

## **ANOTAÇÕES PARA PENSAR A PROTEÇÃO À CRIANÇA**

**Estela Scheinvar\***

### **RESUMO**

O artigo se orienta a alimentar o debate sobre as novas formas de proteção social inscritas na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Criança e do Adolescente, a partir de uma perspectiva histórica. Para tanto, discute o conceito de proteção enquanto dispositivo de intervenção política cuja produção, na sociedade moderna, é situada no contexto de outras tantas instituições como família, criança, tutela e escola. Estas fundamentam as estratégias de governo para a área social que são analisadas, na medida em que o governo é localizado como o maior responsável pelas formas modernas de proteção, a partir de relações de controle e exclusão social, ditas de “segurança”.

Palavras Chaves: *proteção, assistência social, exclusão*

### **NOTES TO THINK THE PROTECTION TO THE CHILD**

#### **ABSTRACT**

The article is oriented to feed the discussion on the new ways of social protection in the 1988's Federal Constitution and in the Children and Adolescent Statute, from a

---

\* Socióloga do Serviço de Psicologia Aplicada da Universidade Federal Fluminense. Email: [scheinvar@ig.com.br](mailto:scheinvar@ig.com.br)

historical perspective. For that, it discusses the concept of protection as a political interference dispositive whose production, in modern society, is situated in the context of many other institutions such as family, child, tutelage and school. These, found the governmental strategies to the social area that are analysed as the government is localised as the greatest responsible for the modern forms of protection in both, control and social exclusion relations, said to be “security” relations.

Key Words: *Protection, Social Work, Exclusion*

### **1. A produção da “proteção”**

A proteção social é uma prática tão antiga como a vida em grupo. Sua história, contada por autores europeus, mostra formas variadas de entender quais as situações que se tornam objeto de proteção, assim como as formas de oferecê-la. De maneira geral, a proteção é entendida como uma intervenção no sentido de equilibrar formas de organização em diferentes épocas. É um dispositivo histórico de organização social.

Na sociedade moderna, a filantropia é a forma mais difundida de oferecer “proteção social”, embora seja inquestionável a função do Estado nessas tarefas. O limite entre ambos territórios -o da filantropia e o do Estado- está dado pelo componente popularmente desprezível, da esfera “política”. No entanto, a história das práticas caritativas e, em sua forma moderna, das filantrópicas, mostram como estas não podem ser concebidas enquanto “...fórmula ingenuamente apolítica de intervenção privada na esfera dos problemas ditos sociais, mas sim como uma estratégia deliberadamente despolitizante face à instauração dos equipamentos coletivos, ocupando uma posição nevrálgica equidistante da iniciativa privada e do Estado”<sup>i</sup>.

De maneira geral, a ação social não é associada a um projeto político, mas a iniciativas particulares. A filantropia estabelece parâmetros que a distanciam da caridade tradicional (doações, esmolas, asilos, etc.) assim como do Estado. De forma sucinta pode-se dizer que a caridade se dedica ao controle dos pobres, seja através de sua reclusão ou da esmola. Suas estratégias são individualizadas, tendo como eixo a vergonha de deter uma condição que ameace certa ordem social, pelo que o auxílio que oferece, sua intervenção, depende diretamente do “bom comportamento” dos definidos como necessitados. Daí a expressão “bom pobre”, que sempre significou uma pessoa sem revolta perante sua situação: resignada. Os “pobres envergonhados” presumivelmente eram os falidos economicamente, as famílias que conviviam com gestações indesejadas e todas as formas de desprestígio social em famílias de “boa reputação”.

De outra forma intervém a filantropia. Sua prática não se preocupa com estender a mão a cada necessitado e atender cada caso, mas sim com oferecer orientação moral e transmitir as fórmulas para sua preservação. A relação da situação de “desamparo” é vinculada à condição econômica, pelo que a filantropia passa a inscrever-se no mundo da política. Como afirmam Ma. Livia Nascimento e Jorge Dávila “o social-assistencial, agora dominante, passa a utilizar outros equipamentos protetores e possui características próprias. Uma delas diz respeito à questão da especialização profissional que passou a ser exigida no interior dos estabelecimentos de assistência. Quando um corpo técnico se especializa por exemplo no suporte de crianças abandonadas, as práticas e os discursos até então instituídos quanto ao cuidado dessas crianças perdem a credibilidade e deixam de ser utilizados”<sup>ii</sup>.

A filantropia é um agente de técnicas. Técnicas que requerem de algumas condições para serem consumadas. Política e economia são conceitos que atravessam as redes técnicas. Para produzir as condições necessárias à proteção, a poupança emerge como um elemento básico, na medida em que oferece a autonomia necessária por um lado às famílias ou às obras que abraçam os “desamparados” e, por outro, ao contingente que busca qualificação para integrar o exército de assistência social.

Foucault, Deleuze, Castel, Donzelot, entre outros autores, referem o Estado Moderno enquanto elemento normatizador, que suplanta dinâmicas tradicionais, abertamente repressivas. O Estado moderno, propõe um olhar positivo em nome da ordem. Para tanto, estabelece mecanismos que garantam uma convivência harmoniosa, modernizando a concepção do controle: respeito à iniciativa privada e intromissão nela apenas para resguardá-la. Como afirma Donzelot, a intervenção do Estado no Direito Privado se dá através da norma preservadora.

Assim, quando a “boa vontade”, as redes filantrópicas, não correspondem às demandas de apoio, é consensual a responsabilização do Estado. As questões intrínsecas às relações entre o público e o privado emergem e no caso concreto das formas através das quais o Estado oferece “proteção social”, vem à tona o debate sobre as práticas específicas de exercer e manter o poder; vem à tona, portanto, o debate sobre o governo.

O “governo” como questão social e política emerge no século XVI. Talvez o argumento mais poderoso para compreender sua produção seja o demográfico. A disseminação de grupos para comunidades menos estáveis, a mobilidade trazida pela formação do sistema capitalista, coloca o governo como um recurso para manter espaços de poder e apresenta a segurança como seu fundamento. A segurança é uma das preocupações do poder soberano que permanece vigente com o advento da sociedade

moderna. Segundo Michel Foucault o poder soberano torna-se um limite para a “arte do governo”, por dois fatores: pela maior preocupação com a preservação da soberania, em função da que orienta seus esforços ao desenvolvimento de habilidades para preservá-la e pela restrição de seu objeto de intervenção, na medida em que o exercício do poder se dá na família, enquanto um modelo acabado. Trata-se, “portanto, por um lado, de um quadro muito vasto, abstrato, rígido da soberania e, por outro, de um modelo bastante estreito, débil, inconsistente: o da família. Isto é, a arte de governar procurou fundar-se na forma geral da soberania, ao mesmo tempo em que não pôde deixar de apoiar-se no modelo concreto da família; por este motivo, ela foi bloqueada por esta idéia de economia, que esta época ainda se referia apenas a um pequeno conjunto constituído pela família e pela casa”<sup>iii</sup>.

Esta relação do soberano enquanto figura fundamental do poder e a família enquanto base para sua sustentação, deixará marcas na produção das estratégias do poder tanto no âmbito da constituição do Estado quanto na relação familiar. O governo da família é uma das acepções de “economia”, característica do século XVI. Segundo esta compreensão, “economia” é uma arte de bem administrar uma casa. Casa que se administra no sentido de preservar um poder soberano, entre outros - mas primordialmente - através da relação pedagógica. A família, assim, é associada a um processo político determinado, onde sua intervenção passa a ser decisiva para a preservação da ordem a partir da qual o poder é exercido. Tal sua importância. E tal a razão que produz uma forma de intervenção reconhecida como proteção. Assim sendo, a família moderna não só está diretamente associada ao contexto político de governo, como a uma forma de governo que tece a trama da sociedade moderna. A relação que se estabelece com o modelo tradicional de família se dá enquanto um instrumento do

poder. Como afirma Donzelot, “a família é a menor organização política possível”<sup>iv</sup> e os mecanismos para exercer tal poder emergem como relações de amparo e proteção.

### **1.1 A tutela enquanto forma de proteção à infância**

Dentre as relações implicadas nas práticas de governo está a relação com a criança, que é situada no âmbito da pedagogia. A pedagogia sempre esteve implicada na família: no governo da família, cujo sentido é o governo através da família. Assim, através desta relação com a família, governo e pedagogia são noções que vão de mãos juntas. O objeto de intervenção de ambos é a família e nela recai a responsabilidade pela segurança - razão do governo. Esta é a dimensão histórica da produção da prática de culpabilização da família, atual ainda hoje. A família emerge enquanto um sujeito privilegiado na estrutura da ordem política, na medida em que através dela e nela, governo e pedagogia exercem seus poderes, enquanto dispositivos de ordenamento disciplinar. A culpabilização expressa o fundamento político da sociedade moderna, pelo que a análise das práticas familiares e das práticas pedagógicas, que estão intrinsecamente implicadas, é um recurso metodológico para entender como penetram as redes de poder.

Dentro da família, o foco que antes era centrado nas velhas gerações, transmissoras de saberes tradicionais - conforme expõe Ariès<sup>v</sup> - se desloca para as crianças. O conceito de proteção emerge associado ao de segurança, na medida em que a infância, enquanto categoria histórica moderna, vem à tona. Criança e segurança passam a ser conceitos associados através de práticas interventoras de consolidação e garantia da ordem disciplinar.

No mundo da proteção institucionalizada, os conceitos de infância e de tutela se confundem. Se o Estado tem a família como sujeito de controle social, a família investe neste novo bem social que são as crianças. Em sua omissão, cabe ao Estado assumir as práticas disciplinares. Infância não é apenas cuidado e afeto, é uma relação histórica, é uma relação política. Assim como a proteção, a relação com a criança se transforma em diferentes contextos. Uma das características mais marcantes da sociedade disciplinar talvez seja a desqualificação das formas comunitárias institucionalizadas, em favor de outras formas de institucionalização da proteção. A nova forma se dá através da relação de tutela, que passa a ser um dispositivo punitivo.

A tutela é a referência à desqualificação da família, o que significa, por um lado, o reconhecimento virtual ou real da incapacidade dos pais exercerem seus poderes e, por outro, da necessidade de que o Estado protetor os assuma diretamente ou designe uma nova figura. A criança não é subordinada a uma comunidade, mas a um espaço privado; é um valor atribuído a seus guardiães particulares. Valor que é cobrado através da relação disciplinar. Esse valor não permeia apenas à família, mas a todo espaço onde a relação com a criança se institucionaliza. Neste âmbito, destaca-se a escola.

A escola é a corresponsável pelo que se chama “processo de socialização” da criança; ou seja, é responsável pela transmissão dos saberes instituídos, através de práticas que reafirmem modelos hegemônicos. A tutela enquanto um dispositivo de intervenção para garantir, acima de tudo, a ordem familiar, age na escola desqualificando as crianças, a partir da valorização da responsabilização dos pais. A escola se coloca num lugar técnico, no lugar da neutralidade, defendendo a ordem instituída e atribuindo à família a eventual incompetência no sucesso de seus objetivos.

Neste quadro de acusados e culpabilizados, emerge na relação com a criança a figura interventora do governo.

O governo passa a ser o maior responsável pelas formas modernas de proteção. Exerce o poder através de práticas concretas em aparelhos, equipamentos, etc., a partir de relações de controle, ditas de “segurança”.

A segurança social, portanto, é um instrumento do poder que indica maior autonomia dos indivíduos, embora, paradoxalmente, implique em maior dependência. O discurso da sociedade liberal se dá no sentido de garantir a “liberdade” de cada indivíduo de forma universal. Ao mesmo tempo, essa liberdade se sustenta num artifício legal, o contrato, cuja consumação está condicionada à capacidade de cada indivíduo se enquadrar na estrutura econômica e nos modelos sociais. Capacidade que, sem dúvida, esbarra nas contradições da sociedade capitalista, a qual se sustenta na especulação do mercado, onde uma das mercadorias é a força de trabalho. Assim, as condições particulares de vida e as estratégias de sobrevivência produzidas, não são assumidas pela equipe governante como méritos ou opções, mas como ameaças sociais. Ameaças que se anunciam em função da proteção à infância. E a primeira ameaça social concreta que permeia uma família é a de perder a tutela dos filhos.

Com estas contradições político-jurídicas, a partir do século XIX as intervenções passam a ser públicas e, direta ou indiretamente, através do Estado. Esta intervenção institucional desestrutura formas de proteção tradicionais, particularmente na América Latina, onde as redes locais se caracterizavam por práticas comunitárias. A importação de modelos econômicos, sociais, políticos, desqualificam as formas arraigadas de intervenção. A organização da sociedade industrial se dá pela família, onde a criança é um valor supremo e, nessa medida, o sujeito da proteção. De fato, as formas de intervir

na família colocam à criança acima desta, pois na prática, os adultos passam a ter um lugar secundário. A família configura-se como um veículo de controle político.

Um exemplo clássico desta produção é a relação de maus tratos à criança. Relação generalizada na sociedade moderna, localizada como o maior desafio para a garantia dos direitos da criança; ou dito de forma inversa, responsabilizada pelos maiores problemas das crianças. Apesar de ser uma forma socialmente disseminada de relação e inegavelmente arraigada, a abordagem desta realidade dissocia-se do processo histórico expresso nas novas configurações que constituem o setor em questão. Se naturaliza a concepção hegemônica de infância no Estado moderno abstraindo-a do processo histórico de sua produção, que é o mesmo que produz a família moderna. Ler as velhas tradições transformando-se implica na observância da emergência de novos olhares e novas linguagens. Quando se fala em maus tratos, a família é colocada no banco dos réus para que seu “instinto perverso” seja julgado. Pressupõe-se que há um comportamento certo e outro errado e, que o certo deve ser aprendido por todos e, de forma individualizada, adotado ao interior das famílias, independentemente de recursos, hábitos, tradições e cobranças da sociedade iluminista que insiste no “dever ser”, em vez de discutir os “devires”. As relações não são cortes mecânicos, mas produções singulares através das quais emergem novos territórios. Os juízos totalitários se abstraem dos processos; abordam isoladamente fatos, sem potencializá-los enquanto acontecimentos históricos nos quais se intervém num exercício cotidiano de produção de novas subjetividades. A culpabilização é uma prática individualizada de afirmação de modelos universais.

Uma forma de proteção à família é a segurança social que, apesar de ser colocada como um princípio universal, de fato, apenas opera para os que ocupam certos lugares

de uma estrutura econômica determinada. No Brasil, este modelo se dá de forma restrita à inserção no mercado formal, a diferença de outros países onde, depois da II Guerra Mundial, a inserção ocorre de forma mais ampla. Mas o conceito que subjaz ao de segurança é o da “integração”. A filantropia adota abertamente este discurso quando reconhece seu trabalho como de “reintegração social”. Naturaliza a condição de “integrado”, abstraindo-se do contexto social que produz a relação “integração”. Desde esta perspectiva, de fato, a relação direta com o sistema sócio-econômico é o fundamento da “proteção social”.

Em nosso país, a dita independência, que é a dependência da estrutura formal, é restrita a certos setores, na medida em que vários grupos permanecem à margem desta. Tais grupos, ocupam o território das políticas de assistência social e dependem desta para se enquadrar nos modelos hegemônicos. Como assinala Foucault, “observa-se um efeito de dependência por integração e um efeito de dependência por marginalização ou exclusão”<sup>vi</sup>. Um instrumento desta relação é o Estado de Bem-Estar social ou *Welfare State*.

## **2. A institucionalização da proteção no *Welfare State***

Segurança implica em contradições, em condições instáveis, inseguras: omissões e amparo, portanto, dependência e não autonomia. Trata-se da noção de liberdade produzida pelas relações burguesas. A “integração” é concebida através de relações formais de trabalho, quando este adquire a condição de emprego. Como afirma Castel é o emprego protegido que produz “a seguridade ligada ao trabalho e não somente à propriedade, ao patrimônio”<sup>vii</sup>. O

próprio conceito de trabalho formal vem de sua associação com a noção de proteção; é o trabalho protegido pela lei; regulado.

Neste contexto se dão as relações políticas que propõem o *Welfare State* e a seguridade social (*social security*), enquanto expressão da proteção que oferece um sistema econômico construído através da exploração do trabalho. Sônia Draibe assinala que o *Welfare State* é algo mais que um mero produto da democracia de massas. “Constitui-se pela transformação fundamental do próprio Estado, de sua estrutura, de suas funções e de sua segurança externa, da liberdade econômica interna e da igualdade que perante a lei são progressivamente substituídas por uma nova razão de ser: a distribuição de serviços sociais... e as transferências em dinheiro...”<sup>viii</sup>. O *Welfare State* tem uma dimensão política diferente, pois entende que este consistiu no que Werneck Vianna expressa como “...padrão de financiamento público da economia capitalista(...) sintetizado na sistematização de uma esfera pública onde, a partir de regras universais e pactuadas, o fundo público em suas diversas formas, passou a ser o pressuposto do financiamento da acumulação do capital, de um lado e da reprodução da força de trabalho...”<sup>ix</sup>.

Como pontua Werneck Vianna no citado texto, o capital nacional no Brasil dependeu da intervenção pública para sua consolidação. Esta realidade torna polêmico o debate em relação a conceitos como “transferência de dinheiro”, “distribuição”, etc, que sugerem um desprendimento dos capitalistas de recursos “próprios” em favor da classe trabalhadora. Com todas as diferenças existentes na análise da tal relação, Ma. Lúcia Werneck Vianna assinala que, de forma geral, estes conceitos referem à “sociedade que se solidariza com o indivíduo quando o mercado o coloca em dificuldades”. Nessa medida, conclui a autora, o risco da miséria “deixa de ser problema meramente individual...e passa a constituir uma responsabilidade social, pública”<sup>x</sup>. Posto isto, cabe uma análise minuciosa das condições de

proteção no Brasil pois, tratando-se do sistema capitalista, onde o desemprego não é um acaso mas uma forma através da qual ele se estruturou em países latinoamericanos, a “proteção” no sentido da “integração” implica em práticas concretas e limitadas se relacionadas ao discurso que se prega. Seguridade social, em palavras de Castel, é “...a possibilidade de controlar o futuro porque o presente é estável...”<sup>xi</sup> Porém, no caso de muitos povos, entre eles, o brasileiro, o presente não é estável...

Sabe-se de sobra que a capacidade de integração ao sistema produtivo é limitada. Assim, as políticas de proteção se orientam no sentido de apenas contornar algumas situações limites, sem a menor pretensão de reverter o quadro estrutural que produziu a exclusão social. A expansão da proteção pública ocorre na medida em que as situações de exclusão originadas de processos de industrialização capitalista se generalizam, repercutindo na capacidade de suporte das redes primárias como a família e a comunidade.

A América Latina tem uma história muito diferente da européia. Segundo Marshall - autor clássico da teoria sobre a cidadania - o bem público é uma condição para a consolidação da cidadania<sup>xii</sup>. Portanto, não é um decreto de cidadania que estabelece as bases para a consolidação do Estado Burguês, mas é a consolidação do espaço público que produz a relação cidadã. O autor é claro quando reconhece o Estado enquanto suporte político necessário ao bom desempenho da esfera pública e não como a esfera constituinte desta. Neste sentido, para Marshall, a cidadania não é um produto do *Welfare State*, muito pelo contrário, a relação cidadã é uma condição para a estruturação do Estado de Bem-Estar Social. Nesta medida, a proteção se dá através do conceito de cidadania.

A relação sujeito-cidadão, por sua vez, refere à condição de “inclusão”, precisamente porque esta não é natural, mas um processo histórico que, por não ser mecânico, supõe certa base material e/ou de organização social - dependendo da perspectiva desde a qual se aborde

o conceito de cidadania. No entanto, as práticas de proteção partem da falaciosa premissa jurídica, segundo a qual “todos são iguais perante a lei”, o que significa que, ao invés de abordar as contradições que impedem a condição de cidadania (e sem a qual não se terão “direitos universais” garantidos) abordam-se casos pontuais, limitando qualquer perspectiva além das condições das quais se parte. Por isto, quando as políticas se autodenominam de “reintegração social” partem do suposto que em algum momento os setores excluídos participaram da estrutura econômica que regula a seguridade social e que hão de tornar a integrá-las. O uso de categorias universais naturaliza as relações sociais sem considerar as condições históricas de sua emergência. No entanto, tal premissa é nitidamente falsa, a julgar pelas experiências dos equipamentos sociais que prestam serviços de proteção à criança e ao adolescente no Brasil - e na América Latina de maneira geral. Na medida em que objetivamente as condições materiais não se transformam, as políticas de proteção propostas pelos governos brasileiros, incapazes de integrar os jovens ou suas famílias a um mercado de trabalho excludente, quando operam, o fazem através de práticas de controle disciplinar e não respondem às promessas de transformação das condições de vida.

Karl Offe reconhece no *Welfare State* uma política de ampliação do grau de redistribuição (em relação à base econômica e política que sustenta sua constituição), em vez de considerá-lo um Estado milagroso que institui a expansão de novos patamares econômicos. “Na América Latina a política social - o problema redistributivo - não foi posterior à resolução dos dois problemas anteriores (ampliação da participação na estrutura econômica e inclusão no patamar de “cidadania”), mas utilizada precisamente como instrumento de engenharia política auxiliar na solução do problema de conciliar participação ampliada e baixa institucionalização”<sup>xiii</sup> (Santos, 1988;112).

Contudo, para ser “protegido” ou “integrado” a noção de integração antecede à condição de necessidade. A “proteção” apenas opera institucionalmente seja nos setores produtivos ou nas instituições de proteção. É uma condição estar integrado para que o sistema opere e assista. Mas a integração se dá por exclusão ou por inclusão. A proteção opera para garantir condições de cidadania, entendida esta de forma consumista. Com esta lógica a criança é um sujeito de proteção, na medida em que requer de suportes para ter a condição cidadã que o Brasil lhe confere com a lei federal - Estatuto da Criança e do Adolescente. Daí que o discurso da “reintegração social” sempre esteja associado a equipamentos sociais que, inviabilizados de dar condições de independência, são produzidos para controlar os “excluídos” na medida em que os torna dependentes.

A proteção no caso dos adultos está localizada nas políticas de seguridade social. No caso da criança e do adolescente opera através do conceito de tutela. Ambas (a seguridade social e a tutela) são definidas em Lei, onde o nível de abstração se distancia da concretude das práticas cotidianas. No Brasil, a distância entre a formulação política e a realidade é abismal e até contraditória. A administração da política de proteção social acompanha a forma autoritária dos governos e, longe de se aproximar dos setores que a demandam, fazem uso político de sua implementação. Assim, independentemente dos princípios legais específicos, a proteção social foi derivada a setores econômicos e políticos lucrativos, de tal forma que os setores emergentes tomassem conta dos espaços, deixando os setores mais pauperizados cada vez mais excluídos.

Maria Lúcia Werneck anota que, na medida em que o mercado se encarrega da oferta de proteção, o único recurso para reivindicar um serviço é o *lobby* junto às elites; uma forma política corporativa, que cada vez mais inviabiliza a penetração nos espaços de proteção social. Em vez de se discutir esta área democraticamente, buscam-se alianças particulares que

garantam individualmente o acesso aos equipamentos sociais. A política de proteção social é uma das formas de fragmentar o debate. Cria sistemas localizados em função de alianças pontuais, tornando os serviços pouco eficientes além de extremamente onerosos. Em palavras de M.L. Werneck, pode-se dizer que “o *lobby* como forma de fazer política impede o alargamento da proteção social, na medida em que coibe coalizões amplas e duradouras”<sup>xiv</sup>. A proteção torna-se, portanto, um dos processos de produção de exclusão social.

## **2.1 O cidadão excluído**

Um conceito que está em questão na discussão sobre proteção social, assim como em tantos outros debates da área social, é o de cidadania. Conceito fundante da sociedade liberal, que em suas diversas concepções norteia os projetos políticos deste século no Brasil. Segundo Habermas, o *Welfare State* cristaliza a concepção de cidadão enquanto “cliente” de um “mercado”. Isto o autor conota como uma “cidadania negativa”, por referir o debate sobre a cidadania a condições materiais; por aplicar uma fórmula mecânica segundo a qual, ao se contar com condições materiais, se tem acesso aos direitos civis e atingindo estes, se tem acesso aos direitos políticos. Quando este raciocínio cartesiano é aplicado e a cidadania compreendida como um parâmetro material, a proposta de proteção se sustenta no conceito de exclusão.

Robert Castel, chama a atenção para o uso indiscriminado do conceito exclusão. A este conceito são atribuídas tantas relações de forma mecânica, que estas acabam sendo naturalizadas; pensadas como se tivessem uma lógica única e inevitável. Assim, quando é usado o termo no sentido de uma ausência, diz Castel, "oculta-se a necessidade de analisar positivamente no que consiste a ausência: os traços constitutivos essenciais das situações de

"exclusão" não se encontram nas situações em si mesmas"<sup>xv</sup>. Desde este ponto de vista, prevalece o compromisso com a desnaturalização da condição de excluído posto que, mesmo quando se pense uma cidadania a partir de condições materiais, faz parte do exercício de entendê-la, circunscrevê-la a um processo de produção do sujeito-cidadão.

Exclusão não é apenas a incapacidade de acesso a certa posição funcional, mas também o não pertencimento a certos modelos hegemônicos. Estar fora de certos parâmetros, é uma condição de exclusão. A produção da exclusão, então, é a que está sob questão. A produção da exclusão é um objeto a ser estudado, na medida em que é historicamente datado. É esta produção histórica a que entende que a construção de relações implica na produção da exclusão. Por não ser uma condição natural, mas fruto de um processo histórico e portanto, uma relação concreta, o limite entre o incluído e o excluído, torna-se num temerário abismo. A exclusão é uma relação que, na sociedade burguesa brasileira, inclui, virtualmente, a todos os cidadãos.

Paradoxalmente, embora o Estado regule o acesso aos modelos definidos como de inclusão, ao dar proteção o faz colocando a situação de exclusão como uma situação excepcional, irregular e individual. Não é questionada, tampouco, a produção de demanda de proteção: quem é o sujeito da proteção? Qual a forma de exercê-la? Em que momento e sob que condições iniciá-la e em quais abandoná-la? Muito aquém do rigor técnico, o sentido da prática de proteger está colocado em questão. Citando o referido texto de M.L. Nascimento e J. Dávila, cabe reconhecer que "...entender hoje o que é estar ou não protegido, questão social, implica entender os fatos históricos da construção do social"<sup>xvi</sup>.

Na medida em que é atribuída à "proteção" a "missão" de atender os excluídos, seu objeto transcende os sentenciados, para preocupar-se também ou às vezes até mais, com os virtualmente excluídos. A ação da proteção, no entanto, não se caracteriza pela análise e

abordagem de processos que geram a realidade em questão. A estrutura política brasileira se coloca de forma fragmentada em relação à área social, pois seu interesse maior se centra nos interesses do capital. A área social entra em cena quando oferece algum tipo de suporte para sua lógica bárbara. Desta forma, a prática da proteção social adota a individualização e a culpabilização como instrumentos. A mesma lógica que é adotada para os virtualmente excluídos.

Considerar a exclusão como uma ruptura, como sugere Castel, implicaria na concepção de um sistema pensado a partir da integração. Movimento incoerente com a estrutura política do Brasil. Nesta medida, as relações sociais se inserem num contexto de exclusão virtual, distanciando-se da dicotomia inclusão-exclusão aplicada aos que carecem de determinadas condições materiais. Não se trata de momentos de desequilíbrio, mas de relações coesas, históricas, constituintes de projetos concretos. Castel aponta para o fato da ação social ter um sentido reparador exercida através de uma intervenção especializada para "reparar" ou "cuidar" de uma incapacidade pessoal. Ao que acrescenta o autor, cabe uma análise de tais intervenções a partir do contexto social concreto. Esta análise, sem dúvida, implica em circunscrever a intervenção às condições sociais em que acontece e não à pessoa em questão. Isto é um projeto social distinto ao que prevalece institucionalmente no Brasil...

Numa dinâmica míope, a luta contra a exclusão é colocada no lugar das políticas sociais. Os efeitos excludentes são abordados tecnicamente, ao passo que o controle dos processos produtores de relações de exclusão exigem um tratamento político. Reduz-se a questão social à questão da exclusão. É na condição salarial que aparecem as fissuras responsáveis pela "exclusão", no entender de Castel, quem todavia afirma que "a exclusão não é arbitrária nem acidental. É uma forma de discriminação negativa que obedece a regras estritas de construção"<sup>xvii</sup>.

A trajetória da construção da cidadania, se retirada do debate sobre sua forma consumista, implica em entrar no debate da participação: da participação em todas as esferas de organização social. Debate que tem estado totalmente distanciado das práticas das políticas públicas de proteção, mas que é encampado por grupos da sociedade civil que penetram na Constituição Federal de 1988.

### **3. A proteção social a partir da Constituição Federal de 1988**

De acordo com a Comissão de Apoio à Reestruturação da Assistência Social - Comissão instaurada à luz da formulação da Constituição Federal de 1988 (portaria No. 3.764/86)- os principais problemas da área social se centram nos seguintes pontos: clientelismo, assistencialismo, insuficiência de recursos, fragmentação institucional, superposição de ações, centralização financeira e político-administrativa e baixa qualidade de atendimento. Perante este diagnóstico, as sugestões apontadas foram: abandono de clientelismo, substituição do assistencialismo pela assistência social, com base na garantia de condições mínimas para o exercício pleno da cidadania; prioridade de atendimento aos grupos socialmente mais frágeis (crianças, idosos e deficiente); descentralização político-administrativa por meio da municipalização dos serviços; participação da sociedade na definição e gestão das políticas e reestruturação do financiamento e criação de um fundo permanente...<sup>xviii</sup> Todas condições para a inclusão daqueles colocados à margem dos modelos dominantes, os quais de alguma maneira foram absorvidos pela Constituição Federal de 1988 na organização da proteção social.

A Constituição Federal de 1988 se aproxima da noção de “mínimos sociais”, com a qual a assistência social independe de contribuições prévias. Investe-se no modelo

institucional-redistributivo, de base universalista e na participação da população na organização da proteção social. Sem dúvida, há uma reformulação do Estado de Bem-Estar Social, o que implica em novas bases na relação de proteção social.

As novas referências reconhecem na concepção de tutela que prevalece na história da assistência social no Brasil, o assistencialismo, a manipulação, o clientelismo. Por oposição, através dos movimentos sociais reivindicativos penetram concepções de direito social, a partir da discussão de cidadania. Como anota Sônia Draibe, tais concepções têm por princípios: descentralização, com a vertente da municipalização; a integração dos serviços face a clientelas dadas; participação popular nos processos de decisão; implementação e controle dos programas sociais e uma concepção alternativa de produzir, organizar e distribuir bens e serviços sociais<sup>xix</sup>.

A ordem neoliberal se estabelece num processo de privatização onde a prestação do serviço é percebido como fonte de lucro e os setores que não têm condições de assumir os serviços de assistência, subjazem à mercê do assistencialismo. Através da gestão da política pública, portanto, a noção de inclusão redonda mais nos limites do controle social que num espírito igualitário, de acordo com as bases legais da concepção de cidadão. O conceito de proteção permanece circunscrito a uma relação de incapacidade. Apenas os incapazes por prover sua “cidadania” são considerados clientes das redes do serviço público.

A política neoliberal de erradicação dos espaços públicos, elimina a maioria dos projetos tradicionais de proteção, sem propor novos, remanescendo apenas alguns emergenciais que atuam a partir de certas situações de pobreza. Persiste, portanto, nas práticas públicas, uma concepção de cidadania através do consumo, por oposição ao que se propõe na Constituição Federal de 88 e ao que Reis chama de cidadania real. Segundo este autor, “cidadania real é, em princípio, aquela condição em que os membros da coletividade se

afirmam por si mesmos - mas a necessidade de se lidar com o caso dos que não podem afirmar-se por si mesmos leva a que a noção seja reformulada para incluir, a contragosto, um inevitável ingrediente paternalista, que seria inerente à própria idéia de “proteção social” e à dimensão social, como tal, da cidadania”<sup>xx</sup>.

Tal é o caso do Juizado da Infância e da Juventude, onde prevalece de forma exemplar o autoritarismo, inviabilizando, inclusive, a participação democrática tanto das equipes técnicas como dos setores implicados nas demandas produzidas. O autoritarismo que na área social tem seu traço mais marcante no paternalismo com que se desenvolvem as práticas de proteção, impede a ampliação da proteção social na medida em que remanesce encurralada nos interesses e nas concepções particulares dos gestores, sejam públicos ou privados.

A repercussão destas perspectivas se deu de várias formas. Na área da criança e do adolescente se concretizaram na Lei 8069/90, o Estatuto da Criança e do Adolescente, onde prevalecem os princípios de descentralização, participação e garantia de direitos. No entanto, estes princípios prevalecerão além do discurso, na medida em que o governo tenha a preocupação política e os recursos para produzir ações concretas pautadas neles. Como acertadamente diz Almeida em relação às propostas de transformação da área social, “a fragilidade das tendências reformadoras reduziu o alcance e o impacto do impulso racionalizador e modernizador. Faltou neste caso uma elite profissional capaz de nuclear e dar rumo a uma coalizão mecanicista e que aliasse concepção clara do novo modelo assistencial com experiência de gestão pública e forte penetração nos centros de decisão da política assistencial no Executivo”<sup>xxi</sup>. Esta análise coloca grades desafios. Longe de menosprezar a potencialidade de uma lei, obriga a entendê-la como uma construção política que requer de ações orgânicas direcionadas a fazê-la sair do papel.

Novos discursos com velhas práticas é o que se presencia no Brasil. As propostas formuladas a partir da Constituição Federal de 1988 são a expressão de um debate em torno da cidadania, centrado significativamente na relação de proteção social. Não se trata de concepções homogêneas nem consensuais. As concepções são várias e conflitantes e a execução das propostas implica em pensar as práticas cotidianas. Não se trata de modelos acabados e totalitários, mas da produção de outras perspectivas que levantam novas dúvidas. Intervir em velhas formas implica em produzir rupturas a partir das descontinuidades que emergem da prática cotidiana. Observar as práticas históricas e a partir delas construir novos espaços é o contexto do novo desafio que o Estatuto da Criança e do Adolescente coloca na relação de proteção à criança através da tutela.

---

<sup>i</sup> **DONZELOT**, Jacques (1980). *A Política das Famílias*. Rio de Janeiro, Edições Graal. P.55.

<sup>ii</sup> **NASCIMENTO**, Maria Lívia e **DÁVILA**, Jorge (1998). *Proteção e Infância: por uma pesquisa histórica*. mimeo p. 4.

<sup>iii</sup> **FOUCAULT**, Michel (1982). “A governamentalidade”. *Microfísica do Poder*, Rio de Janeiro, Graal. P. 287.

<sup>iv</sup> **DONZELOT**, Jacques. *op cit.*

<sup>v</sup> **ARIÈS**, Philippe (1981). *História Social da Criança e da Família*. Rio de Janeiro, Zahar Editores.

<sup>vi</sup> **FOUCAULT**, Michel (s/d). *Saber y Verdad*. Madrid, La Piqueta. P.212

<sup>vii</sup> **CASTEL**, Robert (1977). *As transformações da questão social*, em: **Belfiore-Wanderley**, Mariangela et.alli., *Desigualdade e a questão social*. São Paulo, EDUC.

<sup>viii</sup> **DRAIBE**, Sônia Maria (1989). “As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas”, em: **IPEA**, *Para a Década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas*. Brasília, IPEA/IPLAN, vol.4. P.9.

<sup>ix</sup> **WERNECK VIANNA**, Maria Lúcia (1995). *Articulação de interesses, estratégias de bem-estar e políticas públicas: a americanização [perversa] da seguridade social no Brasil*. Rio de Janeiro, IUPERJ, mimeo. P.9.

<sup>x</sup> *Ibid.* P.1.

<sup>xi</sup> **CASTEL**, Robert. *Ibid.* P. 167

<sup>xii</sup> T.H.MARSHALL, em seu livro *Cidadania, Classe Social e Status* (1950), faz uma análise histórica –que se tornou clássica- da constituição do conceito de cidadania na Inglaterra.

<sup>xiii</sup> **SANTOS**, Wanderley Guilherme dos (1988). *Gênese e apocalipse: elementos para uma teoria da crise institucional Latino-Americana*. IN: *Novos Estudos*, São Paulo, Cebrap, No. 20.

<sup>xiv</sup> **WERNECK VIANNA**, Maria Lúcia, *po. cit.* P. 6.

<sup>xv</sup> **CASTEL**, Robert (1977). *As Armadilhas da Exclusão*, em: **Belfiore-Wanderley**, Mariangela et.alli., *Desigualdade e a questão social*. São Paulo, EDUC. P. 15.

<sup>xvi</sup> **NASCIMENTO**, Maria Lívia e **DÁVILA**, Jorge, *op. cit.* P.5.

<sup>xvii</sup> **CASTEL**, Robert (1977). *As Armadilhas da Exclusão*, em: **Belfiore-Wanderley**, Mariangela et.alli., *Desigualdade e a questão social*. São Paulo, EDUC. P. 45/46.

<sup>xviii</sup> **MPAS** - Comissão de Apoio à Reestruturação da Assistência Social (portaria No. 3.764/86)

<sup>xix</sup> **Draibe**, Sônia, *op. cit.*, pag. 28.

---

<sup>xx</sup> **REIS**, Fábio Wanderley (1989). “Cidadania democrática, corporativismo e política social no Brasil”, em: **IPEA**, *Para a Década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas*. Brasília, IPEA/IPLAN, vol.4. P. 184.

<sup>xxi</sup> **ALMEIDA**, Maria Hermínia Tavares de (1995). “Federalismo e políticas sociais”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, ano 10, No.28, junho, pp. 88-108.