

## POLÍTICAS PÚBLICAS E VULNERABILIDADE SOCIAL: UMA REFLEXÃO TEÓRICA A PARTIR DE EXPERIÊNCIA DE ESTÁGIO

Cláudia Aparecida Valderramas Gomes<sup>1</sup>  
Bruno Vinícius Borges de Seabra Santos  
Felipe Leonardo dos Santos  
Gabriela Mazolini de Oliveira Santos  
Marina Henriques de Andrade  
Arnon Freires Neves  
Mayara dos Santos Baldin  
Stéfanie de Paula Sales Pinheiro  
Hudson Henrique Ferreira Depicoli

### RESUMO

O presente artigo propõe uma reflexão teórica acerca das relações entre as políticas públicas e a *situação de vulnerabilidade social* a que estão submetidas crianças e adolescentes, a partir de uma experiência de estágio supervisionado de alunos do Curso Psicologia da UNESP/ Campus de Assis. Tal experiência suscitou a necessidade de analisar as implicações que os conceitos de *vulnerabilidade social* e *políticas públicas* assumem nesse campo de atenção profissional. O estudo indicou a importância de se problematizar a produção da condição de *vulnerabilidade social* e assinalou também as possíveis contribuições que a Psicologia pode oferecer no campo social, com destaque para a necessidade de o futuro psicólogo se ater e aprofundar tais conceitos como forma de instrumentalizar-se para um exercício profissional crítico, visando a romper com a hegemonia do olhar individualizante que coloca sobre o sujeito e/ou sua família a responsabilidade pelos processos que os mantém em situação de risco.

**Palavras-chave:** Políticas públicas. Direitos humanos. Crianças. Adolescentes. Vulnerabilidade social.

### PUBLIC POLICY AND SOCIAL VULNERABILITY: A THEORETICAL REFLECTION FROM AN INTERNSHIP EXPERIENCE

### ABSTRACT

This article provides a theoretical reflection on the relationship between public policies and the social vulnerability of children and adolescents, based on the supervised internship of students of Psychology at UNESP/Campus Assis. The work revealed the need to examine the implications that social vulnerability concepts and public policies have in this area of professional activity. The study indicated the importance of addressing the ways that social

<sup>1</sup> Doutorado em Educação (UNESP). Docente do Departamento de Psicologia Evolutiva, Social e Escolar, Faculdade de Ciência e Letras, Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Assis, SP. Contato: cabegomes@uol.com.br.

vulnerability arises, and suggested possible contributions that psychology could make in the social sphere. The work highlights the need for the future psychologist to deepen his/her knowledge of these issues in order to develop a critical professional attitude that breaks from the approach in which individuals and/or their families are considered responsible for the processes that maintain them at risk.

**Keywords:** Public policies. Human rights. Children. Teenagers. Social vulnerability.

## **POLITICAS PÚBLICAS Y VULNERABILIDAD SOCIAL: UNA REFLEXIÓN TEORICA A PARTIR DE UNA EXPERIENCIA DE PRÁCTICA**

Este artículo propone una reflexión teórica sobre la relación entre la política pública y la vulnerabilidad social a la que son sometidos los niños y adolescentes, a partir de una experiencia de la pasantía supervisada de estudiantes del Curso de Psicología de la UNESP / Assis.. Tal experiencia suscita la necesidad de analizar las implicaciones que los conceptos de vulnerabilidad social y políticas públicas asumen en este campo de atención profesional. El estudio indica la importancia de cuestionar la producción de la condición de vulnerabilidad social y señaló también las posibles contribuciones que la Psicología puede ofrecer en el campo social, destaca la necesidad del futuro psicólogo de atenerse y de profundizar los referidos conceptos como una manera de instrumentalizarse para el ejercicio profesional crítico destinado a romper la hegemonía de la perspectiva individualizante que pone sobre el sujeto y/o a su familia la responsabilidad por los procesos que los mantienen en situación de riesgo.

**Palabras clave:** Políticas públicas. Derechos humanos. Niños. Adolescentes. La vulnerabilidad social.

---

## **INTRODUÇÃO**

O Estatuto da Criança e do Adolescente ([BRASIL, 1990](#)) determina que todos os municípios da Federação devem assegurar a constituição de órgãos que atendam às crianças e adolescentes considerados em situação de *vulnerabilidade social*. Nos últimos anos, essa camada da população ganhou visibilidade mediante propostas de criação de políticas públicas voltadas, especificamente, para o atendimento de suas necessidades. Tais políticas procuram levar em consideração o fato de as crianças e adolescentes, assim considerados, sofrerem com a falta de recursos e com a violência à qual estão expostos.

Identificar e refletir acerca dos problemas que perpassam essa camada da população considerada *vulnerável* tem sido uma atividade complexa para o estudante, profissional e/ou pesquisador, principalmente por requerer uma compreensão do que significa esse conceito que qualifica algumas crianças e adolescentes e que contribui para a promoção de políticas públicas designando modelos de atenção direcionados a ampliar as possibilidades de inserção social dessas pessoas consideradas em “situação de risco”.

O entendimento da relação entre esses dois conceitos: vulnerabilidade social e políticas públicas é de fundamental importância para que os estudantes, futuros psicólogos, compreendam as implicações conceituais que dão sustentação às formas de atendimento e os modelos de atenção institucional que estão sendo oferecidos para

crianças e adolescentes, marcados pela exclusão. Neste caso, as atividades de estágio representam a oportunidade de oferecer aos alunos experiências que evidenciem problemas e situações que requeiram a pesquisa e/ou a intervenção do psicólogo mediante visitas, observações e, por meio de ferramentas metodológicas e conceituais, que permitam aos mesmos efetuar registros e análises de observações de campo, realizar mapeamentos, coleta de informações e identificação de necessidades.

A partir desses objetivos foi realizado um estágio curricular supervisionado que contou com a participação de oito graduandos de Psicologia sob a supervisão de uma docente do Departamento de Psicologia Evolutiva, Social e Escolar da UNESP/Câmpus de Assis. As atividades incluíram observação e acompanhamento do cotidiano de trabalho desenvolvido por três órgãos sociais de atendimento a um público designado em situação de *vulnerabilidade social* no contexto das políticas públicas destinadas à infância e adolescência, nos quais os estudantes permaneceram durante os dois semestres letivos de 2012 por um período de, aproximadamente, quatro horas semanais. Tal experiência deu origem a uma reflexão teórica sobre as relações entre os conceitos de *vulnerabilidade social* e políticas públicas, o que passa a se constituir o foco de análise do presente artigo.

### **Locais do estágio e algumas considerações sobre os órgãos de proteção e atendimento à criança e ao adolescente**

Os locais selecionados para a realização do estágio foram o Conselho Tutelar e uma Organização Não Governamental (ONG) localizados no Município de Assis/SP, e uma Casa de Acolhimento Institucional, situada no Município de Paraguaçu Paulista/SP.

O acompanhamento às atividades do Conselho Tutelar se efetivou por meio de observação da rotina de trabalho dos conselheiros, participação nos atendimentos dentro e fora da sede, além da leitura de prontuários arquivados. Em Assis, o primeiro Conselho Tutelar foi implantado em 1994, e atualmente o mesmo conta com o mínimo exigido de cinco membros conselheiros eleitos pela comunidade para o mandato de três anos. A quantidade de conselhos e de conselheiros varia de acordo com a cidade, mas é obrigatória a existência de ao menos uma sede.

O Conselho Tutelar foi criado a partir do Artigo 88 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), promulgado pela Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Definido como "(...) órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos nesta lei." ([BRASIL, 1990](#), p.46).

Com a criação dessa lei, a criança e o adolescente ganharam reconhecimento como cidadãos, o que já havia sido proposto desde a aprovação da Convenção Internacional dos Direitos da Criança na Assembléia Geral das Nações Unidas em 20 de novembro de 1989 e da Constituição Federal de 1988, a qual estipula no artigo 227:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, saúde, alimentação, educação, lazer, profissionalização, cultura, dignidade, respeito, liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão ([BRASIL, 1988](#), p. 156).

O Conselho Tutelar está sob a responsabilidade do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), o qual tem por função acompanhar as políticas públicas, os projetos e programas municipais voltados à criança e ao adolescente, zelando para que sejam cumpridos os princípios da Convenção dos Direitos da Criança de 1989 e do ECA.

Conselhos Municipais e Conselhos Tutelares são instrumentos que visam à descentralização das decisões relacionadas às políticas públicas e sociais, garantindo que haja a participação da sociedade nas questões ligadas aos direitos das crianças e dos adolescentes (ROCHA, 2013): agem no sentido de propor soluções para as questões e limitações infanto-juvenis apresentadas nas esferas pública e privada.

Assim, o Conselho Tutelar é constituído por pessoas da comunidade para executar medidas constitucionais e legais na área da infância e adolescência (SÉDA, 1997) e está vinculado às Prefeituras, sem, no entanto, subordinar-se a elas. São atribuições do Conselho Tutelar: atender crianças e adolescentes sempre que seus direitos forem ameaçados ou violados por ação ou omissão da sociedade ou do Estado, por falta, omissão ou abuso dos responsáveis ou até mesmo em razão de sua própria conduta. Além disso, prestar atendimento aos pais e/ou responsáveis e, junto ao Judiciário e ao Ministério Público, zelar pela fiscalização das entidades municipais de atendimento à criança e ao adolescente.

O Estatuto da Criança e do Adolescente estabelece no artigo 132 que cada cidade deve ter pelo menos um Conselho Tutelar, formado por cinco conselheiros eleitos pela população. Atualmente existem aproximadamente vinte e sete mil conselhos distribuídos em mais de 5.500 municípios brasileiros (SOUZA NETO, 2006 *apud* SEQUEIRA; MONTI; BRACONNOT, 2010).

Outro local de efetivação do estágio foi uma ONG, também situada no Município de Assis, fundada em 1951. Naquela época crianças que não tinham abrigo dormiam, faziam suas refeições e obtinham apoio no âmbito da segurança e da higiene nesta organização fundada por um grupo de mulheres com a ajuda e prestação de serviços de religiosas da Associação São Vicente de Paulo, em regime de internato. A partir do Estatuto da Criança e do Adolescente (1990) a mesma deixou de funcionar como internato e passou a cuidar do caráter pedagógico e social das crianças e, somente em 1994, começou a oferecer seus serviços num modelo de creche, atendendo crianças de um a treze anos de idade oriundas de famílias de baixa renda, cujos pais trabalhavam em período integral.

Atualmente essa entidade atende duzentas e vinte crianças: as com idades entre um e cinco anos permanecem na ONG em período integral e as de seis a treze anos frequentam a mesma no período contrário ao da escola regular.

A expressão Organização Não-Governamental (ONG) foi construída historicamente surgindo, no Brasil, a partir das décadas 70 e 80 e caracteriza um conjunto de organizações da sociedade civil com características peculiares.

Inicialmente eram vistas como alternativas às práticas assistencialistas das universidades, igrejas e partidos de esquerda (FERNANDES, 1985; LANDIM, 1998), noção que permaneceu até meados dos anos 90. Aparecem ainda dentro do regime autoritário, movimentos e associações de bairro, luta pela terra, etc., o que mais tarde constituiria a “sociedade civil”.

Já a partir dos anos de 1980-1990, são encontradas em grupos de defesa de direitos específicos e difusos ligados a temas tais como o ambientalismo, mulheres, negros, portadores de HIV, povos indígenas, crianças, adolescentes, etc., estando vinculadas à construção de identidades e sujeitos coletivos. Landim (1998, p. 54) traz a

seguinte definição para ONGs:

Organizações com razoável grau de independência em sua gestão e funcionamento, criadas voluntariamente, sem pretender caráter representativo e sem ter como móvel o lucro material, dedicadas a atividades ligadas a questões sociais, pretendendo a institucionalização, a qualificação do trabalho e a profissionalização dos seus agentes, tendo a fórmula do “projeto” como mediação para suas atividades, onde as relações internacionais – incluindo redes políticas e sociais e recursos financeiros – estão particularmente presentes.

As ONGs têm sido freqüentemente lembradas, no que tange à sua relação com o Estado, no sentido de que podem atuar no controle, proposição, cogestão de políticas públicas e na execução de serviços, o que é criticado por alguns que interpretam isso como uma forma de substituição do papel do Estado.

O terceiro espaço observado foi uma Casa de Acolhimento Institucional no município de Paraguaçu Paulista (SP), fundada em 1958, que tem como objetivo acolher crianças e adolescentes do sexo masculino com idades entre seis e dezessete anos e onze meses, provenientes de situação de *vulnerabilidade social* e riscos pessoais e sociais encaminhadas sob a autorização do Ministério Público e da Justiça da Infância e Juventude.

Atuando em concordância com o Estatuto da Criança e do Adolescente, esta entidade presta informações em relatórios circunstanciados à autoridade judiciária a cada seis meses sobre cada acolhido e sua família para fins de reavaliação e desacolhimento. Com capacidade para vinte abrigados, o espaço conta, atualmente, com dezessete acolhidos com idades entre nove e dezessete anos, recebidos em sua maioria em decorrência de maus-tratos, negligência e drogadição por parte dos pais.

A inserção nesse campo de estágio se pautou, principalmente, pela observação e acompanhamento do trabalho realizado pela psicóloga e assistente social, tanto da rotina interna do local como em visitas às famílias e escolas, além da leitura das fichas com informações referentes a cada um dos abrigados.

No que tange ao acolhimento institucional, o Estatuto da Criança e do Adolescente entende que tanto a criança como o adolescente têm no ambiente familiar as condições mais propícias para seu pleno desenvolvimento, por isso estabelece no artigo 92: “a excepcionalidade e a brevidade do programa de acolhimento institucional, obrigando que se assegure a preservação dos vínculos familiares e a integração em família substituta quando esgotados todos os recursos de manutenção na família de origem” ([BRASIL, 1990](#), p. 23), o que significa que o afastamento temporário ou definitivo da criança ou do adolescente da família só deve ser realizado em situações excepcionais em que se comprove que a permanência no ambiente familiar de origem está comprometendo a integridade do desenvolvimento dos mesmos.

Assim, o serviço de acolhimento institucional deve ser entendido como uma medida protetiva àqueles que se encontram em situação de *vulnerabilidade* e ou risco pessoal e social, oferecendo condições para que a participação de pessoas da comunidade no processo educativo dos abrigados aconteça efetivamente.

A permanência dos estagiários nessas instituições de proteção à infância e adolescência mencionadas fomentou a possibilidade de um olhar mais acurado sobre os determinantes histórico-sociais da experiência de exclusão social vivenciada por essas pessoas consideradas em *situação de risco*, colocando aos mesmos a tarefa de refletir sobre o que tal expressão evoca frente a um público amplo e diversificado de nossa

sociedade que reconhecemos vulgarmente como pobres, excluídos do sistema produtivo, marginalizados pela sociedade do capital e do consumo, pessoas marcadas pela invisibilidade social. Dessa forma, iniciou-se uma ponderação sobre as implicações teóricas e práticas dos conceitos de vulnerabilidade social e políticas públicas que subsidiam a ação desses equipamentos sociais na missão de restabelecer os direitos dessas pessoas e de suas famílias.

## **O conceito de vulnerabilidade social e suas Implicações**

O conceito de vulnerabilidade social é muito abordado em toda a literatura que trata a questão da criança e do adolescente considerados em situação de “risco pessoal e social”. Tais termos apontam para concepções histórico-culturais sobre os sujeitos a que se referem. Na literatura atual, a questão da vulnerabilidade social está relacionada à pobreza e conforme [Adorno \(2001, p.62\)](#).

(...) a expressão vulnerabilidade social sintetiza a ideia de uma maior exposição e sensibilidade de um indivíduo ou de um grupo aos problemas enfrentados na sociedade e reflete uma nova maneira de olhar e de entender os comportamentos de pessoas e grupos específicos e sua relação e dificuldades de acesso a serviços sociais como saúde, escola e justiça.

Dessa forma, destaca-se que a população considerada em *situação de vulnerabilidade social* é aquela cujo acesso aos direitos encontra-se prejudicado devido a uma desigualdade econômica estrutural, geralmente associada ao desemprego ou a subempregos.

Numa análise contundente sobre a vulnerabilidade no Brasil urbano, [Kowarick \(2009\)](#), discute o caráter socioeconômico e civil de tal conceito mencionando a fragilidade de direitos civis conquistados, como o da igualdade perante a lei, bem como dos direitos sociais como moradia digna, serviços de saúde, assistência social, níveis de remuneração adequados e reafirma que os *déficits* nos aspectos civis, sociais e econômicos da cidadania foram se acentuando nos anos 1990-2000.

Utilizando o termo “novos pobres urbanos”, o autor reitera o resultado das mudanças estruturais da economia do país como uma das causas da pobreza e adentra os conceitos de “exclusão, relegação, desqualificação ou desfiliação social” trazendo um outro enfoque: a responsabilidade do Estado. Para [Kowarick \(2009\)](#) o núcleo do conceito de exclusão se relaciona “com o processo de estigmatização e discriminação, repulsa e rejeição, em última instância, da negação de direitos” (p. 90). No fortalecimento desse processo estão as marcas das representações que sempre se fizeram acerca da pobreza “que precisava ser domesticada e moralizada nos seus hábitos, costumes e comportamentos” (p.91).

Para o autor (2009), o problema da pobreza se coaduna com o processo de *desresponsabilização do Estado*, que tem suas funções reduzidas e é substituído por outros agentes, tidos como mais capazes para enfrentar as demandas da marginalização econômica e social. Entretanto, estas ações são marcadas pelo viés assistencialista e de cunho humanitário, que acentua processos individuais em detrimento de processos coletivos fazendo com que as vulnerabilidades deixem de aparecer como negação de direitos.

No tocante à discussão entre “culpar ou não culpar a vítima”, o autor refere os termos “subclasse, desclassificados, ralé, vagabundo e vadio” como uma expressão da visão culpabilizante do indivíduo, que carregaria em si a responsabilidade pela sua posição social, pelo fato de não apresentarem qualidades como força de vontade, independência, energia moral ou iniciativa pessoal necessárias para a superação da sua *condição de risco*.

Segundo [Guareschi et al. \(2007\)](#) o termo “em risco” também se apresenta como uma marca identitária estando relacionada, portanto, a uma característica própria dos sujeitos, a comportamentos e populações específicas. Para [Adorno \(2001\)](#), o mesmo é verdadeiro para o termo “carência”, advertindo para algo do qual o indivíduo é faltoso transferindo, portanto, a responsabilidade da falta ao mesmo. Tais ideias apontam para o fato de que essas pessoas não deveriam ser assistidas pelo Estado, pois as políticas estatais de bem-estar social incentivariam seus comportamentos indesejáveis, como o ócio e a passividade.

[Benelli e Costa-Rosa \(2011\)](#) afirmam que a legislação relativa à infância no país acabou por associar o conceito de crianças e adolescentes em “situação de risco” ao conceito de “carência” e de “adolescente delinquente e marginal”. Eles afirmam, ainda, que crianças e adolescentes podem entrar em uma situação de vulnerabilidade pessoal (quando na ausência de uma família estável, por exemplo) ou social (quando exposto à mendicância, exploração sexual, tráfico de drogas, violência, etc.) devido à pobreza a qual estão submetidos, dado que se configura como um efeito estrutural sócio-histórico do modo de produção capitalista. Dessa forma, vulnerabilidade social diz respeito a todo processo de exclusão ou enfraquecimento de grupos sociais, e está intimamente relacionado aos campos da educação, trabalho e políticas públicas.

## Políticas públicas

Vários autores trazem definições sobre o que seriam políticas públicas. Mead (1995 apud [SOUZA, 2010](#)) afirma que são atos e medidas dos governos à luz de grandes questões públicas. Para Lynn (1980 apud [SOUZA, 2010](#)), são conjuntos de ações governamentais com objetivos específicos. Peters (1986 apud [SOUZA, 2010](#)) refere que são ações diretas ou indiretas do governo que possuem influência sobre a vida das pessoas. Rua (1998) citada por [Sposito e Carrano \(2003, p.17\)](#) propõe “o entendimento das políticas públicas como um conjunto de decisões e ações destinadas à resolução de problemas políticos”.

Muitas dessas definições, no entanto, por focalizarem demais o papel dos governos deixam de lado aquilo que seria a essência das políticas públicas: o embate de opiniões, as contribuições de outras instituições e grupos sociais. Dessa forma, acabam ignorando os limites das decisões governamentais.

[Souza \(2010, p. 69\)](#), resume políticas públicas como:

(...) o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o “governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações, que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.

Dessa forma, entende-se que a formulação de políticas públicas na sociedade moderna segue o princípio da “autonomia relativa do Estado”, ou seja, o Estado tem um espaço próprio de atuação, mesmo sofrendo influências internas e externas (EVANS; RUESCHMEYER; SKOCPOL, 1985 apud [SOUZA, 2010](#)). Existe, portanto, o reconhecimento de que grupos de interesse e movimentos sociais podem participar, com maior ou menor influência, da formulação de políticas públicas. No entanto, isso não anula o papel dos governos.

A definição trazida por [Rodrigues \(2010, p.13\)](#) expressa bem essa relação entre Estado e sociedade na formulação de políticas públicas:

Política Pública é o processo pelo qual os diversos grupos que compõem a sociedade – cujos interesses, valores e objetivos são diferentes – tomam decisões coletivas que condicionam o conjunto dessa sociedade. Quando decisões coletivas são tomadas, elas se convertem em algo a ser compartilhado, isto é, em uma política comum.

Existe uma tendência atual em vários países de ampliar a participação popular na formulação de políticas públicas, motivados por organismos multilaterais, por mandamentos constitucionais ou por compromissos assumidos por partidos políticos. Exemplos disso no Brasil são os conselhos comunitários.

[Souza \(2010\)](#) sintetiza os elementos principais relacionados às políticas públicas assinalando que as mesmas permitem distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz; que envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada nos governos e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes; além disso, assinala que a política pública é abrangente e não se limita a leis e regras, que é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados e que, embora tenha impactos de curto prazo, é uma política de longo prazo. Segundo a mesma autora, a política pública envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também em implementação, execução e avaliação.

Assim, [Rodrigues \(2010, p.14\)](#) afirma:

Políticas Públicas são resultantes da atividade política, requerem várias ações estratégicas destinadas a implementar os objetivos desejados e, por isso, envolvem mais de uma decisão política. Uma de suas características principais é que políticas públicas constituem-se de decisões e ações que estão revestidas de autoridade soberana do poder público.

Podemos inferir, portanto, que as políticas públicas surgem com o objetivo de prover a atenção e o fornecimento de recursos adequados ao planejamento e concretização de ações, tendo em vista assegurar direitos sociais conquistados pela população.

No que tange às questões relativas à proteção social da infância e juventude, anteriormente à Constituição Federal de 1988 e ao Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990, os mesmos não eram reconhecidos como cidadãos de direitos, havendo apenas medidas de controle utilizadas para disciplinar crianças e adolescentes por meio de estratégias repressivas e uma ação higienista, já que aqueles poderiam representar um risco para a sociedade.



No entanto, a partir do Estatuto da Criança e do Adolescente ([BRASIL, 1990](#)) surgiram inúmeros equipamentos sociais destinados a atender os compromissos propostos por essa legislação. Alguns deles focam diretamente os cuidados com as crianças e adolescentes, outros se preocupam com a inserção dos mesmos no contexto familiar e social, outros ainda existem para oferecer abrigo temporário àqueles em situação de risco pessoal.

Esses aspectos puderam ser acompanhados a partir do ingresso e convivência nos equipamentos sociais já mencionados, os quais se tornaram objeto de reflexão a partir de estudos anteriores.

### **Modelos de atenção à criança e ao adolescente e a vulnerabilidade social**

Apesar de o Estatuto da Criança e do Adolescente ([BRASIL, 1990](#)), diferentemente do Código de Menores (BRASIL, 1927), não estabelecer uma doutrina de exclusão por se destinar a todas as crianças e adolescentes indistintamente, Cruz et al. (2005, apud [SEQUEIRA et al., 2010](#)) apontam para o fato de que apenas os pobres chegam ao Conselho Tutelar, vítimas de maus-tratos e negligência familiar, e que embora o Estatuto defenda que a criança não pode ser retirada de sua família por motivos socioeconômicos, a pobreza ainda determina de forma subliminar os motivos para abrigamento.

[Sequeira et al. \(2010, p. 864\)](#) afirmam ainda:

[...] que o CT funcionava como porta de entrada de denúncias dessa violência silenciosa do Estado, de violação de direitos básicos, em todas as áreas: hospitais, postos de saúde, escolas, creches, instituições diversas que não davam conta de atender à demanda, além das situações de miséria e desamparo vividas por várias famílias.

Devido à complexidade estrutural desses problemas, em grande parte das vezes as medidas tomadas pelos conselheiros tutelares se restringem a orientações de cunho moralista aos familiares sobre como devem agir ([FERNANDES; ARAGÃO, 2011](#)). Esses autores afirmam ainda que as medidas adotadas pelo Conselho Tutelar, muitas vezes, são paliativas, que buscam solucionar casos urgentes e aliviar as tensões mostrando-se, no entanto, pouco efetivas.

Associada à falta de políticas públicas direcionadas à infância e adolescência existe uma carência ainda maior de políticas públicas voltadas às famílias, as quais acabam sendo culpabilizadas pelas violações de direitos da criança ou adolescente e se fragilizam ainda mais quando, ao procurar o Conselho Tutelar, são enquadradas como negligentes pela ausência de uma rede social, além de se sentirem fracassadas quando comparadas ao ideal social de família burguesa (GOMES, 1992 apud [SEQUEIRA et al., 2010](#)).

[Fernandes e Aragão \(2011\)](#) reiteram que grande parte das crianças que chegam ao Conselho Tutelar é encaminhada para atendimento psicológico porque seus problemas são interpretados como de ordem puramente psicológica, individual e/ou familiar.

Outros estudos analisados ([SOUZA; TEIXEIRA; SILVA, 2003](#); [SANTANA et al., 2008](#); [FERNANDES; ARAGÃO, 2011](#)) evidenciam o fato de o Conselho Tutelar ser visto como um órgão disciplinar associado à vigilância e punição, principalmente quando as demandas se referem às escolas e famílias.

No que diz respeito às ONGs, Coutinho (2004, apud [MARTINS, 2006](#)) analisa o fato de que, por terem se multiplicado principalmente a partir da década de 1990 juntamente com as políticas de caráter neoliberal, as organizações de “terceiro setor” – que inclui as ONGs – têm contribuído para transformar as políticas sociais em programas de caridade, o que leva as comunidades a se distanciarem das políticas mais amplas e “universais”. Isso ocorre porque essas organizações agem de forma assistencialista e não levam a população a refletir sobre as causas estruturais da pobreza a que estão submetidos. Dessa forma, as atividades do terceiro setor se tornam um mecanismo de manutenção da exclusão social, além de contribuírem para uma desresponsabilização do Estado ao se responsabilizarem por questões públicas e enaltecem o voluntariado. Para Mestriner (2001, apud [MARTINS, 2006](#)), a assistência social não cumpre a perspectiva cidadã de romper com a exclusão caracterizando-se como uma política paliativa.

Os órgãos considerados para análise possuem características e especificidades que orientam diferentes modelos de atenção dirigidos às crianças e adolescentes. O Conselho Tutelar, como órgão destinado a preservar e restaurar os direitos e a inserção social dos mesmos, atua no cumprimento das prerrogativas colocadas pelo ECA, procura contribuir para a inclusão social, educacional e profissional desse público considerado em situação de *vulnerabilidade social*, atende famílias e as convoca à responsabilidade para com a saúde e a educação das crianças e jovens. Contudo, tem seu trabalho limitado pela constituição histórico-social, política e econômica da sociedade que, muitas vezes, impede a efetivação do processo de acolhimento, orientação e inclusão social.

Tendo em vista retornar ao conceito de *vulnerabilidade social*, a população atendida pelo Conselho Tutelar constitui um exemplo dessa realidade. Seu acesso aos direitos mostra-se prejudicado em vários aspectos, envolvendo desde a oferta de vagas em escolas públicas até dificuldades de acesso a serviços de saúde, à justiça, ao lazer e outros, o que demonstra a estrita relação dessas condições ao nível socioeconômico, uma vez que a maioria dos indivíduos atendidos pertence às camadas mais empobrecidas da população.

A Organização Não-Governamental, postulada como organização cuidadora e responsável por zelar pela integridade física, moral, social e educativa das crianças provenientes de famílias carentes, parece priorizar a permanência da criança no seu interior como forma de evitar ou atrasar seu ingresso no mundo do crime e delinquência que ronda seu grupo social de origem. Constituída como espaço de apoio às famílias de baixa renda que necessitavam trabalhar e, por isso, precisava contar com o suporte profissional de pessoas para olhar pelos seus filhos, foi se fortalecendo na missão de proteger essas crianças dos supostos “perigos” presentes nas redes sócio-familiar. Assim, oferece a essa população um modelo organizacional de cuidados e proteção colocando as crianças na condição de *objeto de proteção social*”, conforme assinalado por [Pinheiro \(2004\)](#).

[Rossetti-Ferreira et al. \(2012\)](#) distinguem semelhanças entre políticas públicas e práticas na educação infantil e em espaços sociais destinados à proteção da criança e do adolescente. Segundo esses autores: “ambos os contextos interacionais são, ainda hoje e com frequência, encarados como lugares sociais da criança ‘desamparada’ e marcados por uma ideologia assistencialista e filantrópica” (p.391).

Não muito distante desse cenário, a Casa de Acolhimento responsável pelo abrigo de jovens do sexo masculino, oriundos de famílias consideradas negligentes nos cuidados e educação dos mesmos busca, por meio de intervenção jurisdicional, proteger, zelar pela segurança, saúde, educação, profissionalização e re-inserção familiar de meninos,

também considerados, em situação de *vulnerabilidade social*, assim designados porque advindos de um contexto sócio-familiar que evoca riscos pela proximidade à drogadição, alcoolismo e delinquência.

Ao analisar os dados obtidos por meio do *Levantamento Nacional dos Abrigos para Crianças e Adolescentes*, conduzido pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), [Rossetti-Ferreira et al. \(2012\)](#) concluem que o fenômeno do “abrigamento é desconhecido” mesmo para o governo federal. Outros estudos desenvolvidos por esses mesmos autores (2012), atestam que ainda paira nesses espaços certa “invisibilidade” acerca da família de origem do abrigado, contribuindo como motivos para o abrigamento o predomínio da negligência, abandono e falta temporária de condições, associada à dificuldade financeira da família.

Nos estudos sobre abrigamento ([ROSSETTI-FERREIRA et al., 2012](#)), fica evidenciado que a invisibilidade da família de origem revela fragilidade da posição desses protagonistas nos processos de abrigamento das crianças e adolescentes. A utilização de categorias nebulosas como “negligência”, “pobreza”, “drogadição”, “doença mental”, transformam-se em justificativas para se decidir sobre o abrigamento atenuando o fato de que a ausência ou insuficiência de políticas públicas de emprego, moradia, saúde e educação poderiam dar suporte a essas famílias em períodos de maiores dificuldades.

Segundo [Rossetti-Ferreira et al. \(2012, p. 396\)](#):

Não é possível analisar tal realidade com foco apenas na criança, desgarrada da sua família e deixando de fora a análise de todo um cenário histórico-social e econômico que marca e enreda os diversos atores e seu desenvolvimento, no sentido do público interagir e até circunscrever o privado. Diante da ausência de políticas de proteção social, que deveriam ser implementadas pela esfera pública com a participação da comunidade, deparamos com a pressão para que sejam encontradas junto à família respostas para as graves situações vividas por seus membros.

No que diz respeito à função dos equipamentos sociais observados – Conselho Tutelar, Organização Não-governamental e Casa de Acolhimento – o foco norteador das suas ações ainda se baseia na concepção de que tanto a criança como o adolescente em situação de risco devem ser inseridos em espaços auxiliares com a finalidade de reduzir a *vulnerabilidade*, à qual, supostamente, estarão expostos em decorrência do contexto de pobreza, discriminação social e racial e violência característica das comunidades onde essa população habita. Segundo [Benelli \(2012, p. 61\)](#):

podemos dizer que esses estabelecimentos assistenciais se tornaram parte do dispositivo das práticas judiciais nacionais que visam ao gerenciamento das populações de “risco social”. Atualmente, ainda vivemos um período longo e difícil de reordenamento do atendimento institucional a crianças e a adolescentes considerados em situação pessoal e social de risco de acordo com o critério da cidadania integral para todos.

A permanência no interior desses espaços suscitou a possibilidade de problematizar a produção da condição de *vulnerabilidade social* questionando a presença e/ou ausência do Estado na efetivação das políticas públicas, indicando que o poder público federal, estadual ou municipal pode contribuir, ou não, para a efetivação das redes de apoio e políticas sociais que deveriam dar sustentação às famílias e pessoas consideradas em situação de *vulnerabilidade social*.

Compreendida como uma condição que se funde com a participação do Estado na promoção da vida humana, a questão da *vulnerabilidade social* deve ser considerada levando-se em conta os modos como se dá essa participação, o que denota os limites e as possibilidades de desenvolvimento da criança e do adolescente, bem como sua inserção social e o acesso a bens, serviços e direitos básicos como habitação, saúde, educação, transporte, cultura e lazer, segurança e outros.

Pensar em políticas públicas como forma de assegurar os direitos de crianças e adolescentes considerados em situação de *vulnerabilidade* pressupõe refletir sobre o binômio exclusão<sup>2</sup>-proteção presente nas concepções e nas práticas dos equipamentos de assistência e proteção social estruturados ao longo do século XX ([NASCIMENTO; SCHEINVAR, 2005](#)). Essas autoras referendam que a localização da proteção no contexto da assistência e da filantropia situa o modelo de atenção no campo do individual por meio de uma abordagem particular das condições de vida da criança, do adolescente e/ou da sua família. Há um fortalecimento do olhar para as condições particulares de vida das pessoas que se atende, em detrimento dos problemas coletivos, produzidos histórica e socialmente que determinam seus níveis de inclusão e participação social.

Seguindo nesta direção, pode-se dizer que os equipamentos sociais, especificamente no que diz respeito a crianças e jovens pauperizados, atendem uma parcela da população excluída da escola, do modelo de família instituído, dos padrões de consumo, de atividades lúdicas previamente definidas, do sistema de saúde, enfim de um modelo do mundo do trabalho. ([NASCIMENTO; SCHEINVAR, 2005, p. 57](#)).

Com isso é admissível pensar a condição de *vulnerabilidade* associada às situações de exclusão social vivenciada por crianças, adolescentes e suas famílias, o que pressupõe a lógica da exclusão como produtora de equipamentos de assistência e proteção que se ocupam dessa população pobre.

Porém, vale destacar que essa proteção pode ser convertida em práticas que revelam o caráter normatizador dos modelos institucionais oferecidos e, ao invés de proteger os indivíduos das possíveis consequências sociais ocasionadas pelo modo de produção capitalista ao qual o público alvo está sujeito, os equipamentos sociais de atenção tendem a enquadrar as subjetividades em um padrão hegemônico sugerindo formas mais palatáveis de sociabilidade.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo pretendeu destacar as relações entre os conceitos de vulnerabilidade social e políticas públicas, a partir de uma experiência de Estágio Básico, que representou uma oportunidade de aproximação e conhecimento da realidade social – aqui representada por três órgãos sociais destinadas à garantia e proteção dos direitos de crianças e adolescentes – não só no que diz respeito à identificação das atividades que ali são desenvolvidas, às possibilidades de atuação profissional, mas ao mesmo tempo criando estratégias e espaço de reflexão teórica que subsidiaram um olhar mais acurado

---

<sup>2</sup> Segundo [Patto \(2010, p.14\)](#): “Por ‘exclusão’ não se está entendendo aqui a não-participação na vida social e na lógica do capital, pois os assim designados participam, de modo inevitável e específico, da produção e da reprodução social e o fazem exatamente porque são impedidos de alguns direitos, como a educação escolar, o trabalho condignamente remunerado, cuidados médicos, moradia, etc.”

acerca dos determinantes histórico-sociais da experiência de exclusão social vivenciadas pelas pessoas que se utilizam ou frequentam esses espaços sociais, ou seja, foi possível fazer, por meio da experiência do estágio, um processo de trabalho derivado do campo para a teoria.

Assim, a experiência de imersão nesses campos de estágio inaugurou a possibilidade de refletir sobre a formação do psicólogo sugerindo alguns desdobramentos relativos à sua prática profissional.

Primeiramente legitimou um posicionamento apoiado em teorias que explicam o sujeito histórico e que tematizam a relação indivíduo-sociedade, propondo que a subjetividade é tecida a partir dos determinantes econômicos e políticos, fundados em relações sociais que se fazem presentes nos processos mais íntimos do indivíduo. Conviver com essa parcela da população, com suas angústias e demandas advindas do lugar e condição social que ocupam trouxe ao grupo elementos imperativos sobre um referencial teórico crítico que leve em conta o homem concreto constituído nas tensões e contradições históricas do seu tempo.

Para além desse posicionamento teórico que pressupõe a constituição histórica e cultural do sujeito humano, o envolvimento com a temática das políticas públicas e os modelos de atenção à infância e adolescência fez emergir questões sobre o modo de funcionamento das relações de garantia de direitos, colocando-nos a tarefa de pensar em novos modelos de atuação que considere as demandas advindas do interior de uma sociedade que produz e reproduz a desigualdade social e que, para tanto, utiliza mecanismos de transformação de questões coletivas, de ordem social e política, em questões individuais, preferencialmente biológicas.

A convivência com instâncias que garantem os direitos da infância e adolescência, a observação dos fatos e das atividades desenvolvidas em cada um desses territórios, bem como o aprofundamento teórico-crítico dos conceitos de *políticas públicas* e *vulnerabilidade social* suscitaram a necessidade de pensar em formas de romper com a hegemonia do olhar individualizante que coloca sobre o indivíduo e/ou sua família a responsabilidade pelos processos que os mantém em *situação de risco* e prover o olhar com instrumentos teórico-metodológicos e práticos que permitam identificar e refletir sobre a naturalização dos fenômenos presentes nas práticas sociais e institucionais, sugerindo novas alternativas de trabalho com vistas a garantir os direitos dessas pessoas.

Pensar sobre o contexto desses equipamentos sociais que destinam atenção às crianças e adolescentes significa também discutir o papel dos profissionais que lá atuam tendo em vista romper com formas de controle e dominação, pois sabemos que as práticas de proteção são previamente estipuladas e o poder de intervenção nos equipamentos sociais se faz por meio de saberes técnicos, fundados em modelos que se propõem a enquadrar as pessoas definidas como *carentes* e/ou *vulneráveis*.

Em nosso caso devemos nos ater à formação do psicólogo e procurar subsídios que apontem na direção de uma prática que equipare as dimensões política e técnica como fundamentos de uma atividade profissional comprometida com a transformação social.

A Psicologia brasileira tem se mostrado comprometida com uma atuação mais crítica e voltada às demandas sociais e, para tanto, vem promovendo estudos, pesquisas, movimentos e discussões coletivas que sejam capazes de identificar novos territórios e possibilidades de inserção dos profissionais em direção ao atendimento efetivo das necessidades dessa população, procurando romper com o viés psicologizante que, ao

recorrer a explicações e procedimentos de caráter individual para transtornos, problemas e desvios de conduta marcaram com rigor técnico a prática profissional dos psicólogos.

Essa experiência de estágio também comportou a discussão de novas possibilidades e espaços que incluam a presença do psicólogo como disparador de novas relações entre crianças, jovens e as políticas públicas já instituídas, com o objetivo de levá-los a problematizar a condição de *vulnerabilidade* a que estão submetidos com o intuito de superá-la.

SUBMETIDO EM 10 mar. 2013

ACEITO EM 5 fev. 2015

---

## REFERÊNCIAS

[ADORNO, F. C. R.](#) **Capacitação solidária**: um olhar sobre os jovens e sua vulnerabilidade social. São Paulo: Associação de Apoio ao Programa Capacitação Solidária - AAPCS, 2001.

[BENELLI, S. J.](#) Pistas pedagógicas para a socioeducação de crianças e adolescentes na entidade assistencial. In: MATTIOLI, O. C.; ARAÚJO, M. F.; RESENDE, V. R. (Org.). **Família, violência e políticas públicas**: pesquisas e práticas. Curitiba: CRV, 2012. p. 59-87.

[BENELLI, S. J.](#); [COSTA-ROSA, A.](#) Para uma crítica da razão socioeducativa em entidades assistenciais. **Estudos de Psicologia**, Campinas, v. 28, n. 4, p. 539-563, 2011.

[BRASIL](#). Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Lei 6.697, de 10 de outubro de 1979. **Dispõe sobre o código de menores**. Brasília, DF, 1979.

[BRASIL](#). Lei 8069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o estatuto da criança e do adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 16 jul. 1990.

[FERNANDES, P. V.](#); [ARAGÃO, E. M. A.](#) Peculiaridades entre Conselho Tutelar e crianças encaminhadas pela escola. **Fractal: Revista de Psicologia**, Niterói, v. 23, n. 1, p. 219-232, 2011.

[GUARESCHI, N. M. F. et al.](#) Intervenção na condição de vulnerabilidade social: um estudo sobre a produção de sentidos com adolescentes do programa do trabalho educativo. **Estudo e Pesquisa em Psicologia**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 1, p. 20-30, jun. 2007.

[KOWARICK, L.](#) **Viver em risco**: sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil. São Paulo: Editora 34, 2009.

[LANDIM, L. \(Org.\)](#). **Ações em sociedade militância, caridade, assistência, etc.** Rio de Janeiro: NAU, 1998.

[MARTINS, M. G.](#) Uma breve reflexão sobre o terceiro setor na cidade de São Carlos. **Revista Urutágua**, Maringá, n. 9, p. 1-11, 2004.

[NASCIMENTO, M. L.; SCHEINVAR, E.](#) Infância: discursos de proteção, práticas de exclusão. **Estudos e Pesquisas em Psicologia**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, p. 51-66, dez. 2005. Disponível em: <<http://pepsic.bvsalud.org/scielo>>. Acesso em: 20 set. 2013.

[PATTO, M. H. S.](#) **A cidadania negada: políticas públicas e formas de viver.** São Paulo: Casa do Psicólogo, 2010.

[PINHEIRO, A. A. A.](#) A criança e o adolescente, representações sociais e processo constituinte. **Psicologia em Estudo**, Maringá, v. 9, n. 3, p. 343-355, set./dez. 2004.

[ROCHA, M. F.](#) **Os direitos da criança e do adolescente: conselhos municipais e controle social.** Curitiba: CRV, 2013.

[RODRIGUES, M. M. A.](#) **Políticas públicas.** São Paulo: Publifolha, 2010. (Coleção Folha Explica).

[ROSSETI-FERREIRA, M. C. et al.](#) Acolhimento de crianças e adolescentes em situações de abandono, violência e rupturas. **Psicologia: Reflexão e Crítica**, v. 25, n. 2, p. 390-399, 2012.

[SANTANA, E. M. et al.](#) **Escola e Conselho Tutelar: os embates de uma relação.** 2008. Disponível em: <<http://www.ufpe.br/ce/images/Graduacaopedagogia/pdf/2008>>. Acesso em: 10 set. 2013.

[SÊDA, E.](#) **XYZ do Conselho Tutelar.** São Paulo: IMESP, 1997.

[SEQUEIRA, V.C.; MONTI, M.; BRACONNOT, F.M.O.](#) Conselhos Tutelares e psicologia: políticas públicas e promoção de saúde. **Psicologia em Estudo**, Maringá, v. 15, n. 4, p. 861-866, out./dez. 2010.

[SOUZA, C.](#) Estado da Arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Org.). **Políticas públicas no Brasil.** Rio de Janeiro: Fiocruz, 2010. p. 65-86.

[SOUZA, M. P. R.; TEIXEIRA, D. C. S; SILVA, M. C. Y. G.](#) Conselho tutelar: um novo instrumento social contra o fracasso escolar? **Psicologia em Estudo**, Maringá, v. 8, n. 2, 71-82, 2003.

[SPOSITO, M. P., CARRANO, P. C. R.](#) Juventude e políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 24, p. 1-37, set./dez. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n24/n24a03.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2013.