públicas” (NOGUEIRA NETO, 2005, p. 16).

Assim, Nogueira Neto (2005) enfatiza a diferença do “programa de execução de medidas de proteção de direitos” para “programas de proteção social”, ou seja, quando se diz que uma criança tem os direitos violados, essa precisa ser atendida conforme a “política de atendimento” disposta no ECA, no entanto, os serviços de proteção social são destinados às famílias em vulnerabilidade social, desse modo:

Os programas nascidos do Estatuto devem ser implementados para servir como “retaguardas”, como serviços e programas de apoio principalmente às Varas da Infância e Juventude a aos Conselhos Tutelares. São instâncias públicas criadas para executarem decisões desses órgãos, para atenderem suas requisições.

Para lá não vão crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social, como um encaminhamento social, depois de reconhecidas como nessa situação social, por meio de um estudo social (âmbito do Serviço Social). Para lá vão crianças e adolescentes com seus “direitos ameaçados e violados” (art. 98 – Estatuto citado), por força da aplicação formal de uma “medida específica de proteção” de direitos, aplicada por autoridade competente, nos termos do Estatuto, isto é, após procedimento contencioso próprio, onde se garanta ampla defesa para as partes e que resulte em decisão judicial ou administrativa, da qual caiba recurso (NOGUEIRA NETO, 2005, p. 18).

Com base nisso é que se faz necessário ter uma rede articulada para atender à criança vítima de violência, que precisa ser atendida conforme a Política de atendimento disposta no ECA, porém, de acordo com suas necessidades, ou seja, se ela está em situação de vulnerabilidade social precisa ser atendida pelas demais políticas sociais públicas.

Articulação em rede no município de Miracema do Tocantins - TO

A política de atendimento disposta no ECA está relacionada com a proteção dos direitos humanos, no entanto, a política de assistência social está direcionada às famílias que se encontram em vulnerabilidade social. Assim, ambas atendem à criança vítima de violência doméstica. O que Nogueira Neto (2005) enfatiza é que nenhuma dessas políticas devem andar sozinhas, elas devem estar articuladas em uma rede de órgãos e serviços. É embasado nisso que se construiu a proposta da pesquisa realizada no ano de 2011 na suposta rede de proteção à criança do município de Miracema do Tocantins –TO.

Para entendermos como funciona essa articulação em rede, usamos Sanicola (2008), que afirma que as redes sociais devem ser pensadas como formas de relações sociais. Assim a autora conceitua o termo rede:

[...] o termo “rede” pertence à linguagem comum, assumindo diferentes acepções, as quais, dependendo da concretude dos objetos, entram no mundo simbólico dos sujeitos, contribuindo para a construção de representações da realidade, ora pertencentes ao mundo das alegorias, ora bastante práticas. Por conseguinte, a ideia de rede, para alguns associa-se ao trapézio e, para outros, ao controle. O conceito de rede indica um “objeto” que cria uma relação entre pontos mediante ligações entre eles que, cruzando-se, são amarradas e formam malhas de maior ou menor densidade. No ponto de ligação, ou seja, no nó e por meio do nó, acontecem trocas sinérgicas (SANICOLA, 2008, p. 13).

Com base nisso, quando perguntamos o conceito de articulação em rede para os (as) entrevistados (as), tivemos duas definições, uma em relação ao trabalho organizado, a junção de todos os órgãos que atendem à criança vítima de violência para elaboração de planos e metas de trabalho, e outra relacionada ao compromisso dos órgãos que atendem à criança a trabalharem em equipe e desempenharem ações conjuntas. No entanto, as entrevistas apresentaram a ausência desta articulação em rede no município. Assim, nos é apresentado como está essa articulação em rede no município, muito diferente da definição de Sanicola (2008), que afirma que a rede permite circular informações, apoiar, conter e distribuir forças. Essa articulação em Miracema se dá de maneira superficial, por meio de encaminhamentos e de participações conjuntas em eventos:

[...] a gente encaminha pro Ministério Público, eles encaminham pra gente, mas não existe uma articulação efetiva da rede. [...] O Conselho Tutelar também, ele fica muito só, primeiro porque ele não tem uma estrutura, né? Ele é um serviço acompanhado pela Assistência Social, mas ele é autônomo, então já gera todo uma... um desconforto, né?. [...] A gente é... às vezes em determinados eventos, em determinadas situações, a gente até consegue trazer alguém, mas essa articulação, vamos sentar todo mundo, vamos ver como a gente vai conduzir, como vai ser esse trabalho, a gente não tem (Entrevista A).

É nesse contexto que analisamos a precariedade dessa rede em relação à ausência de instituições tanto da sociedade civil, quanto do Estado, principalmente as que trabalham a promoção da família, como as que estão em situação de vulnerabilidade social ou violência, que necessitam ser atendidas pela política de assistência. No entanto, percebemos que esta rede não está articulada no município não só por ser composta por poucos órgãos ou por faltar algumas instituições da sociedade civil e do Estado para um atendimento eficaz da política de atendimento do ECA e da política de Assistência social, mas principalmente por não estar conectada.

Nesse sentido, o resultado esperado na criação do ECA e da Política de Assistência é que órgãos e instituições constituem um trabalho articulado para efetivação dessas políticas, no entanto, o poder público pouco tem feito para isso, pois na maioria dos municípios de pequeno porte, esta rede é bastante fragmentada, composta apenas pelo Conselho Tutelar, o Juizado da Infância e Juventude e o Centro de Referência de Assistência Social, sendo que muitos desses órgãos não têm uma equipe multiprofissional.

Em relação a isso, sabemos que para romper com as práticas de coerção, ou seja, trabalhar um discurso contra-hegemônico devemos fortalecer o embate político em prol dos direitos das crianças e adolescentes. Assim, os Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente tem um papel primordial, principalmente na elaboração de um plano de trabalho que possa articular a rede que atende à criança, são eles que estabelecem as Leis municipais que determinam o recurso transmitido ao Conselho Tutelar, o salário pago aos Conselheiros, o processo para a escolha dos membros do Conselho Tutelar, além de elaborarem as diretrizes políticas voltadas a crianças e adolescentes. Porém, conforme a pesquisa realizada, esses Conselhos, na maioria dos municípios, principalmente de cidades do interior, só existem no papel.

Assim, sabemos que existe toda uma legislação específica à proteção da criança, tanto no sentido de promoção dos direitos humanos, quando no sentido de promoção das famílias que se encontram em vulnerabilidade social. No entanto, na prática não temos um trabalho articulado por falta de investimento do poder público e da sociedade civil, e principalmente por falta de um embate político que possa exigir um posicionamento do Estado. Nesse sentido, é necessário, antes de fortalecer a rede, fortalecer os movimentos sociais, a participação da população nos Conselhos, para que assim a rede se fortaleça.

Considerações finais

Toda essa discussão se fez necessária para que pudéssemos analisar como a rede de Proteção à criança vítima de violência está articulada em Miracema. A rede que envolve tanto a política de atendimento disposta no ECA como a política de assistência disposta na PNAS (BRASIL, 2004), como já mencionamos, é representada pelo Conselho Tutelar, Juizado da Infância e Juventude e CRAS.

Como produto dessa visibilidade, analisamos que o processo de identificação da violência doméstica no município se dá por meio de denúncias ao Conselho Tutelar, Ministério Público, Promotoria, CRAS, Delegacia de polícia, disque denúncia etc. Não nos prendemos aqui a dados quantitativos, pois a proposta da pesquisa é de abordagem qualitativa e está em analisar a articulação da rede. Assim, apresentamos os dados da pesquisa em relação à suposta rede, concluindo que esta encontra-se fragmentada, tanto

pela ausência de instituições governamentais e não governamentais, como pela falta de articulação desses órgãos existentes no município.

Com base nisso, os objetivos propostos para a realização desta pesquisa foram atingidos, trazendo-nos algumas conclusões: primeiro, a falta de investimento do poder executivo não só à criação de políticas e programas que atendam à criança, mas principalmente para o fortalecimento desta rede. Em segundo lugar, e até uma questão para refletirmos, em um município que possui órgãos como Conselho Tutelar, Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente, Secretaria municipal de Assistência Social, Centro de Referência em Assistência social, Defensoria, Ministério Público, Promotoria e Universidade Federal, não ter uma articulação não somente ao atendimento à criança, mas uma articulação no sentido de movimento de resistência, para reivindicar melhorias não só à execução da política de atendimento, mas a melhorias relacionadas também à política de saúde, de educação, assistência social etc., nos mostra como ainda temos que avançar no sentido de efetivação do controle social proposto na Constituição, LOAS (1993) e PNAS (2004).

E, em terceiro lugar, com a análise feita das condições concretas viabilizadas para a efetivação da Política Nacional de Assistência Social no tocante à proteção social básica e especial, podemos perceber que as ações relacionadas a tais proteções encontram-se fragmentadas no município por fatores relacionados à falta de investimento do poder público local. Assim, em Miracema possui apenas um CRAS, com serviços de proteção social básica, que, conforme a pesquisa, está com recursos humanos insuficientes e espaço inadequado. Outro ponto que é importante mencionar é a dificuldade causada pela falta do CREAS, no tocante à efetivação da proteção social, principalmente em relação à violência doméstica, pois sem os serviços de proteção social especial, os profissionais se veem obrigados a desempenhar ações paliativas diante tais expressões da questão social. Desse modo, os (as) assistentes sociais encontram-se limitados somente com os serviços de proteção básica, sem possibilidades de atuarem em situações de risco pessoal e social, desempenham suas funções por meio de encaminhamentos ao Ministério Público, Juizado e Conselho Tutelar, se inserindo na postura de controle que estes órgãos assumem.

Assim, numa conjuntura de interesses divergentes por parte do Estado, que prefere garantir a produtividade do sistema, enquanto que os direitos garantidos em Lei ficam sob responsabilidade da sociedade e família, o (a) assistente social, no tocante à defesa dos direitos humanos, é desafiado cotidianamente a superar essas posturas de controle para ter uma postura de acordo com o Projeto Ético-Político Profissional. E tal desafio está em superar as ações moralizantes, que culpabilizam as famílias e que reforçam a ideologia dominante de que a violência está centralizada nas famílias pobres. Dessa maneira, ser assistente social numa conjuntura como esta é assumir um movimento de resistência a estas ações de coerção das famílias, para que de alguma forma seja garantida a emancipação dos indivíduos sociais.

Referências

- ANDRADE, F. F. *Desfamiliarização das políticas sociais na América Latina: uma breve análise dos sistemas de proteção social da região. Barborói*, Santa Cruz do Sul, n. 31, ago./dez. 2008.
- ANDRADE, J. E. *Conselhos tutelares: sem ou cem caminhos?* São Paulo: Veras, 2000. (Série Núcleos de Pesquisa 5).
- AZEVEDO, M. A.; GUERRA, V. N. A. Vitimação e vitimização: questões conceituais. In: *Crianças vitimizadas: a síndrome do pequeno poder*. 2. ed. São Paulo: Iglu, 2007. p. 25-47.
- BEHRING, E. R. Acumulação capitalista, fundo público e política social. In: BEHRING, E. R.; MIOTO, R. C. T.; BOSCHETTI, I.; SANTOS, S. M. M. *Política social no capitalismo: tendências contemporâneas*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009. p. 44-63.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 1988.
- _____. *Estatuto da criança e do adolescente*. Brasília, 1990.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. *Norma Operacional Básica de Recursos Humanos – NOBRH/SUAS*. Brasília, 2007.
- _____. *Lei nº 9.720, de 30 de novembro de 1998*. Dá nova redação a dispositivos da Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social, e dá outras providências. Brasília, 1998.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. *Política Nacional de Assistência Social*. Brasília: CNAS, 2004.

CARVALHO, M. C. B. Famílias e políticas públicas. In: VITALE, M. A. F.; ACOSTA, A. R. *Família: redes, laços e políticas públicas*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2008. p. 267-274.

COÊLHO, A. B. S. R. Política de proteção à infância e adolescência e descentralização. *Revista Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, ano 20, n. 60, p. 92-105, jun. 1999.

COSTA, B. L. D. As mudanças na agenda das políticas sócias no Brasil e os desafios da inovação: o caso das políticas de assistência social à infância e adolescência. In: _____. *Políticas públicas*. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

COUTO, B. R.; YAZBEK, M. C.; RAICHELIS, R. A política de assistência social e o suas: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In: _____. *O sistema único de assistência social no Brasil: uma realidade em movimento*. São Paulo: Cortez, 2010. p. 32-65.

DONZELOT, J. *A polícia das famílias*. Rio de Janeiro: Graal, 1980.

FÁVERO, E. T. *Serviço social, práticas judiciais, poder: implantação e implementação do serviço social no juizado da Infância e da Juventude de São Paulo*. 2. ed. São Paulo: Veras, 2005. (Série Núcleo de Pesquisa).

LEMOS, F. C. S. *Práticas de conselheiros tutelares frente à violência doméstica: proteção e controle*. 2003. Dissertação (Mestrado em Psicologia e Sociedade) - Universidade do Estado de São Paulo, Assis.

MIOTO, R. C. T. Família e políticas públicas. In: BEHRING, E. R.; MIOTO, R. C. T.; BOSCHETTI, I.; SANTOS, S. M. M. *Política social no capitalismo: tendências contemporâneas*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009, p. 130-148.

NOGUEIRA NETO, W. Por um sistema de promoção e proteção dos direitos humanos de crianças e adolescentes. *Revista Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, ano 26, n. 83, p. 5-29, 2005.

ROJAS COUTO, B. et al. *O sistema único de assistência social no Brasil: uma realidade em movimento*. São Paulo: Cortez, 2010.

SANICOLA, L. *As dinâmicas de rede e o trabalho social*. São Paulo: Veras, 2008.

SILVA, M. L. O. O estatuto da criança e do adolescente e o código de menores: discontinuidades e continuidades. *Revista Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, ano 26, n. 83, p. 30-48, 2005.

SILVA, M. O. S.; ARAÚJO, C. C.; LIMA, V. F. S. Implantação, implementação e condições de funcionamento do SUAS nos municípios. In: COUTO, B. R. et al. (Org.). *O sistema único de assistência social no Brasil: uma realidade em movimento*. São Paulo: Cortez, 2010.

Recebido em: 18/03/2012

Aprovado em: 20/05/2012