

POLÍTICAS PÚBLICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL VOLTADAS PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES E A TEORIA DO RECONHECIMENTO SOCIAL¹

Jovana Alves Moster²

Margarete Panerai Araújo³

Luiz Antônio Staub Mafra⁴

RESUMO:

O artigo busca descrever uma historiografia da Política de Assistência Social, enfatizando os serviços ofertados para crianças, adolescentes e suas famílias e a relação destes com a teoria do Reconhecimento Social de Axel Honneth, tecendo algumas considerações sobre os temas. O método utilizado é descritivo e baseado na historiografia das políticas públicas de Assistência Social. Considera-se que a teoria do reconhecimento social de Axel Honneth seja um instrumento importante para compreender como as políticas públicas de Assistência Social se desenvolvem a partir de lutas por reconhecimento de diferentes movimentos sociais.

Palavras chaves: crianças e adolescentes; políticas públicas; assistência social; reconhecimento social.

¹ Esse artigo é um fragmento de uma pesquisa de mestrado junto ao PPGPS- Programa de Gestão Pública e Sociedade na UNIFAL- MG – Universidade Federal de Alfenas, Minas Gerais, 2024.

² Mestranda de Gestão Pública e Sociedade na PPGPS- Programa de Gestão Pública e Sociedade na UNIFAL- MG, Universidade Federal de Alfenas, Minas Gerais Universidade, Advogada. E-mail: jovanamoster@gmail.com

³ Pós-doutorado em Desenvolvimento Regional PPGDR - UNISC; Pós-doutorado em Administração Pública e de Empresas em Políticas e Estratégias pela FGV EBAPE/RJ; e pós-doutorado em Comunicação Social, Cidadania e Região na UMESp nas Cátedras UNESCO de Comunicação e Gestão de Cidades. Possui Doutorado em Comunicação Social pela PUCRS. Professora visitante do Programa de Desenvolvimento Regional da FACCAT-RS. E-mail: margaretepanerai@gmail.com

⁴ Doutorado pelo Programa de Ciências Sociais da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA), Mestrado (2004) em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade e). É professor do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal de Alfenas (Campus Varginha). Vinculado ao Programa de Pós-graduação em Gestão Pública e Sociedade, PPGPS. E-mail: luiz.mafra@unifal-mg.edu.br

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988, ao integrar a Assistência Social como um dos três pilares da Seguridade Social, conferiu status de direitos sociais a práticas anteriormente consideradas filantrópicas e caridosas. Esse reconhecimento formal foi consolidado pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), estabelecendo princípios, diretrizes e objetivos para a oferta de serviços à população. Ao normatizar o assunto, o Congresso Nacional destacou, entre as diretrizes da execução dessa política, a descentralização. Essa abordagem preconiza que a implementação da assistência social deve ser direcionada às questões e demandas específicas de cada território, notadamente nos municípios onde é efetivada.

Para fundamentar e analisar o processo de institucionalização jurídica dessa política, e especialmente dos serviços ofertados para crianças, adolescentes e suas famílias, à construção de uma historiografia das políticas públicas de assistência social para crianças e adolescentes. Essa abordagem reafirmará a relevância dessa política pública e buscará reverter a tradicional visão depreciativa, promovendo um reconhecimento mais digno e equitativo do público atendido por essa política. Como resultado lógico desse processo, contribui-se para o reconhecimento desse público e dessa política pública. Justifica-se que refletir sobre o processo de institucionalização da Política de Assistência Social e reconhecer sua importância como política pública destinada aos segmentos mais vulneráveis da sociedade é fundamental para a sua consolidação.

Este artigo tem como objetivo descrever uma historiografia da Política de Assistência Social, enfatizando os serviços ofertados para crianças, adolescentes e suas famílias e a relação destes com a teoria do Reconhecimento Social de Axel Honneth, tecendo algumas considerações sobre as interfaces entre os dois temas. Destaca-se a teoria do Reconhecimento Social de Axel Honneth de forma parcial e a institucionalização e implementação de políticas públicas de Assistência Social voltadas para crianças e adolescentes.

O artigo está dividido em seções, sendo a primeira essa introdução, seguida pela apresentação da historiografia das políticas públicas de Assistência Social para crianças e adolescentes e suas famílias. Segue os procedimentos metodológicos e

uma análise parcial dialógica com algumas interfaces. Por último as considerações finais e as referências bibliográficas utilizadas

HISTORIOGRAFIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL VOLTADAS PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM SITUAÇÃO DE RISCO E VULNERABILIDADE SOCIAL E SUAS FAMÍLIAS.

Num primeiro momento, para traçar a historiografia das Políticas Públicas de Assistência Social voltadas a crianças e adolescentes, é necessário compreender que o conceito de infância é recente, se considerarmos a linha do tempo da Humanidade.

Philippe Ariès, em “História Social da Criança e da Família” (1981), por meio de uma análise iconográfica, estabelece que até o século XIII as crianças eram representadas como adultos em miniatura, não havendo separação entre as tarefas realizadas por estes e as dos adultos, seja no ambiente doméstico ou no convívio com outros grupos sociais. O autor aponta que, provavelmente, os gregos tinham uma representação mais realista das crianças, observando que a arte medieval não se detinha em representar a infância, por não haver lugar no mundo para ela. Ariès (1981) define que a descoberta da infância se localiza no século XIII, podendo ser observada a evolução de sua concepção na iconografia dos séculos XV e XVI, esclarecendo em sua obra que a inexistência do sentimento de infância na sociedade medieval não correspondia à negligência ou abandono com relação aos pequenos, mas à ausência de diferenciação conceitual.

Mesmo na Idade Moderna, com as infâncias sendo consideradas em suas especificidades e diferenciadas dos adultos nas sociedades ocidentais, não se observava suas particularidades sendo respeitadas no contexto social como sujeitos de direito, sequer no que tange às suas aprendizagens. Até o Renascimento, as crianças, após o desmame bastante tardio e a aparente autonomia desta etapa de vida, compunham o cenário junto aos jovens e adultos, até mesmo no ambiente de trabalho, pois seus aprendizados, especialmente nas famílias sem privilégios econômicos, eram direcionados para a vida e para o trabalho.

Pode-se considerar que o conceito de infância nasce a partir do Iluminismo, nos séculos XVII e XVIII. No artigo “A Construção Social do Conceito de Infância: Uma Tentativa de Reconstrução Historiográfica”, os autores Cláudia Terra do Nascimento,

Vantoir Roberto Brancher e Valeska Fortes de Oliveira postulam que “as leis sobre o trabalho infantil, a instrução obrigatória e o sistema judicial para criminalidade juvenil definiram o modo como as crianças eram diferentes dos adultos e deviam ser tratadas de acordo com sua condição” (Nascimento, Brancher & Oliveira, 2012). As ideias de proteção, amparo e dependência são construídas, evoluindo até os dias de hoje.

Assim, localizou-se um período, a partir dos séculos XVII e XVIII, como marco conceitual, pois, estando a infância inserida no universo científico, a produção relacionada ao desenvolvimento biopsicossocial e pedagógico da criança ganha uma estrutura teórica mais robusta e sistematizada. Nesse contexto, as ideias de pensadores como John Locke e Jean-Jacques Rousseau, que começaram a considerar a infância como uma fase distinta e essencial da vida humana, proporcionaram bases importantes para os estudos subsequentes. Esses séculos marcaram uma mudança sobre o desenvolvimento infantil (Locke, 1693; Rousseau, 1762).

A compreensão histórica do conceito de infância, percebida e tratada de maneiras variadas e refletindo as especificidades culturais, econômicas e políticas de cada período, é essencial para a análise das políticas públicas voltadas para crianças e adolescentes, especialmente aquelas em situação de risco e vulnerabilidade social. Para melhor elucidação do tema na história brasileira, dividimos o contexto da criança e do adolescente em fases distintas, correspondentes aos períodos do Brasil Colônia (1500-1822), Brasil Império (1822-1889) e Brasil República (a partir de 1889).

No Brasil Colônia (1500 a 1822), verificou-se um cenário onde as crianças indígenas foram exploradas pelos colonizadores que, após a escravidão africana, também submeteram as crianças negras à exploração e ao trabalho infantil. A educação formal era escassa e limitada às elites, sendo que as missões jesuítas desempenhavam um papel crucial na educação, mas com o objetivo de catequizar. As crianças não integrantes das elites eram vistas, principalmente, como mão-de-obra adicional, contribuindo para as economias familiares. A mortalidade infantil era elevada, devido às precárias condições de saúde e saneamento, não havendo leis específicas para a proteção de crianças e adolescentes (Rizzini, 1997).

É durante o período colonial que se tem o primeiro registro da origem de uma futura política pública de acolhimento institucional de crianças e adolescentes no Brasil. Com a intenção de promover a catequização dos nativos pelos jesuítas, os

padres católicos criaram os primeiros abrigos, denominados Casa dos Muchachos. Esses abrigos eram ocupados também por órfãos e enjeitados vindos de Portugal (Bento, 2014, p. 25). Ainda no período colonial brasileiro, inicia-se uma prática já executada desde a Idade Média nos países europeus: a roda dos expostos onde, os recém nascidos eram deixados nas Santas Casas de Misericórdia. Era o início de uma prática que perduraria até o Século XIX nas cidades brasileiras (Venâncio, 1999, p. 13).

No período do Brasil Império (1822 a 1889), a Educação começou a se expandir lentamente, de forma excludente e elitista, a situação exploratória das crianças negras e das não integrantes da elite manteve-se e, após a abolição, muitos continuaram a viver em condições de extrema pobreza. A necessidade de proteção e educação para as crianças foi influenciada pelas ideias liberais e abolicionistas. Surgem os primeiros debates relacionados à proteção legal para crianças, embora poucas medidas concretas tenham sido implementadas (Kuhlmann Jr., 2000). A Lei do Ventre Livre (1871) garantiu a liberdade aos filhos de escravas após sua promulgação. Essa medida, embora representasse um aparente avanço, ainda mantinha a dependência e a exploração dos descendentes de escravizados, retardando a efetiva liberdade e autonomia desses indivíduos. (Kuhlmann Jr., 2000).

Há registros de que as primeiras medidas adotadas pelo poder público para minimizar a situação das crianças pobres ocorreram ainda no período do Brasil Império (Poletto, 2012). Além disso, o que se observa ao longo da história brasileira, principalmente nos séculos XVIII e XIX, é a existência de leis e práticas assistenciais que estigmatizam as famílias pobres, sob acusações de desamor e de irresponsabilidade em relação a prole, gerando uma perversidade institucional que adentra o século XX, uma vez que a única maneira que as famílias pobres encontravam apoio público para o cuidado e proteção de seus filhos era por meio do abandono (Venâncio, 1999, p. 13).

Na Primeira República (1889-1930), as políticas públicas voltadas para crianças e adolescentes eram praticamente inexistentes e a assistência a eles era deixada a cargo de instituições de caridade e religiosas. Com a urbanização e a industrialização que se iniciam nesse período, o trabalho infantil no Brasil persistiu, especialmente nas áreas urbanas, onde muitas crianças trabalhavam como vendedores ambulantes ou em fábricas.

Durante a Era Vargas (1930-1945), foi criado o Serviço de Assistência ao Menor (SAM), com o objetivo de cuidar de menores abandonados e infratores. É também nesse período que foi criado, pelo Decreto nº 17.943-A, de 12 de outubro de 1927, o primeiro código que tratava de medidas de proteção aos menores, chamado de Código de Mello Mattos. Esse período marcou o início de uma política mais centralizada e estruturada voltada para a juventude, embora ainda de caráter bastante assistencialista e repressivo, refletindo a visão autoritária do período.

No Período Democrático, que vai de 1945 a 1964, o Brasil começou a adotar uma visão mais progressista em relação às políticas sociais, mas as políticas voltadas para crianças e adolescentes continuaram limitadas. Apesar de haver um aumento significativo no acesso à educação pública durante os governos de Getúlio Vargas (1950-1954) e de Juscelino Kubitschek (1956-1961), a qualidade e a universalidade da educação eram desafios mais amplos para as classes sociais menos favorecidas economicamente, uma vez que mesmo a educação pública era destinada às elites, majoritariamente (Rizzini, 1997).

Durante o Regime Militar (1964-1985), as políticas para crianças e adolescentes continuaram a ser marcadas por uma abordagem repressiva. Em 1979, uma nova versão do Código de Menores foi promulgada, trazendo algumas melhorias, mas ainda com uma abordagem punitiva. Essa abordagem retratava a doutrina da situação irregular, uma vez que era destinado a menores de 18 anos, considerados em situação irregular como: Privado de condições essenciais à sua subsistência, saúde e instrução obrigatória, ainda que eventualmente, em razão de [...] falta, ação ou omissão dos pais ou responsável, (BRASIL, 1979, Art. 2º). Assim, as políticas pensadas na época reforçaram a ideia da menoridade sendo tutelada pelo Estado, e traziam ações voltadas para a proteção da sociedade contra a delinquência juvenil, deixando de lado ações que promovessem o bem-estar e os direitos das crianças e adolescentes.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

As técnicas utilizadas neste artigo são qualitativas e a pesquisa bibliográfica descritiva e exploratória. A busca por respostas para algumas indagações e questionamentos, usando processos científicos, conforme Marconi e Lakatos (1992, p. 99) afirmam “em uma pesquisa, nada se faz por acaso. Todos os passos devem

ser cuidadosamente elaborados”. A análise dos dados neste estudo será baseada no que Honneth (2003) chama de método da reconstrução normativa. Caux (2015) esta abordagem será possível revelar a busca de conhecimento que se propôs no início desse trabalho e que orientam o estudo.

DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Venâncio (1999), traça uma reconstrução crítica da história das instituições de acolhimento de crianças no Brasil, demonstrando que, enquanto nas instituições europeias o foco era manter as crianças junto a seus pais, nas instituições brasileiras imperou uma prática que rompia os laços familiares, com um alto índice de institucionalização de crianças e adolescentes. Nesse contexto, com o fim do período imperial e início do período republicano, temos o surgimento dos primeiros orfanatos brasileiros, deixando para trás os antigos estabelecimentos de assistência infantil, vistos como símbolos do período colonial e como berços de raças inferiores (Venâncio, 1999, p. 170).

Desse modo, o Estatuto da Criança e do Adolescente substituiu o Código de Menores de 1979, passando a reconhecer crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, necessitando de proteção integral para seu pleno desenvolvimento. Assim, rompe com a doutrina da situação irregular e propõe a Doutrina da Proteção Integral, fundamentada nas premissas que crianças e adolescentes são sujeitos de direitos, possuem uma condição especial de pessoa em desenvolvimento e têm prioridade absoluta na garantia de seus direitos. Ao dispor sobre os direitos e sobre a política de atendimento, garante direitos e proteção a todas as crianças e adolescentes, sem nenhuma distinção de idade, sexo, raça, origem ou classe social (BRASIL, 1990).

Feita uma breve análise da historiografia das políticas públicas voltadas para crianças e adolescentes ao longo da história brasileira pós colonização portuguesa, Cabe aqui elucidar que o reconhecimento social, pode ser compreendido como um processo fundamental para o desenvolvimento da autoconfiança, do autorrespeito e da autoestima, sendo abordado por Axel Honneth em três esferas: o amor, o direito e a solidariedade, sendo que essas três esferas se complementam e são interdependentes, formando uma base integrada para o desenvolvimento de indivíduos e para a realização da justiça social, sendo que cada esfera é necessária

para diferentes aspectos do desenvolvimento da identidade e da autoestima, portanto, elas se reforçam mutuamente, não podendo ser abordado apenas um aspecto, desconsiderando-se os demais (Honneth, 2003).

Com base nestas informações é possível identificar que as políticas públicas “tornam-se as ações de governo nas áreas de educação, habitação, saúde, segurança, meio ambiente e distribuição de renda, atingindo diretamente a vida de um conjunto de cidadãos” (Borges, 2022, p. 925). Fleury (1994) aponta que políticas públicas são processos complexos que envolvem decisões coletivas e o enfrentamento de conflitos sociais. Para ela, as políticas públicas devem ser entendidas como um conjunto de ações intencionais do Estado, destinadas a promover o bem-estar social, reduzir desigualdades e garantir direitos. Ela enfatiza a importância da participação social e do controle democrático na formulação e implementação dessas políticas. Nesse mesmo sentido, Sposati (2000) define políticas públicas, dando ênfase na área da assistência social, como um conjunto de ações planejadas pelo Estado com o objetivo de garantir direitos sociais e combater a exclusão e a vulnerabilidade. Segundo a autora, a política pública é um mecanismo de promoção da equidade social e de construção da cidadania, onde o Estado tem um papel central na proteção e na promoção dos direitos das populações mais vulneráveis.

As interfaces entre a política nacional de assistência social e a teoria do reconhecimento social tem como referência essas três formas de reconhecimento, conforme apontado no quadro Estruturas das Relações Sociais de Reconhecimento, a saber: relações primárias (amor, amizade), relações jurídicas (direitos) e comunidade de valores (solidariedade). Por fim, segue as considerações finais sobre como a luta por reconhecimento das crianças e adolescentes assistidos por essas políticas públicas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição de 1988 foi um divisor de águas, reconhecendo crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, definidos e regulamentados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) de 1990, estabelecendo-se um novo paradigma de proteção integral da criança e do adolescente (Pilotti & Rizzini, 1995). A história das

crianças e adolescentes no Brasil, como apontado anteriormente, revela uma trajetória de lutas e conquistas. Desde a exploração e a ausência de direitos no período colonial, passando por avanços graduais no Império e no início da República, até o reconhecimento pleno dos direitos infantojuvenis na Constituição de 1988 e no ECA, vemos uma evolução significativa na percepção e no tratamento dispensado a essa parcela da população (Rizzini, 1997). Nesse sentido, considera-se que o objetivo proposto foi realizado e que o método qualitativo e descritivo foi adequado para essa demonstração.

REFERÊNCIAS

ARIÈS, P. História social da criança e da família. 2. ed. Rio de Janeiro, Zahar, 1981.

BENTO, R. Integração familiar de crianças e adolescentes: possibilidades e desafios. São Paulo: Veras, 2014.

BORGES, P. P. O ser humano e a política. Interações, Campo Grande, v. 23, n. 4, out./dez. 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/inter/a/bB3NqLs3wNWKkPmT9zyyyjG/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 05 out. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 05 out. 2024.

BRASIL. Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979. Institui o Código de Menores. Brasília, DF: Presidência da República, 1979. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6697.htm. Acesso em: 05 out. 2024.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm. Acesso em: 05 out. 2024.

CAUX, L. P. de. Um mundo que, por acaso, não é como deveria ser: crítica e explicação em Axel Honneth. Cadernos de ética e filosofia política, São Paulo, v. 1, n. 30, p. 165-180, 2017. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/cefp/article/view/138734>. Acesso em: 05 out. 2024.

FLEURY, S. Estados sem cidadãos: seguridade social na América Latina. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1994.

HONNETH, A. Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais. São Paulo: 34, 2003.

KUHLMAN JR., M. Histórias da educação infantil brasileira. Revista brasileira de educação, Brasília, DF, v. 14, p. 5-18, set./dez. 2000. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/YsXqLkL75GMfs5xyDDmH6DR/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 11 out. 2024.

MARCONI, M.; LAKATOS, E. M. Fundamentos de metodologia científica. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2005

NASCIMENTO, C. T. do; BRANCHER, V. R.; OLIVEIRA, V. F. de. A construção social do conceito de infância: uma tentativa de reconstrução historiográfica. 2012. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/6891014/mod_resource/content/Artigo%20inf%C3%A2ncia.pdf. Acesso em: 11 out. 2024.

OLIVEIRA, S. L. de. Metodologia científica aplicada ao direito. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002.

PILOTTI, F.; RIZZINI, I. A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. Rio de Janeiro: Instituto Interamericano del Niño, 1995.

POLETTI, L. B. A. (Des) Qualificação da Infância: a história do Brasil na assistência aos jovens. In: SEMINÁRIO DE PESQUISA EM EDUCAÇÃO DA REGIÃO SUL, 09., 2012, Caxias do Sul. Anais [...]. Caxias do Sul: UCS/ANPED, 2012. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/347737410/POLETTI-L-B-A-Desqualificacao-Da-Infancia-a-Historia-Do-Brasil-Na-Assistencia-Dos-Jovens>. Acesso em: 05 out. 2024.

RIZZINI, I. RIZZINI, I. A institucionalização de crianças no Brasil: percurso histórico e desafios do presente. Rio de Janeiro: PUC-Rio; São Paulo: Loyola, 2004. Disponível em: https://www.editora.puc-rio.br/media/ebook_institucionalizacao_de_crianças_no_brasil.pdf. Acesso em: 11 out. 2024.

SPOSATI, A. A política social brasileira nos anos 90. São Paulo: Cortez, 2000.

VENÂNCIO, R. P. Famílias abandonadas: assistência a crianças de camadas populares no Rio de Janeiro e em Salvador - séculos XVIII e XIX. Campinas: Papirus, 1999.