

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS

JOVANA ALVES MOSTER

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL VOLTADAS PARA
CRIANÇAS E ADOLESCENTES E A TEORIA DO RECONHECIMENTO SOCIAL:
REFLEXÕES E PERSPECTIVAS**

VARGINHA/MG

2025

JOVANA ALVES MOSTER

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL VOLTADAS PARA
CRIANÇAS E ADOLESCENTES E A TEORIA DO RECONHECIMENTO SOCIAL:
REFLEXÕES E PERSPECTIVAS**

Dissertação apresentada como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública e Sociedade pela Universidade Federal de Alfenas.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Antônio Staub
Co-orientadora: Prof. Dr.^a Margarete Panerai Araujo

VARGINHA/MG

2025

Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal de Alfenas
Biblioteca Campus Varginha

Moster, Jovana Alves.

Políticas públicas de assistência social voltadas para crianças e adolescentes e a teoria do Reconhecimento Social : reflexões e perspectivas / Jovana Alves Moster. - Varginha, MG, 2025.

137 f. : il. -

Orientador(a): Luiz Antônio Staub Mafra.

Dissertação (Mestrado em Gestão Pública e Sociedade) - Universidade Federal de Alfenas, Varginha, MG, 2025.

Bibliografia.

1. Criança e adolescente. 2. Assistência social. 3. Reconhecimento social. 4. Institucionalização de políticas públicas. I. Mafra, Luiz Antônio Staub, orient. II. Título.

JOVANA ALVES MOSTER

POLÍTICAS PÚBLICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL VOLTADAS PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES E A TEORIA DO RECONHECIMENTO SOCIAL: REFLEXÕES E PERSPECTIVAS

O Presidente da banca examinadora abaixo assina a aprovação da Dissertação apresentada como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestra em Gestão Pública e Sociedade pela Universidade Federal de Alfenas. Área de concentração: Gestão Pública e Sociedade.

Aprovada em: 28 de março de 2025.

Prof. Dr. Luiz Antônio Staub Mafra

Presidente da Banca Examinadora

Instituição: Universidade Federal de Alfenas

Profa. Dra. Margarete Panerai Araújo

Instituição: Faculdades Integradas de Taquara

Prof. Dr. Leonardo Turchi Pacheco

Instituição: Universidade Federal de Alfenas

Profa. Dra. Cleide Calgaro

Instituição: Universidade de Caxias do Sul



Documento assinado eletronicamente por **Luiz Antônio Staub Mafra, Professor do Magistério Superior**, em 31/03/2025, às 18:44, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.unifal-mg.edu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1486254** e o código CRC **C97A590A**.

Às mulheres que, como eu, equilibram a vida pessoal, familiar e profissional, e ainda encontram espaço para enriquecer sua jornada com o aprendizado e a pesquisa acadêmica.

À minha mãe, Maria Iraci, cuja presença sempre foi certeza em minha vida,

Às minhas filhas, Monifa e Maria Clara, cuja existência me lembra todos os dias o sentido do recomeço e da persistência, sendo força, alento e carinho em meus dias,

À Professora Dra. Margarete Panerai Araújo, cujo acolhimento, incentivo e confiança inabalável foram essenciais para minha trajetória. Sua orientação ultrapassou os limites acadêmicos, tornando-se um suporte fundamental em momentos de desafio e incerteza. Sou profundamente grata por cada ensinamento, cada palavra de encorajamento e por acreditar em minha capacidade. Seu exemplo de dedicação e generosidade seguirá comigo como inspiração.

AGRADECIMENTOS

A todas as pessoas que trilharam comigo essa jornada desafiadora e transformadora:

Meus Colegas de Pesquisa,

Meus Professores e Professoras;

Meus Amigos e Amigas,

Meu Orientador,

Minha Coorientadora e,

Minha Família,

Expresso o meu sincero agradecimento.

Cada palavra de incentivo e cada gesto de apoio serão para sempre lembrados como fundamentais para que eu chegasse a esse momento.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001, a qual deixo também meu especial agradecimento.

RESUMO

No Brasil, as políticas públicas de proteção social a crianças e adolescentes com maior amplitude é algo recente na história. Desse modo, dentre os avanços e conquistas em tantas áreas, houve a institucionalização de diversas políticas públicas, incluindo-se nesse rol a Assistência Social. Sendo uma política que tem como objetivo a proteção social, a vigilância socioassistencial e a defesa de direitos, ela está prevista com diretrizes claras como a descentralização, a territorialização e a articulação entre a rede socioassistencial e intersetorial. Essas diretrizes buscam assegurar que a política seja executada de modo a garantir o reconhecimento das demandas territoriais e assim, atender às necessidades específicas de indivíduos e famílias em situação de risco e vulnerabilidade social. Para Axel Honneth, as sociedades se transformam a partir das lutas moralmente motivadas de grupos sociais, na tentativa de estabelecer, institucional e culturalmente, formas ampliadas de reconhecimento recíproco, ocorrendo de três formas: a primeira é o amor, a segunda é o direito e a terceira é a solidariedade. Assim, o objetivo geral da presente pesquisa é analisar as políticas públicas de Assistência Social para crianças e adolescentes do município de Poços de Caldas, a partir das interfaces identificadas entre a teoria do reconhecimento social de Axel Honneth e a política de Assistência Social. Na análise, os resultados indicam que a execução dos serviços socioassistenciais voltados para crianças, adolescentes e suas famílias estão ocorrendo sem dados nem indicadores que demonstrem se, de fato, atendem a demanda local. No entanto, o município demonstra estar buscando reparar essa condição, através da realização de diagnóstico situacional da criança e do adolescente e a criação do Observatório de Proteção Integral à Infância e Adolescência, o que demonstra a busca por reconhecimento das particularidades desse público.

Palavras-chave: criança e adolescente; assistência social; reconhecimento social; institucionalização de políticas públicas.

ABSTRACT

In Brazil, public policies for the social protection of children and adolescents with greater amplitude is a recent fact in history. In this manner, among the advances and achievements in so many areas, there has been the institutionalization of various public policies, including Social Assistance in this list. Being a policy that aims for social protection, socio-assistance surveillance, and the defense of rights, it is foreseen with clear directives such as decentralization, territorialization, and articulation between the socio-assistance and intersectoral networks. These directives seek to ensure that the policy is implemented in a way that guarantees the recognition of territorial demands and thus meets the specific needs of individuals and families in situations of risk and social vulnerability. For Axel Honneth, societies are transformed through morally motivated struggles of social groups, in an attempt to establish, institutionally and culturally, expanded forms of mutual recognition, occurring in three ways: the first is love, the second is rights, and the third is solidarity. Therefore, the general objective of the present research is to analyze the public policies of Social Assistance for children and adolescents in the municipality of Poços de Caldas, based on the interfaces identified between Axel Honneth's theory of social recognition and the Social Assistance policy. In the analysis, the results indicate that the execution of socio-assistance services aimed at children, adolescents, and their families is occurring without data or indicators that demonstrate whether, in fact, they meet the local demand. However, the municipality shows it is seeking to repair this condition through the situational diagnosis of children and adolescents and the creation of the Integral Protection Observatory for Childhood and Adolescence, which demonstrates the search for recognition of the particularities of this public.

Keywords: child and adolescent; social assistance; social recognition; institutionalization of public policies.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Política Nacional de Assistência Social.....	54
Figura 2 – Organograma funcional da Secretaria Municipal de Promoção Social.....	94
Figura 3 – Capas do Diagnóstico Situacional da Criança e do Adolescente	97
Figura 4 – Capas do Diagnóstico Situacional da Criança e do Adolescente	98
Figura 5 – Lei de Criação do Observatório de Proteção Integral à Infância e Juventude	106

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Registro de Negligência por faixa etária	114
--	-----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Estrutura das relações sociais de reconhecimento	43
Quadro 2 – Organização das categorias e procedimentos	48
Quadro 3 – Interfaces identificadas	49
Quadro 4 – Proteção Social Básica - equipamento e serviços	57
Quadro 5 – Ações do PAIF	58
Quadro 6 – Eixos norteadores do trabalho do CREAS	61
Quadro 7 – Proteção Social Especial de Média Complexidade - equipamentos e serviços	64
Quadro 8 – Serviços, finalidades e unidades onde podem ser ofertados	65
Quadro 9 – Serviços ofertados na Proteção Social Especial de Alta Complexidade	69
Quadro 10 – Interfaces identificadas	73
Quadro 11 – Serviços socioassistenciais e público atendido	87
Quadro 12 – Serviços de Assistência Social ofertados e número de crianças e adolescentes atendidos	99
Quadro 13 – Legislação relacionada a Política Municipal de Assistência Social (em vigor)	108
Quadro 14 – Legislação afeta à criança e ao adolescente (1988 a 2024)	110

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Denúncias de vítimas	100
Tabela 2 – Notificações de violência por faixa etária	101
Tabela 3 - Crianças e adolescentes atendidos no SCFV por entidade	117

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
1.1	PROBLEMA DE PESQUISA E OBJETIVOS.....	16
1.2	MEMORIAL E JUSTIFICATIVAS PESSOAIS E PROFISSIONAL DE APROXIMAÇÃO AO TEMA.....	17
2	REFERENCIAL TEÓRICO	21
2.1	DESCRIÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL VOLTADAS PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM SITUAÇÃO DE RISCO E VULNERABILIDADE SOCIAL	21
2.2	CONTRIBUIÇÕES TEÓRICAS E INTERAÇÕES CONCEITUAIS	28
3	METODOLOGIA	45
3.1	CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA	45
3.2	ANÁLISE DE DADOS.....	46
4	INTERFACES ENTRE A TEORIA DO RECONHECIMENTO SOCIAL E A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: ANÁLISES E DISCUSSÕES	50
4.1	POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	51
4.1.1	Proteção Social	55
4.1.1.1	Proteção Social Básica.....	55
4.1.1.2	Proteção Social Especial de Média Complexidade	60
4.1.1.3	Proteção Social Especial de Alta Complexidade	68
4.1.2	Vigilância Socioassistencial	71
4.1.3	Defesa e promoção de direitos	72
4.2	INTERFACES ENTRE A TEORIA DO RECONHECIMENTO SOCIAL E A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	72
4.2.1	A família como lugar das relações primárias de reconhecimento e proteção social	73
4.2.2	Assistência Social como Direito	80
4.2.3	Reconhecimento de diferentes grupos e suas peculiaridades	85
5	POLÍTICA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO MUNICÍPIO DE POÇOS DE CALDAS	92
5.1	A FAMÍLIA COMO LUGAR DAS RELAÇÕES PRIMÁRIAS DE RECONHECIMENTO E PROTEÇÃO.....	95
5.2	ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO DIREITO	106

5.3	RECONHECIMENTO DOS DIFERENTES GRUPOS E SUAS PECULIARIDADES	116
6	CONCLUSÕES	122
	REFERÊNCIAS	131

1 INTRODUÇÃO

Essa pesquisa pretende analisar as políticas públicas de Assistência Social para crianças e adolescentes do município de Poços de Caldas, a partir das interfaces identificadas entre a teoria do reconhecimento social de Axel Honneth e a política de Assistência Social.

Ao longo da história, o lugar que as crianças e adolescentes têm ocupado na sociedade mudou significativamente. Vistas e tratadas como propriedade dos seus genitores, em muitos momentos, a história das crianças e adolescentes demonstra uma longa busca por reconhecimento, enquanto pessoas e, conseqüentemente, como sujeitos de direitos a serem garantidos pelas famílias, por ações e políticas públicas que os protegessem.

Ainda assim, apesar de se observar avanços e retrocessos na história da garantia de direitos das crianças e dos adolescentes, o que predominou, na história das que se encontravam fora do ambiente familiar, foram ações de cunho repressor e punitivo. Nas palavras de Custódio (2006, p. 19):

A própria origem latina da expressão infância está ligada à ausência de fala ou àquele que ainda não fala. Não há como negar que a construção social da infância no Brasil foi secularmente reproduzida pelo olhar adulto, geralmente elitista e reprodutor das condições de desigualdade histórica, colocando a criança no lugar específico e necessário à imposição de seu poder.

Sem poder de fala e sem reconhecimento da sua condição peculiar, restou à muitas crianças e adolescentes abandonados, a resistência e a delinquência. Em resposta, a sociedade criminalizou, criou reformatórios e tomou medidas higienistas, promovendo a institucionalização, daqueles que não tinham ou não estavam na família.

A partir dessas medidas e lidando com a consequência delas e sob influência das ideias europeias, o Brasil começava a pensar em políticas de proteção para crianças e adolescentes em 1927, com a aprovação do primeiro Código de Menores. No entanto, devido à falta de organização social da época, as medidas de proteção se resumiram a organização da institucionalização das crianças e adolescentes. Essa institucionalização, com intuito protetivo, incorreu em repressão, controle, vigilância e inserção dos institucionalizados em atividades trabalhistas (Andrade, 2018).

Com a aprovação do novo Código de Menores de 1979, observou-se uma tentativa de melhorar a assistência às crianças e adolescentes em situação irregular, ou seja, que não estivessem com suas famílias. O problema identificado naquele momento, apesar do dispositivo legal prevendo ações de assistência, não se configurava em uma política pública de assistência social organizada para atender essa demanda. Marcada com ações fragmentadas, de caráter assistencialista e filantrópico, a legislação foi utilizada até 1930 como uma beneficência privada e de 1930 a 1988 como benemerência estatal, segundo Carvalho (2008).

As políticas públicas voltadas para proteção social de crianças e adolescentes e suas famílias só começam a ser desenvolvidas com a aprovação da Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente em 1990. Nessa última lei existem dispositivos que exigiram a criação e permanência de diversos serviços com ações, as que tratam da assistência social e atendimento a esse público e famílias.

A Constituição Federal de 1988 trouxe a Assistência Social como um dos três componentes da seguridade social, elevando práticas anteriormente tidas como filantrópicas e caridosas ao status de direito social. Assim, a Assistência Social e os direitos reconhecidos na Constituição Federal, foram desenhados pela Lei Orgânica de Assistência Social, que apontou princípios, diretrizes e objetivos a serem observados e alcançados com a execução de serviços ofertados à população.

Dentre os objetivos da Política Nacional de Assistência Social, está o amparo às crianças e aos adolescentes carentes. Além disso, ao disciplinar a matéria, o Congresso Nacional apontou como uma das diretrizes da execução dessa política, a descentralização, entendendo que deve estar voltada para as questões e demandas que se apresentam no território, ou seja, nos municípios onde ela é executada. Desse modo, o desenho institucional da política de Assistência Social foi estabelecido por leis e decretos federais, além de resoluções do Conselho Nacional de Assistência Social, indicando, no entanto, que seus serviços e ações devem ser adaptados à realidade e demandas locais, buscando ofertar a proteção social e a garantia de direitos sociais de indivíduos e famílias de um determinado território.

Dentre os indivíduos e famílias assistidos pela Assistência Social é possível destacar as crianças e os adolescentes e suas famílias que, com a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente em 1990, passaram a contar com uma previsão normativa de diversas políticas públicas voltadas para a defesa, promoção

e garantia de seus direitos. Todas essas mudanças legislativas foram o resultado de uma mudança do paradigma menorista para o paradigma garantista, advinda da busca de diversos movimentos sociais iniciados na década de 1980 (Albuquerque, 2015). De acordo com Albuquerque (2015),

[...] surgiram e se articularam a Pastoral do Menor da Igreja Católica, o Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua (MNMMR), e uma multiplicidade de outras organizações e indivíduos que se engajaram na defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente. Surgiram novas organizações voltadas explicitamente a essa defesa – os Centros de Defesa da Criança e do Adolescente (Cedecas) e a Associação Nacional dos Cedecas (ANCED) que contribuíram decisivamente para a construção da identidade do movimento com a construção da noção de ‘justiça garantista’, base do novo paradigma e da nova legislação (Albuquerque, 2015, p. 40)

Esse processo histórico e de construção legislativa de um novo paradigma garantista traz consigo uma identificação com a teoria do Reconhecimento Social de Axel Honneth (2003). Para Honneth (2003) o reconhecimento social é o processo pelo qual uma sociedade valoriza e legitima a identidade, as capacidades e as contribuições de um indivíduo ou grupo. O autor argumenta que os seres humanos precisam ser reconhecidos em três esferas fundamentais para desenvolverem uma autoestima positiva e alcançarem a realização pessoal e social - o amor, o direito e a solidariedade (Honneth, 2003). Ao analisar cada uma dessas esferas, pretende-se refletir sobre a sua aproximação com o desenho institucional da política de Assistência Social.

1.1 PROBLEMA DE PESQUISA E OBJETIVOS

Considerando, portanto, que a teoria do Reconhecimento Social pode servir de embasamento para a construção de uma reflexão sobre a política de Assistência Social e de fundamentos teóricos para a sua análise; considerando também que uma das diretrizes para a execução dessa política, é a descentralização, voltada para as questões e demandas no território, ou seja, nos municípios onde ela é executada, esta pesquisa propõe um estudo no município de Poços de Caldas. É possível levantar alguns questionamentos preliminares que envolvem o tema proposto: Como as políticas públicas de Assistência Social voltadas para crianças e adolescentes vem sendo desenvolvida no município? Como a teoria de Axel Honneth colabora na análise das políticas públicas de Assistência Social voltadas

para crianças e adolescentes? Assim, tendo como referência a organização e a estrutura político administrativa dos equipamentos e serviços de proteção social da Política Municipal de Assistência Social voltada à Criança e do Adolescente no município de Poços de Caldas, busca-se respostas ao seguinte questionamento:

Como a teoria do reconhecimento social oferece aporte teórico para a análise das políticas públicas de Assistência Social voltadas para crianças e adolescentes no município de Poços de Caldas?

Com base nesse questionamento, o objetivo geral será analisar as políticas públicas de assistência social voltadas para crianças e adolescentes no município de Poços de Caldas, tendo como aporte teórico a teoria do reconhecimento social de Axel Honneth, apontando dilemas, contradições e contribuições.

A partir dessa análise, os objetivos específicos desta pesquisa são:

- a) descrever as políticas públicas 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 dos temas;
- b) realizar um estudo de caso, no município de Poços de Caldas, buscando identificar as expectativas de reconhecimento social nas políticas públicas de Assistência Social para crianças e adolescentes, a partir da estrutura político administrativa da Secretaria Municipal de Promoção Social, do Diagnóstico Situacional da Criança e do Adolescente do município de Poços de Caldas e da legislação municipal referente à política de Assistência Social e relacionadas a crianças e adolescentes.

1.2 MEMORIAL E JUSTIFICATIVAS PESSOAIS E PROFISSIONAL DE APROXIMAÇÃO AO TEMA

A afinidade entre o tema dessa pesquisa e a pesquisadora justificam a apresentação deste memorial (em primeira pessoa do singular), de modo a descrever minha jornada pessoal e como ela levou, com seus altos e baixos, a uma identificação com a Política de Assistência Social, como uma política capaz de realizar mudanças e transformações pessoais e sociais. Vivi minha infância num bairro da zona rural da cidade de Machado, MG, criada pelos meus pais, trabalhadores rurais que, desde cedo, cultivavam o café. Foi durante a infância e

parte da adolescência que vivenciei relações familiares muito próximas, visto que morava perto dos meus avós, tios, tias e principalmente, meus primos, com quem brinquei e estabeleci uma relação fraterna que perdura até hoje. Foi também na zona rural que estudei até finalizar o Ensino Fundamental I e, desde cedo, me destaquei nos estudos, chegando a ganhar um concurso de redação municipal na antiga quarta série. A busca por conhecimento e pela compreensão do mundo para além do meu ponto de vista sempre permaneceram em minha trajetória, sendo às vezes apelidada como a “menina das perguntas”.

A partir do Ensino Fundamental II dei continuidade nos estudos numa escola estadual na cidade e lá, com o apoio dos professores que muito estimo, fui descobrindo minha aptidão para os estudos e desde então, o interesse por assuntos ligados a política e desenvolvimento humano. Ao terminar o Ensino Médio, visando fazer curso superior na UFMG, busquei trabalho e me mudei para Belo Horizonte, onde fiz cursinho por seis meses e, após um ano, consegui bolsa PROUNI integral para cursar Direito. A oportunidade chegou na cidade de Poços de Caldas, onde concluí o curso e iniciei minha carreira num serviço de acolhimento de crianças e adolescentes.

Com esse trabalho, aprendi e ampliei minha visão sobre políticas públicas e, mais especificamente, sobre a política de Assistência Social. Enquanto atuava nesse serviço, fiz pós-graduação em Direito Civil na PUC Minas e aperfeiçoamento em Docência no Instituto Federal do Sul de Minas. Iniciei o mestrado, ainda como aluna especial, na UNIFAL/MG e, em 2019, dei continuidade como aluna regular do curso. Em 2016 tive a oportunidade de ingressar no serviço público, na Prefeitura Municipal de Machado, onde permaneci até final de 2020, na função de Controladora Geral do Município. Com essa função, tive a certeza de querer trabalhar com o tema, observando que muitas realidades são e podem ser mudadas como a execução das diversas políticas públicas.

Infelizmente, uma das fases mais desafiadoras da minha vida estava por vir e, em 2021, em plena pandemia, meu marido adoeceu e ficamos cerca de 6 meses em função do diagnóstico, cirurgia e tratamento. Esse período exigiu que nós dois deixássemos de trabalhar e priorizamos sua saúde, deixando também os estudos em segundo plano. Essa situação, dentre outras, levou ao meu desligamento do mestrado no início de 2022. Firme no propósito de concluir o curso e superados alguns desafios pessoais, participei novamente do processo de seleção e ingressei

(egressa) no Programa de Pós-graduação em Gestão Pública e Sociedade, iniciado em março de 2023. Mesmo com uma atuação profissional efetiva no terceiro setor e no Poder Público, sempre me dediquei à docência. Ainda na universidade, durante o curso de Direito, executei projeto de extensão universitária, por um ano, com adolescentes do 1º, 2º e 3º ano do Ensino Médio, chamado Formação Cidadã, que tinha como eixo temático os 8 Objetivos do Milênio, preconizados pela ONU e assumidos por 155 países.

Atuei também como professora no SENAC/MG, nos cursos de Técnico em Segurança no Trabalho e Técnico em Administração, com as disciplinas Normas Regulamentadoras, Direito Empresarial e Direito Trabalhista. Escrevi e tive a aprovação de projeto de formação de educadores sociais pela Alcoa Foundation, ao qual dei aula juntamente com outros professores. Outra experiência ligada à docência foi uma parceria com o Tribunal de Justiça de Minas Gerais, onde ministrei curso durante 9 meses para famílias pretendentes à adoção.

Ministrei aulas, pela Faculdade Pitágoras e mais recentemente, pela Escola Mineira de Direito, com disciplinas voltadas para a legislação e políticas públicas de Assistência Social, Infância e Juventude e Pessoa Idosa. Desde a saída da Prefeitura de Machado, com exceção do período de doença e tratamento do meu marido, tenho me dedicado exclusivamente à docência, além de ministrar cursos e palestras para diversos municípios. Essa atuação foi voltada, quase que exclusivamente, para a política pública de Assistência Social, nos diversos serviços ofertados por essa política, bem como pelos profissionais dos equipamentos da Assistência Social, como CRAS, CREAS e serviços de acolhimento institucional de crianças e adolescentes, idosos, pessoas com deficiência e pessoas em situação de rua.

Identifiquei no Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Sociedade - PPGPS uma oportunidade de aprimorar e aprofundar meu conhecimento sobre a gestão de políticas públicas, e busquei a aprovação na seleção escolhendo como linha de pesquisa 2 – Políticas Públicas, Gestão Pública e Desenvolvimento, com o eixo temático 1 – Políticas públicas e gestão social. Essa linha de pesquisa analisa o processo de formulação e implementação de políticas públicas em relação com as demandas sociais e seus impactos econômicos e sociais sobre a realidade local, regional e nacional. Com essa motivação pessoal, acadêmica e voltada à atuação social justifico a relevância desse tema que pretendo aprofundar.

A justificativa acadêmica deste trabalho é iluminar uma política pública de grande importância, frequentemente negligenciada pela sociedade. O estudo busca ampliar a compreensão sobre como essa política é estruturada institucionalmente e quais são seus objetivos sociais. A pesquisa é socialmente relevante, pois visa fortalecer o reconhecimento social de crianças, adolescentes e suas famílias, bem como das políticas de Assistência Social que lhes são destinadas.

No plano pessoal, a justificativa está relacionada ao interesse da pesquisadora pelo tema e à contribuição que os resultados desta pesquisa podem trazer para sua prática docente. Isso inclui o aprimoramento da formação de profissionais que atuam na Assistência Social e o apoio a outros pesquisadores e estudantes da área.

Contextualizada a pesquisa, exposto seu problema, objetivos e justificativas, passamos a apresentar a organização da dissertação. Na sequência, apresentamos o referencial teórico, os percursos metodológicos e as análises, divididas em duas grandes seções.

A primeira seção – Políticas Públicas de Assistência Social voltadas para crianças e adolescentes e a teoria do reconhecimento social de Axel Honneth: reflexões e perspectivas – refere-se a uma descrição das políticas públicas de Assistência Social, enfatizando os serviços ofertados para crianças, adolescentes e suas famílias e da teoria do Reconhecimento Social de Axel Honneth, elencando as interfaces entre os dois temas.

A segunda seção – A busca por reconhecimento social na política de assistência social voltada para crianças e adolescentes no município de Poços de Caldas – realizará um estudo de caso, no município de Poços de Caldas, buscando identificar as expectativas de reconhecimento social nas políticas públicas de Assistência Social voltadas para crianças e adolescentes, avaliando os impactos da sua implementação a partir da estrutura político administrativa da Secretaria Municipal de Promoção Social, do Diagnóstico Situacional da Criança e do Adolescente do município de Poços de Caldas e da legislação referente à política de Assistência Social e relacionadas à crianças e adolescentes.

Por fim segue as conclusões, referenciais bibliográficos utilizados e anexos.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 DESCRIÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

VOLTADAS PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM SITUAÇÃO DE RISCO E VULNERABILIDADE SOCIAL

Num primeiro momento, para descrever as Políticas Públicas de Assistência Social voltadas a crianças e adolescentes, é necessário compreender que o conceito de infância é recente, e considerar 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 observa 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. Nascimento, Brancher e Oliveira (2012, p. 5) 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”. A partir dos estudos científicos

iniciados no período e que tinham como objeto de pesquisa a infância, as ideias de proteção, amparo e dependência são construídas, evoluindo até os dias de hoje (Nascimento; Brancher; Oliveira, 2012).

Para Barbosa e Magalhães (2008),

[...] o sentimento de infância, de preocupação com a educação moral e pedagógica, o comportamento no meio social, são ideias que surgiram já na modernidade o que nos leva a crer na existência de todo um processo histórico até a sociedade vir a valorizar a infância. (Barbosa; Magalhães, 2008, p. 3)

Assim, para que não haja perda no foco da presente pesquisa, localiza-se esse 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 significativa na percepção da criança, influenciando práticas educacionais e metodologias de pesquisa, estabelecendo um alicerce sólido para as investigações modernas sobre o desenvolvimento infantil (Locke, 1693; Rosseau, 1762 *apud* Ariès, 1981).

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 contexto da criança e do adolescente na história brasileira, dividimos em fases distintas, correspondentes aos períodos do Brasil Colônia (1500-1822), Brasil Império (1822-1889) e Brasil República (a partir de 1889), considerando sua estrutura política e administrativa. Foi efetuado um recorte histórico até a publicação da atual Constituição Federal de 1988, considerando a Era Vargas, a Redemocratização e o Regime Militar. Cada um desses recortes demonstra a forma como crianças e adolescentes eram percebidos e tratados na sociedade brasileira e como as políticas públicas foram sendo pensadas como resposta às demandas sociais da época.

No Brasil Colônia (1500 a 1822), o 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, Irene; Rizzini, Irma, 2004).

Alguns fatores contribuíram para a precária condição de crianças e adolescentes durante o período do Brasil Colônia. Além de um olhar omisso e indiferente às peculiaridades das crianças e adolescentes e suas demandas, elas eram tratadas como instrumento para as famílias, sujeitas aos serviços e ao poder paterno, quando não eram abandonadas à própria sorte. Estavam sempre expostas a péssimas condições de higiene, o que favorecia a transmissão de doenças e o seu adoecimento. Tinham também precárias condições nutricionais e de vestimenta, o que colaborava para o elevado número de morbimortalidade delas (Araújo *et al.*, 2014).

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). Ainda no período colonial brasileiro, inicia-se uma prática já executada desde a Idade Média nos países europeus: a roda dos expostos. A roda tinha a forma de tonel giratório que unia a rua ao interior de um hospital. Nela, os recém-nascidos eram deixados de um lado e recebidos do outro, geralmente nas Santas Casas de Misericórdia. Era o início de uma prática que perduraria até o Século XIX nas cidades brasileiras (Venâncio, 1999).

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, entretanto, eles permaneceriam sob a tutela dos senhores de suas mães até completarem 21 anos de idade. 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. Além disso, os proprietários de escravos frequentemente encontravam maneiras de continuar explorando a força de trabalho desses jovens, mesmo após a promulgação da lei (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. Buscando atender a população que se sentia desconfortável com as crianças que estavam em situação de rua, foram implantados os primeiros asilos, mantidos pelo governo imperial, com o objetivo de ministrar o ensino elementar e profissionalizante a esse público, mascarando, portanto, o intuito real de segregação dos menores, retirando-os do convívio social (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. As crianças pobres e órfãs muitas vezes eram enviadas para instituições de acolhimento, onde as condições eram precárias. 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, em homenagem ao primeiro Juiz Titular do Juizado de Menores, Dr. José Cândido Albuquerque 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, Irene; Rizzini; Irma, 2004).

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 (assim denominado na lei) 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, nas seguintes condições:

- I - privado de condições essenciais à sua subsistência, saúde e instrução obrigatória, ainda que eventualmente, em razão de:
 - a) falta, ação ou omissão dos pais ou responsável;
 - b) manifesta impossibilidade dos pais ou responsável para provê-las;
- II - vítima de maus tratos ou castigos imoderados impostos pelos pais ou responsável;
- III - em perigo moral, devido a:
 - a) encontrar-se, de modo habitual, em ambiente contrário aos bons costumes;
 - b) exploração em atividade contrária aos bons costumes;
- IV - privado de representação ou assistência legal, pela falta eventual dos pais ou responsável;
- V - Com desvio de conduta, em virtude de grave inadaptação familiar ou comunitária;
- VI - autor de infração penal (Brasil, 1979).

Como se observa na antiga e revogada legislação, não havia uma diferenciação entre a criança e o adolescente abandonado e a com desvio de conduta ou autora de infração penal, o que demonstra uma lei que respondia as reações e hostilidades da sociedade aos adolescentes em conflito com a lei. 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.

Venâncio (1999), em sua obra “Famílias Abandonadas”, 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. Para o autor essa prática se manteve pela incapacidade de compreensão do modo de organização das famílias pobres.

Além disso, o autor afirma que, por volta de 1970, houve um declínio na forma de assistência às crianças por meio das rodas. Segundo o autor, essa crise de assistência, para além das mudanças demográficas e econômicas, deve ser analisada por uma mudança de mentalidade. Com o passar do tempo, essas instituições passaram a ser vistas como abrigos para crianças de cor, e menos de 10% das crianças atendidas eram brancas. 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).

Esses orfanatos foram se organizando de modo a atender as necessidades tanto institucionais quanto das crianças e adolescentes. Durante parte do Século XX, ofertavam além da moradia, estrutura física que permitia que seus internos tivessem acesso a escolarização, cuidados com a saúde, parques infantis e espaços de lazer como quadras e piscinas no espaço interno delas. Essas instituições, hoje chamadas de instituições totais, retratavam uma sociedade que, de um lado, começava a reconhecer as necessidades das crianças e dos adolescentes e, de outro, ainda mantinha a ideia de reclusão e higienismo social. Reconhecia-se a necessidade de cuidado, mas que esse cuidado fosse proporcionado dentro de

muros altos e que as crianças e adolescentes afastados do convívio familiar permanecessem dentro das instituições, sem direito a usar e ocupar os espaços públicos. É o que se identificava na medida de internação em estabelecimento educacional, ocupacional, psicopedagógico, hospitalar, psiquiátrico ou outro adequado, preconizado pelo Código de Menores vigente à época (Brasil, 1979).

O rompimento inicial com a Doutrina da Situação Irregular ocorreu somente com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e com o Estatuto da Criança e do Adolescente em 1990. Para Pilotti e Rizzini (1995), o reconhecimento gradual dos direitos de crianças e adolescentes veio dos movimentos sociais que, além das batalhas por direitos difusos, buscavam melhores condições para crianças e adolescentes, conquistando avanços importantes na década de 1980. Outra influência importante na ocasião das discussões e consequente aprovação da Constituição Federal e do Estatuto da Criança e do Adolescente foi a Convenção sobre os Direitos das Crianças, elaborada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1989, sendo ainda hoje uma referência para as políticas públicas voltadas para a infância e a adolescência, estabelecendo padrões globais de proteção e bem-estar das crianças. Essa convenção é considerada o tratado internacional de direitos humanos mais amplamente ratificado na história, sendo que o único país que não ratificou a Convenção é os Estados Unidos.

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).

Nesse contexto, o ECA definiu criança como toda pessoa até 12 anos de idade incompletos e adolescente como aqueles entre 12 anos completos e 18 anos incompletos. Além disso, determinou a efetivação dos direitos relacionados à vida, saúde, alimentação, educação, esporte, lazer, profissionalização, cultura, dignidade, respeito, liberdade, e convivência familiar e comunitária (Brasil, 1990).

Além disso, estabeleceu a política de atendimento à criança e ao adolescente, definida na parte especial do estatuto, apontando diretrizes e mecanismos para a proteção integral e a promoção dos seus direitos no Brasil. Dentre as principais disposições, se destaca a integração das diversas políticas públicas, por meio da previsão da articulação entre as políticas de saúde, educação, assistência social, justiça e outras áreas, visando à proteção e ao desenvolvimento integral das crianças e adolescentes. Além disso, atribui à União, aos Estados, Distrito Federal e aos Municípios competência para formular e executar políticas públicas que garantam os direitos da infância e adolescência, incluindo a criação de programas de prevenção e atendimento especializado para crianças e adolescentes em situações de risco ou vulnerabilidade (Brasil, 1990).

Por fim, ainda o incentivo à participação ativa da sociedade civil, por meio de organizações não governamentais e entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente, na formulação e execução das políticas de atendimento e a criação dos Conselhos de Direitos e Conselhos Tutelares em todas as esferas governamentais, responsáveis por deliberar e controlar as políticas públicas voltadas a esse público e zelar pelo cumprimento dos direitos das crianças e adolescentes, respectivamente (Brasil, 1990). Feita uma breve descrição das políticas públicas voltadas para crianças e adolescentes ao longo da história brasileira pós colonização portuguesa, se apresenta alguns autores que tratam dos temas relacionados a essa pesquisa.

2.2 CONTRIBUIÇÕES TEÓRICAS E INTERAÇÕES CONCEITUAIS

Para desenvolver as interfaces entre Reconhecimento Social e política de Assistência Social, apresentamos alguns teóricos e importantes conceitos que contribuem para a compreensão do papel dessa política pública e da teoria do reconhecimento social.

O reconhecimento social, base de análise do presente estudo, pode ser compreendido como um processo fundamental para o desenvolvimento da autoconfiança, do autorrespeito e da autoestima dos indivíduos, sendo abordado por Axel Honneth (2003) em três esferas que se complementam e são interdependentes: o amor, o direito e a solidariedade, 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, se reforçando mutuamente, não podendo ser abordado apenas um aspecto, desconsiderando-se os demais (Honneth, 2003).

Embora Honneth não trate de forma explícita da política de assistência social, associamos a sua teoria sobre a busca por reconhecimento social de indivíduos e grupos ao desenho institucional da política de Assistência Social, voltada para a proteção social de indivíduos e grupos em situação de risco e vulnerabilidade social.

Esses indivíduos e grupos sociais em situação de risco e vulnerabilidade integram uma classe social que só é reconhecida no debate público como um grupo de indivíduos necessitados ou perigosos, abordados de modo fragmentado por temas como “violência”, “segurança pública”, “questões da educação pública”, “deficiências na saúde pública”, “combate à fome”, o que afasta qualquer possibilidade de se chegar ao problema real (Souza, 2009).

Nesse ponto cabe esclarecer que Souza (2009) embasa sua análise sobre essa classe social, chamada por ele de forma irônica de “ralé brasileira” na teoria do reconhecimento social de Axel Honneth, afirmando que essa classe não é reconhecida nem social nem politicamente, argumentando que essa situação é reforçada pela exclusão e marginalização, o que impede que essas pessoas reivindiquem e exercitem plenamente seus direitos (Souza, 2009).

Além disso, Souza (2009) afirma que a sociedade, ao tratar da questão do gargalo no crescimento econômico que é a mão de obra qualificada, ainda aponta essa classe como um problema, sem atentar para o fato de que é quase 1/3 da população brasileira. Para o autor, todas essas situações escondem “[...] a produção de indivíduos diferencialmente aparelhados para a competição social desde seu nascimento” (Souza, 2009, p. 23).

Situações escondidas e abordagens fragmentadas que, na verdade, expõem a invisibilidade social da “ralé”, tema central na obra de Souza (2009). Nas palavras do autor:

[...] o aspecto mais central e mais importante, por isso mesmo o mais reprimido e obscurecido pela visão superficial e enganosa dominante, é a ‘invisibilidade’ social, analítica e política do que chamamos provocativamente de ‘ralé’ estrutural brasileira. Essa é a classe, que compõe cerca de 1/3 da população brasileira, que está abaixo dos princípios de dignidade e expressivismo, condenada a ser, portanto, apenas ‘corpo’ mal pago e explorado, e por conta disso é objetivamente desprezada e não reconhecida por todas as outras classes que compõem nossa

sociedade. Essa é também a razão da dificuldade de seus membros construírem qualquer fonte efetiva de autoconfiança e de estima social, que é, por sua vez, o fundamento de qualquer ação política autônoma (Souza, 2009, p. 122).

Desse modo, Souza (2009) afirma que a invisibilidade deve ser analisada não apenas como uma questão de não reconhecimento, mas de exclusão ativa dos processos de decisão e das oportunidades econômicas, culturais e políticas, manifestada de várias formas, seja pela falta de representação política, seja pelo não reconhecimento das necessidades e direitos das populações marginalizadas. Para ele, os mais pobres e os negros são frequentemente excluídos das narrativas sociais dominantes e das políticas públicas, o que reforça sua posição de marginalidade (Souza, 2009).

Nesse mesmo sentido Ribeiro (2019) afirma que essa classe denominada ralé estrutural experimenta uma condição de subcidadania, sem condições de superar sua situação de classe, ou seja, marcada com uma incapacidade congênita de alcançar o reconhecimento social para poder romper com o círculo de ferro no qual estão enredados. Souza (2017), analisa como a elite brasileira usa o capital simbólico para manter a sua posição dominante e perpetuar a invisibilidade de grupos menos favorecidos. A cultura dominante tende a ignorar ou desvalorizar as culturas e as contribuições dos grupos marginalizados, o que reforça sua invisibilidade e sua exclusão das esferas de poder e influência.

Para naturalizar e legitimar a “distinção social” entre as classes privilegiadas e a “ralé” brasileira, além dos capitais impessoais envolvidos na classificação e desclassificação social, há também uma “[...] violência simbólica que encobre, distorce e permite a legitimação do capital social no capitalismo tardio” (Souza, 2015, p. 154), uma sutil violência que naturaliza a desigualdade pela “ideologia da meritocracia”.

Essa ideologia esconde sistematicamente a produção social dos desempenhos diferenciais entre os indivíduos, tornando possível que o desempenho diferencial “apareça” como diferença de talentos inatos (Souza, 2015, p. 154). Desse modo, o papel das elites na formação da classe média brasileira e na manutenção das desigualdades, em grande parte, faz com que a classe média internalize valores das elites e contribua para a reprodução das estruturas de poder e desigualdade, o que corrobora, inevitavelmente, para o não reconhecimento dessa ralé brasileira (Souza, 2015).

Nancy Fraser, ao tratar do reconhecimento social como uma das perspectivas da Justiça Social, se opoem em alguns aspectos da teoria de Axel Honneth, um dos principais teóricos sobre o tema, afirma que, para além do paradigma do reconhecimento e suas especificidades, há que analisar e considerar o paradigma das questões afetas a políticas de redistribuição (Fraser, 2003).

Em suas análises ela defende que a justiça social deve ser entendida a partir de duas dimensões principais: redistribuição e reconhecimento. Enquanto a redistribuição se equipara a políticas de classe, o reconhecimento se equipara a política de identidade, que por sua vez se equipara a lutas de gênero, de sexualidade, nacionalidade, caráter étnico e de raça. Fraser (2003, p. 22) ao criticar essa interpretação dada às lutas por reconhecimento, a autora afirma que “[...] essa discussão obscurece as lutas de classe, que nunca se dedicaram de modo exclusivo à redistribuição da riqueza”.

No entanto, ao dissertar sobre esses temas afirma ainda ter uma falsa antítese entre políticas de reconhecimento e políticas de redistribuição. Enquanto alguns defensores da redistribuição afirmem que o reconhecimento dos diferentes grupos é contraproducente com as questões econômicas reais, pois balcaniza os grupos e rechaça normas morais universais, os defensores do reconhecimento consideram que políticas de redistribuição ignoram as diferenças entre as pessoas e grupos e pode levar a injustiças, universalizando normas de grupos dominantes. Fraser (2003) em sua análise, ela aponta que a justiça social tem uma característica bidimensional e considera a importância e aos aspectos tanto do reconhecimento quanto da distribuição.

Nesse sentido, Fraser (2003) defende o conceito de “paridade participativa” como um critério normativo para a justiça social. Assim, uma sociedade justa é aquela onde todas as pessoas têm as mesmas oportunidades de participar plenamente na vida social, política e econômica, o que pede tanto a redistribuição de recursos materiais quanto o reconhecimento igualitário das identidades sociais. Ao tratar do tema relacionado às políticas públicas de assistência social, Sposati (1999) traz a ideia de cidadania inclusiva, defendendo que o Estado tem o papel de assegurar condições mínimas para que todos os cidadãos possam participar plenamente da vida social, econômica e política. Assim, podem ser consideradas instrumentos fundamentais para a promoção da cidadania, garantindo que todos tenham acesso aos direitos básicos necessários para uma vida digna.

Sposati (2000) define cidadania como o exercício pleno dos direitos sociais, econômicos, políticos e culturais, garantidos pelo Estado aos indivíduos. A autora ainda aponta que a cidadania não é apenas um status legal, mas envolve a efetivação prática desses direitos, especialmente para as populações mais vulneráveis, devendo ser vista como um processo dinâmico, no qual os indivíduos não apenas usufruem de direitos, mas também participam ativamente na luta por sua ampliação e efetivação.

Esse processo de luta por ampliação e efetivação de direitos, como afirma Sposati (2000) ou essa luta por reconhecimento social, como defende Honneth (2003), tem como uma de suas consequências, a criação e implementação de políticas públicas. 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. 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. Considerando também que o presente estudo trata da política de Assistência Social, cumpre-nos lembrar da diferença entre política e política social. Neste sentido, Borges (2022, p. 924) afirmou nos seus estudos que:

Deste exposto, surgiram dois polos importantes em âmbito social: o da política e o do Estado. A política, então, tornou-se o meio como a coletividade se organiza e o espaço em que se exerce ou se conquista o poder. O Estado deixou de ser um instrumento para assumir o papel de intuição que busca um meio específico de exercer o poder sobre a sociedade. Para Bobbio (2004), o consenso social surge do fato de que aqueles que detêm o poder político podem fazer valer sua vontade sobre a coletividade. Então, as formas como se exerce o poder são pelo uso da força, que pode levar à coerção física e às imposições de determinados grupos sobre outros; a outra forma é pelo consenso, ou seja, as vontades são fruto do diálogo. Daí a necessidade de mediação das leis.

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). Sposati (2007, p. 436) ao dispor sobre a Política de Assistência Social, ressalta que:

Nestas quase duas décadas pós CF-88, as lutas pela transição das ações e práticas de assistência social para a condição de política pública tem apresentado inúmeros percalços, na medida em que esta direção supõe consolidar a assistência social como responsabilidade estatal distinta de sua histórica configuração enquanto prática eventual e subsidiária da sociedade, em geral, de iniciativa doutrinário-religiosa. Denomino esse processo de mudança de paradigma político na política de assistência social. Essa mudança contém múltiplas implicações, desde alterações conceituais até a adoção de novos modelos e modos de gestão que alterem o modo de ser da assistência social para o de política pública.

A autora também chama a atenção para o quanto o processo histórico de “[...] práticas sociais fragmentadas individualizadas tuteladoras” (Sposati, 2007, p. 437) designadas como sendo de assistência social geraram e ainda geram confusão no senso comum entre as práticas assistencialistas e a proposição de uma política pública de assistência social pela Constituição Federal de 1988. Essas práticas que tem sido apresentadas como de assistência social não correspondem com a proposta de uma política de direitos de cidadania. Essa situação atrapalha o potencial da política de assistência social de “[...] provocar a extensão do acesso a direitos e reconhecimento de cidadania caso seja tratada como política pública de direitos à proteção social não contributiva” (Sposati, 2007, p. 437).

A extensão do alcance de uma política pública de direitos de cidadania se aproxima da discussão proposta pela Teoria Crítica, que tem a pretensão de “[...] compreender as situações sociais de desigualdade, opressão, injustiça e desrespeito de tal modo que possamos não apenas diagnosticar os fenômenos negativos em determinadas condições históricas” (Melo, 2014, p. 8), mas também e ao mesmo tempo, “[...] identificar possibilidades concretas de superação prática dos problemas diagnosticados” (Melo, 2014, p. 8). Temos, portanto, uma orientação para a emancipação da dominação como característica do teórico crítico que exige que a teoria seja a “[...] expressão de um comportamento crítico relativamente ao conhecimento produzido e à própria realidade social que esse conhecimento pretende apreender” (Honneth, 2003 *apud* Nobre, 2009, p. 9).

Com essa empreitada, Axel Honneth propõe a teoria do reconhecimento social que, para Melo (2013, p. 8), forneceu categorias importantes que nos ajudam “[...] a fazer um diagnóstico das patologias sociais do tempo presente, ligado à fragmentação social, à questão do poder, às novas gramáticas dos conflitos sociais, às condições sociais de realização da liberdade e da justiça”. Além disso, nos “[...] esclarece sobre as condições mais gerais da história e do desenvolvimento da própria tradição de pensamento conhecida como teoria crítica, ou seja, da compreensão do que pode significar fazer teoria crítica hoje” conforme Melo (2013, p. 8).

Considerando que o presente trabalho pretende abordar as interfaces entre a teoria do reconhecimento social e as políticas de assistência social para crianças e adolescentes, uma breve apresentação do autor e uma descrição mais detalhada do que Axel Honneth (2003) propõe em sua obra: *Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais*. Axel Honneth é um filósofo e sociólogo alemão, nascido em 18 de julho de 1949, em Essen, na Alemanha. cursou a faculdade de Filosofia, Sociologia e Germanística nas cidades de Bonn e Bochum, local onde também concluiu o mestrado em Filosofia. Em 1983, defendeu sua tese de doutoramento na Universidade Livre de Berlim, sendo publicada em livro em 1985, intitulado em português *Crítica do Poder: estágios de reflexão de uma teoria social crítica*. Durante os anos de 1984 a 1990, foi assistente de Jürgen Habermas, o que influenciou diretamente seu pensamento, sendo considerado um dos filósofos da chamada terceira geração da escola de Frankfurt e, em meados da década de noventa, como assistente no Curso de Filosofia da Universidade de Frankfurt, Honneth, defendeu sua tese de livre docência (Santos, 2019).

Em 1992, assume a cátedra de Filosofia Política da Universidade Livre de Berlim, lecionando também entre 1995 e 1996 na Universidade New School, em Nova Iorque, e 1999, no Departamento de Filosofia de Amsterdam (Santos, 2019). Desde 2001, Honneth ocupa o cargo de diretor do Instituto para Pesquisa Social de Frankfurt, por onde passaram pensadores como Horkheimer, Adorno e Habermas (Santos, 2019). Seus primeiros livros e artigos foram dedicados ao legado e atualidade da obra de Karl Marx, que continuam a orientar o trabalho de Honneth e o levam a desenvolver a teoria crítica centrada na gramática moral da luta por reconhecimento (Bressiani, 2020).

Em sua obra, Axel Honneth (2008) faz uma divisão em três partes. Na primeira parte do livro, intitulada *Presentificação Histórica: a ideia original de Hegel* e na segunda parte do livro, intitulada *Atualização Sistemática: a estrutura das relações sociais de reconhecimento*, o autor apresenta a psicologia social de George Herbert Mead, uma vez que “[...] seus escritos permitem traduzir a teoria hegeliana da intersubjetividade em uma linguagem teórica pós-metafísica [traçando, nas palavras do próprio Honneth] uma ponte entre a ideia original de Hegel” e a teoria do reconhecimento social defendida por ele (Honneth, 2003, p. 123).

Segundo Honneth (2003), “[...] em nenhuma outra teoria, a ideia de que os sujeitos humanos devem sua identidade à experiência de um reconhecimento intersubjetivo” foi desenvolvida de modo tão consequente sob os pressupostos naturalistas como na psicologia social de Mead (Honneth, 2003, p. 125). De acordo com Honneth (2003, p. 125), “Mead [...] procura fazer da luta por reconhecimento o ponto referencial de uma construção teórica que deve explicar a evolução moral da sociedade”. Nesse sentido, ao analisar a formação inicial do sujeito em sociedade, aponta para a categoria “outro generalizado”:

[...] assim como a criança, com a passagem para o game, adquire a capacidade de orientar seu próprio comportamento por uma regra que ela obteve da sintetização das perspectivas de todos os companheiros, o processo de socialização em geral se efetua na forma de uma interiorização de normas de ação, provenientes da generalização das expectativas de comportamentos de todos os membros da sociedade (Honneth, 2003, p. 135).

Aliás, [...] ao aprender a generalizar em si mesmo as expectativas normativas dos outros, o sujeito se capacita para as interações normativas de seu meio. Em outras palavras, “[...] o indivíduo aprende a se conceber, desde a perspectiva de um outro generalizado, como o membro de uma sociedade organizada pela divisão do trabalho” (Honneth, 2003, p. 136). Com o aprendizado das normas sociais a partir de um “outro generalizado”, o sujeito deve alcançar a identidade de um membro socialmente aceito de sua coletividade. A essa relação intersubjetiva Mead empregou o conceito de “reconhecimento” (Honneth apud Mead, 2003, p. 136)

Para Honneth (apud Mead, 2003, 136), “[...] na medida em que a criança em desenvolvimento reconhece seus parceiros de interação pela via da interiorização de suas atitudes normativas, ela própria pode saber-se reconhecida como um membro de seu contexto social”. Há, portanto, um “reconhecimento mútuo” (Honneth, 2003,

p. 136). De acordo com Honneth, nesse ponto, as explicações de Mead se aproximam de Hegel, uma vez que ambos querem que a “[...] compreensão que aquele que aprende a conceber-se da perspectiva do outro generalizado tem de si mesmo seja entendida como a compreensão de uma pessoa de direito” (Honneth, 2003, p. 136).

Para que essa referência seja positiva para o sujeito, “[...] precisaria de uma forma de reconhecimento mútuo que propiciasse confirmação a cada um não apenas como membro de uma coletividade, mas também como sujeito biograficamente individuado” (Honneth, 2003, p. 139). Para Honneth, ambos os autores Mead e Hegel coincidem mais uma vez, na constatação de que a relação jurídica de reconhecimento se torna incompleta “[...] se não puder expressar positivamente as diferenças individuais entre os cidadãos de uma coletividade” (Honneth, 2003 p. 139). Nesse ponto da teoria, Mead inclui em sua consideração sobre a formação da identidade, o potencial criativo do “Eu”. Se antes ele considerou o desenvolvimento da auto relação prática exclusivamente do ponto de vista de quais alterações se realizam no “Me” do sujeito individual em contato com um círculo crescente de parceiros de interação social, agora ele afirma que também faz parte do processo de formação do sujeito uma “[...] consideração das divergências criativas com que reagimos habitualmente às obrigações sociais em nosso agir cotidiano” (Honneth, 2003 p. 140). Assim: O ‘Eu’ se contrapõe ao ‘Me’. O indivíduo não tem somente direitos, mas também deveres; ele não é apenas cidadão, um membro da comunidade, ele reage a essa comunidade e a muda em suas reações (Honneth, 2003, p. 140).

Com esse conceito, Honneth afirma que Mead insere na auto relação entre a “vontade global generalizada” e as “pretensões da individuação”, um conflito moral entre o sujeito e seu ambiente social. Portanto, “[...] é a existência do ‘Me’ que força o sujeito a engajar-se, no interesse do ‘Eu’, por novas formas de reconhecimento social” (Honneth, 2003 p. 141). Dessas divergências morais que permeiam o processo de vida social, Mead aponta o “[...] movimento que constitui o processo de evolução social”, ou seja, a forma como uma sociedade se desenvolve a partir da influência recíproca desse movimento (Honneth, 2003 p. 143). Honneth (2003, p. 144) afirma que:

Assim como Hegel em relação ao processo de formação da ‘vontade comum’, Mead concede a evolução moral das sociedades como um processo de ampliação gradual dos conteúdos de reconhecimento jurídico; ambos os pensadores estão de acordo quanto ao desencadeamento histórico do potencial de individualidade pela via de um aumento do espaço de liberdade juridicamente concedida. Da mesma maneira que Hegel, Mead também vê como motor dessas modificações geridas uma luta da qual os sujeitos procuram ininterruptamente ampliar a extensão dos direitos que lhes são intersubjetivamente garantidos e, nesse sentido, elevar o grau de autonomia pessoal; a liberação histórica da individualidade se efetua por isso, para os dois pensadores, como uma luta por reconhecimento de longo alcance.

Considerando, portanto, esse conceito de luta por reconhecimento, tanto em Hegel quanto em Mead, Honneth afirma que essa ideia aponta para uma etapa superior, “[...] em que os sujeitos devem receber confirmação intersubjetiva como pessoas biograficamente individuadas” (Honneth, 2003 p. 153). O que difere os dois pensadores, no entanto, segundo Honneth, é que para Mead essa forma de reconhecimento advém da “divisão funcional do trabalho” e para Hegel, em suas primeiras obras, da ideia de “relações solidárias” (Honneth, 2003, p. 153).

Detalha que “solidariedade” aqui não é apenas o que intitula a relação intersubjetiva que Hegel designou como “intuição recíproca” uma vez que ela sintetiza “[...] dois modos precedentes de reconhecimento, porque ela partilha com o ‘direito’ o ponto de vista cognitivo do tratamento igual universal, mas com o ‘amor’, o aspecto do vínculo emotivo e da assistência” (Honneth, 2003, p. 153). Nesse ponto, Hegel traz o conceito de eticidade, considerado por ele como

[...] o gênero de relação social que surge quando o amor, sob a pressão cognitiva do direito, se purifica, constituindo-se em uma solidariedade universal entre os membros de uma coletividade; visto que nessa atitude todo sujeito pode respeitar o outro em sua particularidade individual, efetua-se nela a forma mais exigente de reconhecimento recíproco (Honneth, 2003, p. 154).

Nesse contexto, apresenta os padrões de reconhecimento intersubjetivo: amor, direito e solidariedade, trazendo como ponto de partida da teoria da sociedade a afirmação de que a reprodução da vida social se efetua sob o imperativo de um reconhecimento recíproco. Além disso, ele afirma que

[...] são as lutas moralmente motivadas dos grupos sociais, sua tentativa coletiva de estabelecer institucional e culturalmente forma ampliadas de reconhecimento recíproco, aquilo por meio do qual vem a se realizar a transformação normativamente gerida das sociedades (Honneth, 2003, p. 156).

Ao tratar do amor, como primeira etapa de reconhecimento recíproco, Honneth (2003) alerta para a importância de afastar-se do sentido restrito que o conceito recebeu com a valorização romântica da relação íntima sexual. Ele afirma que o termo deve ser visto de forma neutra, entendidas em seus escritos como todas as relações primárias, consistentes nas ligações emotivas fortes entre poucas pessoas. Para Hegel, o amor tem que ser concebido como um “ser-si-mesmo em um outro”, de modo que o reconhecimento irá ter um caráter de assentimento e encorajamento afetivo, ligada à existência corporal de outros concretos, que demonstrem entre si sentimentos de estima social (Honneth, 2003, p. 160). Para embasar e fundamentar essa primeira etapa de reconhecimento, Honneth recorre a Psicanálise, especialmente às contribuições de Donald W. Winnicott, interpretadas como um processo de reconhecimento recíproco por Jessica Benjamin (Honneth, 2003). Ao realizar esclarecimentos acerca de condições “suficientemente boas” da socialização de crianças pequenas, Winnicott defende que a criança, nos primeiros meses de vida, depende de tal modo da mãe, que se pode supor que há nesse início da vida, uma intersubjetividade indiferenciada, de simbiose. Desse ponto que o psicanalista traz em seus estudos sua questão central: “[...] como se constitui o processo de interação através da qual mãe e filho podem se separar do estado indiferenciado ser-um, de modo que eles aprendam a se aceitar e se amar, afinal, como pessoas independentes?” (Honneth, 2003, p. 165).

A partir desse questionamento de Winnicott, Honneth apresenta como vai se construindo a relação mãe-bebê, “[...] a qual vai se adaptando, com os passar do tempo a presença/ausência materna, passando por uma fase de maior agressividade com essa mãe”, o que Jessica Benjamin propõe aduzir como luta por reconhecimento do bebê em relação à mãe (Honneth, 2003, p. 169). Para dar conta dessa fase de maior ausência materna, Winnicott afirma que a criança desenvolve um segundo mecanismo de elaboração, o que dá o nome de “objeto transicional”, sendo esse objeto o meio da criança de desenvolver “a capacidade de estar só”, confiando na durabilidade da dedicação materna. Essa relação de reconhecimento entre mãe e bebê é a que abre o caminho para que o sujeito desenvolva um confiança elementar em si mesmo, através da experiência intersubjetiva do amor, sendo esse o terreno fértil para o desenvolvimento de “[...] todas as outras atitudes de autorrespeito” (Honneth, 2003, p. 170).

Nesse ponto, aponta que Hegel acerta ao supor no amor o cerne estrutural de toda eticidade: “[...] só aquela ligação simbioticamente alimentada, que surge da delimitação reciprocamente querida, cria a medida da autoconfiança individual, que é a base indispensável para a participação na vida pública” (Honneth, 2003, p. 178). Aqui, então, passamos a tratar da segunda etapa de reconhecimento, chamada reconhecimento do direito para Hegel e reconhecimento jurídico para Mead. Ainda que os teóricos abordem diferentes perspectivas sobre o reconhecimento do direito, ambos percebem que há:

[...] uma semelhante relação na circunstância de que só podemos chegar a uma compreensão de nós mesmos como portadores de direitos quando possuímos, inversamente, um saber sobre quais obrigações temos de observar em face do respectivo outro: apenas da perspectiva normativa de um outro generalizado, que já nos ensina a reconhecer os outros membros da coletividade como portadores de direitos, nós podemos nos entender também como pessoas portadoras de direito (Honneth, 2003, p. 179).

A partir dessa percepção, Honneth (2003) aponta que há uma importante distinção entre os pensamentos de Hegel e Mead. Para Mead, o conceito de reconhecimento jurídico fala da relação entre “o Alter e o Ego”, que “se respeitam mutuamente como sujeitos de direito, por que eles sabem em comum as normas sociais por meio das quais os direitos e os deveres são legitimamente distribuídos na comunidade. Mas, diante desse conceito trazido por Mead, Honneth (2003) aponta que essa definição não indica a espécie de direitos que cabe a cada um nem como eles são engendrados na sociedade. Devido a isso, Honneth (2003) contrapõe Mead, apontando o que Hegel defende, no sentido de afirmar que “[...] a pessoa de direito só assume a forma de reconhecimento de direito quando ela se torna dependente historicamente das premissas dos princípios morais universalistas” (Honneth, 2003, p. 181); assim, o ordenamento jurídico deve ser entendido como expressão de interesses universalizáveis de todos os membros da sociedade, de modo a não admitir exceções e privilégios (Honneth, 2003).

Honneth também faz a distinção entre reconhecimento jurídico e estima social. Para isso, ele cita a bipartição de Rodolph Von Ihering ao tentar conceituar os tipos de respeito social, no sentido de responder à questão sobre o que pode ser respeitado em um ser humano: no reconhecimento jurídico “[...] se expressa que todo ser humano deve ser considerado, sem distinção, um fim em si” (Honneth, 2003, p. 184), enquanto que o respeito social considera o “valor” de um indivíduo,

medido intersubjetivamente por critérios de relevância social (Honneth, 2003, p. 184). Nesse cenário, na comparação entre o reconhecimento jurídico e a estima social, Honneth conclui que:

Em ambos os casos, como já sabemos, um homem é respeitado em virtude de determinadas propriedades, mas no primeiro caso se trata daquela propriedade universal que faz dele uma pessoa; no segundo caso, pelo contrário, trata-se das propriedades particulares que o caracterizam, diferentemente de outras pessoas (Honneth, 2003, p. 187).

Feita essa distinção, Honneth passa a tratar do termo pessoa de direito, principalmente no peso que esse termo tem a partir de uma análise da concessão de direitos sob condições pós-tradicionais, em comunidades jurídicas modernas. Para Honneth (2003), toda comunidade jurídica moderna está fundada na ideia da imputabilidade moral de todos os seus membros, legitimada no acordo racional entre indivíduos em pé de igualdade. Outra característica que Honneth (2003) aponta é o fato de que as propriedades universais de uma pessoa foram aumentando gradativamente, a partir de uma luta por reconhecimento. Houve, portanto, a imposição de novas classes de direitos fundamentais sempre forçadas historicamente, sob a exigência de ser membro com igual valor da coletividade política.

Desse modo, em sociedades modernas, foi-se desenhando uma distinção dos direitos subjetivos em direitos liberais de liberdade – refere-se a direitos negativos que protegem a pessoa da intervenção desautorizada do Estado, protegendo o direito à liberdade, a vida e à propriedade; direitos políticos de participação – direitos positivos que permitem a participação dos processo de formação da vontade pública; e direitos sociais de bem estar – direitos positivos que garantem, de forma equitativa, a distribuição de bens básicos (Honneth, 2003).

Assim, ser reconhecido como pessoa de direito na atualidade significa ser respeitado pela capacidade abstrata de poder orientar-se pelas normas morais e também pelo merecimento do nível de vida necessário para isso (Honneth, 2003). Os direitos são adjudicados, portanto, para grupos até então excluídos ou desfavorecidos, a partir da constante luta por reconhecimento, que se mantém viva devido a experiência de reconhecimento denegado ou do desrespeito, que “[...] representam conflitos em torna da ampliação tanto do conteúdo material como do alcance social do status de uma pessoa de direito” (Honneth, 2003, p. 194).

Apresentada essa etapa de reconhecimento, Honneth (2003) afirma que há uma continuidade na chamada “luta por reconhecimento”, uma vez que os confrontos continuarão a existir devido à experiência do “reconhecimento denegado” ou do desrespeito, em busca da ampliação do conteúdo material e do alcance social do status de uma pessoa de direito, enfatizando que o autorrespeito é para a relação jurídica o que a autoconfiança é para a relação amorosa. Honneth (2003) esclarece que o autorrespeito, portanto, é a possibilidade de uma pessoa se referir a si mesma como “[...] uma pessoa que partilha com todos os outros membros de sua coletividade as propriedades que capacitam para a participação numa formação discursiva da vontade” (Honneth, 2003, p. 197). No entanto, a aferição da existência do autorrespeito só é possível indiretamente, de forma negativa, “[...] quando os sujeitos sofrem de maneira visível com a sua falta” (Honneth, 2003, p. 197).

Honneth (2003) também afirma que tanto em Hegel quanto em Mead não se encontra a sistematização das formas de desrespeito para os atores sociais, o que equivaleria negativamente nas relações de reconhecimento, chamado por ele de “reconhecimento denegado”. Apresentadas as etapas de reconhecimento “amor” e “direito”, passaremos a definir e elucidar a terceira etapa de reconhecimento: a “solidariedade”. Para introduzir essa última etapa, Honneth (2003) explica que para chegar a uma auto relação inviolável, os sujeitos humanos precisam, além da experiência da dedicação afetiva e do reconhecimento jurídico, de uma “estima social que lhes permita referir-se positivamente a suas propriedades e capacidades concretas”, trazida por Hegel como “eticidade”.

Essa estima social surge do

[...] desacoplamento entre o reconhecimento jurídico e as formas de respeito social, nas quais o sujeito é reconhecido pelo valor social de suas propriedades, determinada pelas concepções de objetivos éticos de uma sociedade, dependente do grau de pluralização de valores sociais (Honneth, 2003, p. 198).

Estima social, portanto, se aplica às propriedades particulares que caracterizam os seres humanos em suas diferenças pessoais. Está vinculada, no entanto, a objetivos éticos predominantes na sociedade, tornando a sua grandeza equivalente ao do reconhecimento jurídico (Honneth, 2003). Assim, “[...] uma pessoa só pode se sentir ‘valiosa’ quando se sabe reconhecida em realizações que ela justamente não partilha de maneira indistinta com todas as demais” (Honneth, 2003,

p. 204). A estima social só pode ser compreendida como é hoje em dia, porque a sociedade deixou de ser organizada em estamentos e houve uma transição do conceito de honra para o de reputação ou prestígio social. Para o autor, isso resultou em dois processos: de um lado a universalização do conceito de honra para dignidade e, de outro, a privatização do conceito de honra, para integridade. Assim, Honneth (2003, p. 206) afirma que:

O 'prestígio' ou a 'reputação' referem-se somente ao grau de reconhecimento social que o indivíduo merece para a sua forma de autorrealização, porque de algum modo contribui com ela à implementação prática dos objetivos da sociedade, abstratamente definidos; tudo na nova ordem individualizada de reconhecimento depende, por conseguinte, de como se determina o horizonte universal de valores, que ao mesmo tempo deve estar aberto a formas distintas de autorrealização, mas que deve poder servir também como um sistema predominante de estima.

Considerando o conceito de autorrealização e a ideia de um sistema predominante de estima, Honneth (2003) assinala que, nas sociedades modernas, as relações de estima social estão em uma luta permanente entre os diversos grupos que procuram elevar o valor das capacidades associadas à sua forma de vida. Dessa luta por reconhecimento social, ele destaca os movimentos sociais e dispõe que:

[...] quanto mais os movimentos sociais conseguem chamar a atenção da esfera pública para a importância negligenciada das propriedades e das capacidades representadas por eles de modo coletivo, tanto mais existe para eles a possibilidade de elevar na sociedade o valor social ou, mais precisamente, a reputação de seus membros (Honneth, 2003, p. 207).

Nesse ínterim, Honneth (2003) faz uma importante observação acerca da relação indireta entre a estima social e os padrões de distribuição de renda, destacando que os confrontos econômicos pertencem constitutivamente a essa forma de luta por reconhecimento. Assim, a estima social estará associada a relações assimétricas entre sujeitos biograficamente individuados. Nesse ponto do texto, Honneth (2003) lembra que a terceira forma de reconhecimento social chamada por ele de "solidariedade", deve abranger as propostas de Hegel com o conceito de "eticidade" e de Mead, com a sua ideia de divisão democrática do trabalho. Desse modo, solidariedade pode ser entendida como "[...] uma espécie de relação interativa em que os sujeitos tomam interesse reciprocamente por seus

modos distintos de vida, já que eles se estimam entre si de maneira simétrica” (Honneth, 2003, p. 209).

A essa simetria, Honneth (2003, p. 211) elucida que significa que “[...] todo sujeito recebe a chance, sem graduações coletivas, de experimentar a si mesmo, em suas próprias realizações e capacidades, como valioso para a sociedade”. Esse sentimento do próprio valor, chamado por Honneth de “autoestima”, é a categoria de autorrelação indicada para a forma de reconhecimento “solidariedade”, em paralelo a “autoconfiança” para o “amor” e ao “autorrespeito” para o “direito”. A seguir, apresentamos o quadro da estrutura das relações sociais de reconhecimento de Axel Honneth (2003, p. 211):

Quadro 1 – Estrutura das relações sociais de reconhecimento

MODOS DE RECONHECIMENTO	DEDICAÇÃO EMOTIVA	RESPEITO COGNITIVO	ESTIMA SOCIAL
Dimensões da personalidade	Natureza carencial e afetiva	Imputabilidade moral	Capacidades e propriedades
Formas de reconhecimento	Relações primárias (amor e amizade)	Relações jurídicas (direitos)	Comunidade de valores (solidariedade)
Potencial evolutivo		Generalização, materialização	Individualização, igualização
Auto-relação prática	Autoconfiança	Auto-respeito	Auto-estima
Formas de desrespeito	Maus-tratos e violação	Privação de direitos e exclusão	Degradação e ofensa
Componentes ameaçados da personalidade	Integridade física	Integridade social	“Honra”, dignidade

Fonte: elaborado pela autora (2024) com base em Honneth (2003, p. 211).

É possível observar no quadro, para cada forma de reconhecimento, Honneth (2003) relaciona uma forma de desrespeito: maus tratos e violação, privação de direitos e exclusão e degradação e ofensa. A elas, o autor dedica um capítulo de sua

obra, afirmando que essas formas de desrespeito não são apenas ofensas, mas sim, formas de reconhecimento recusadas.

Seguem os procedimentos metodológicos.

3 METODOLOGIA

Os procedimentos metodológicos caracterizam-se através da utilização de métodos científicos, segundo Marconi e Lakatos (1991) os trabalhos e pesquisas que complementam as ciências. Neste sentido, esclarecer os passos metodológicos utilizados nesta pesquisa para a execução do trabalho atribuem à produção científica um alto grau de confiabilidade, à medida em que permitem apresentar a comprovação daquilo que afirmam. Assim, para Prodanov e Freitas (2013) metodologia científica preconiza justamente essas regras, através das quais o conhecimento deve ser obtido. A busca por respostas para algumas indagações e questionamentos, usando processos científicos, conforme Marconi e Lakatos (2005, p. 99) afirmam “[...] em uma pesquisa, nada se faz por acaso. Todos os passos devem ser cuidadosamente elaborados”.

3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

O método utilizado para o desenvolvimento desta pesquisa aplicada, do ponto de vista da sua natureza, “[...] objetiva gerar conhecimentos para a aplicação prática dirigida a solução de problemas específicos” baseado em Prodanov e Freitas (2013, p. 63). Já do ponto de vista de seus objetivos foi classificada em exploratória e descritiva, pois de acordo com Triviños (2006, p. 110), “[...] exige diversas informações sobre o que o pesquisador deseja investigar, como características, problemas, métodos, entre outros”.

Dessa forma, o estudo descritivo segundo Oliveira (2002) procura compreender aspectos gerais de um contexto social, explicando e analisando as variáveis que podem influenciar no estudo dos fenômenos sociais. A pesquisa descritiva pode fazer uso de pesquisa bibliográfica, documental, histórica e de estudo de caso. Neste sentido optou-se por pesquisas caracterizadas como bibliográficas e documentais.

Considera-se bibliográfica, devido a utilização de livros, revistas, artigos, assim como, outros materiais impressos e também disponíveis na Internet, verificando sua autenticidade e confiabilidade, de forma a apresentar as contribuições teóricas relativas ao tema da pesquisa. No tocante a este ponto, Cervo e Bervian (2002, p. 49) fundamentam que ela “[...] observa, registra, analisa e

correlaciona fatos ou fenômenos (variáveis) sem manipulá-los”. Ao utilizar esta técnica, Gil (2002, p. 45), alerta que é preciso “[...] analisar em profundidade cada informação para descobrir possíveis incoerências ou contradições e utilizar fontes diversas, cotejando-as cuidadosamente”.

A pesquisa documental tem como “[...] objetivo recolher, analisar e interpretar as contribuições teóricas já existentes sobre determinado fato, assunto ou ideia [...] arquivos públicos e particulares assim como fontes” (Prodanov; Freitas, 2013, p. 64) e a pesquisa histórica deve “[...] descrever e comparar usos, costumes, tendências, diferenças através da documentação do passado” (Prodanov; Freitas, 2009, p. 66). Essas fontes secundárias, baseado em Gil (1999), esclarecem os estudos históricos e a outras fontes foram a internet, como forma de obtenção de informações em tempo real.

O Estudo de Caso para Yin (2001) é adequado em situações nas quais irão existir: (i) muito maior número de variáveis de interesse do que fontes de dados; (iii) trazendo como benefício o desenvolvimento preliminar das proposições teóricas que venha guiar a coleta de dados e a análise do fenômeno. Este estudo de caso utilizou diferentes autores como fonte bibliográfica, que contribuíram bastante para a análise das categorias teóricas que respaldam este artigo.

Raupp e Beuren (2003), em decorrência deste enfoque sobre o estudo de caso, informam que predomina nas pesquisas em que se deseja aprofundar conhecimentos a respeito de uma situação específica. Yin (2001), por sua vez, destaca que o estudo de caso tem por característica estudar um fenômeno atual e real, contribuindo para a compreensão de fatores sociais, políticos, organizacionais e individuais. Todos esses procedimentos técnicos são encontrados nas fontes secundárias com a coleta de dados.

O detalhamento desta pesquisa descritiva, segundo Collis e Hussey (2005, p. 24), descreve o desempenho dos fenômenos, sendo utilizado para “[...] identificar e obter informações sobre as características de um determinado problema ou questão”.

3.2 ANÁLISE DE DADOS

A análise dos dados neste estudo será baseada no que Honneth (2011) chama de método da reconstrução normativa. Baseado em Caux (2015), esse

método exige “[...] desdobrar as condições da justiça, no sentido de sucessivo destaque daquelas esferas de ação que se apresentam na sociedade e, nas liberdades dos seus agentes na forma institucional”. Conforme suas funções (Honneth, 2011 *apud* Caux, 2015) as premissas do método são:

A primeira das premissas para a introdução da reconstrução normativa é a ideia de que ‘a reprodução das sociedades se liga até o presente à condição de uma orientação comum a ideais e valores de sustentação’ (Honneth, 2011a, p. 18).

[...] a segunda das premissas de método apresentadas por Honneth, que diz que ‘se deve recorrer como ponto de referência moral de uma teoria da justiça apenas àqueles valores ou ideais que, na qualidade de pretensões normativas, constituem ao mesmo tempo as condições de reprodução de uma dada sociedade’ (Honneth, 2011a, p. 20).

[...] No contexto desse procedimento, deve-se chamar ‘reconstrução’ o fato de que da massa de práticas e instituições sociais só são selecionadas e apresentadas aquelas que podem contar como irrenunciáveis para a reprodução social; e uma vez que os objetivos da reprodução devem ser, no essencial, fixados pelos valores aceitos, reconstrução ‘normativa’ precisa consequentemente significar dispor as práticas e instituições na apresentação sob o ponto de vista de quão forte é sua contribuição na divisão do trabalho para a estabilização e implementação desses valores (Honneth, 2011a, p. 23).

Através desta abordagem será possível revelar a busca de conhecimento que se propôs no início desse trabalho e que orientam o estudo. A dissertação tem como fio condutor que

[...] de certo modo, a teoria, bem ao contrário de sua intenção explícita, precisa antecipar os resultados normativos do procedimento e caracterizar já por si só as condições de autonomia [...]; e em minha opinião esta tensão se agudiza ainda mais, quanto mais nos movemos em direção a compreender o procedimento gerador de justiça não mais como um experimento mental, mas como um fenômeno no mundo social (Honneth, 2011a, p. 45).

Assim a introdução da reconstrução normativa; as premissas de método e a reconstrução do fato de práticas e instituições sociais sugerem esse tipo de “procedimentalismo” metodológico do Honneth (2011a) sempre presente nas tensões, da “situação original”.

Como forma de facilitar o entendimento da análise realizada, apresentamos o seguinte quadro como norteador das categorias já apresentadas que são interfaces teóricas identificadas para análise neste estudo:

Quadro 2 – Organização das categorias e procedimentos

OBJETIVOS	CATEGORIAS	PROCEDIMENTOS
Descrever as políticas públicas de Assistência Social, enfatizando os serviços ofertados para crianças, adolescentes e suas famílias e a teoria do Reconhecimento Social de Axel Honneth, elencando as interfaces entre os dois temas.	Reconhecimento Social (nas esferas do amor, do direito e da solidariedade)	Bibliográficos e Documental
Realizar um estudo de caso, no município de Poços de Caldas, buscando identificar as expectativas de reconhecimento social nas políticas públicas de Assistência Social voltadas para crianças e adolescentes, avaliando os impactos da sua implementação a partir da estrutura político administrativa da Secretaria Municipal de Promoção Social, do Diagnóstico Situacional da Criança e do Adolescente do município de Poços de Caldas e da legislação referente à política de Assistência Social e relacionadas à crianças e adolescentes.	Assistência social ofertados para crianças, adolescentes e suas famílias no município de Poços de Caldas	Bibliográficos e Documentos municipais

Fonte: elaborado pela autora (2024).

Pelo quadro dos objetivos e categorias, busca-se desmembrar as interfaces identificadas entre as três dimensões de Reconhecimento Social defendidas por Honneth (2003) e aspectos da política de Assistência Social, que passarão a ser explicitadas nas análises expostas na seção seguinte.

Quadro 3 – Interfaces identificadas

TEORIA DO RECONHECIMENTO SOCIAL	POLÍTICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	INTERFACES IDENTIFICADAS
Amor (relações primárias de amor e amizade)	Matricialidade sociofamiliar Serviços de proteção social	A família como lugar das relações primárias de reconhecimento e proteção
Direito	Assistência social como política pública formalmente institucionalizada	Assistência social como direito
Solidariedade	Integridade física	Reconhecimento dos diferentes grupos e suas peculiaridades

Fonte: elaborado pela autora (2024).

A próxima seção tem como objetivo descrever a política de assistência social, com ênfase nos serviços ofertados para crianças, adolescentes e suas famílias, e sua relação com a teoria do reconhecimento social de Axel Honneth. Além disso, será analisada a política municipal de assistência social para crianças e adolescentes em Poços de Caldas, considerando as interfaces já apresentadas.

Essa análise abordará os principais marcos legais dessa política pública, seu processo de institucionalização e organização, bem como o reconhecimento das necessidades dos assistidos. A estrutura da assistência social examinada a partir da proteção social em seus diferentes níveis: Básica, Especial de Média Complexidade, Especial de Alta Complexidade, Vigilância Socioassistencial e Defesa e Promoção de Direitos.

Dessa forma, a interação entre a teoria do reconhecimento social e a política de assistência social será destacada na política municipal de assistência voltada para crianças e adolescentes em Poços de Caldas. Com base nos procedimentos de coleta e interpretação de dados, a análise dos dados coletados será apresentada a seguir.

4 INTERFACES ENTRE A TEORIA DO RECONHECIMENTO SOCIAL E A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: ANÁLISES E DISCUSSÕES

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.

Além disso, seu desenho institucional deve responder a diferentes demandas, uma vez que, tendo como um dos principais objetivos a proteção social de indivíduos e famílias, deve executar seus serviços de modo a acompanhar e apoiar diferentes públicos, dentre eles, crianças e adolescentes em situação de risco e vulnerabilidade e suas famílias.

Para fundamentar e analisar o processo de institucionalização jurídica dessa política, e especialmente dos serviços ofertados para crianças, adolescentes e suas famílias, primeiramente se apresenta uma descrição das políticas públicas de assistência social para crianças e adolescentes, seguida pelo referencial teórico e normativo vigente para o presente trabalho. Posteriormente as análises e discussões sobre as interfaces entre os temas. Essa abordagem reflete sobre 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, mais especificamente, de crianças e adolescentes em situação de risco e vulnerabilidade. Como resultado lógico desse processo, contribuimos 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. Com isso, demonstra-se a necessidade de oferecer diversos serviços de proteção social à população, ampliando a visibilidade dessa política pública no meio acadêmico, abrindo caminho para novas pesquisas e reflexões.

Esta primeira parte da seção propõe explorar teoricamente a relação entre a teoria do Reconhecimento Social de Axel Honneth e a institucionalização e implementação de políticas públicas de Assistência Social voltadas para crianças e adolescentes. Para isso, seu objetivo será descrever a 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 e apontando algumas considerações e reflexões.

4.1 POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

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, Irene; Rizzini, Irma, 2004).

A Política Nacional de Assistência Social foi regulamentada pela Resolução nº 145, do Conselho Nacional de Assistência Social, datada de 15 de outubro de 2004 e, encontra suas raízes na Constituição Federal de 1988. Ao abordar a Seguridade Social, a norma magna estabeleceu que os recursos destinados a essa área seriam alocados para Saúde, Previdência e Assistência Social, dedicando uma seção específica aos aspectos desta última nos artigos 203 e 204:

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

- I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;
- III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;
- IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
- V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à

própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

VI - a redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza.

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Parágrafo único. É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a programa de apoio à inclusão e promoção social até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de:

I - despesas com pessoal e encargos sociais;

II - serviço da dívida.

III - qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados (Brasil, 1988).

No artigo 203, destaca-se que a Assistência Social é garantida a todo cidadão e às famílias em vulnerabilidade social, independente de contribuição à Seguridade Social. Além disso, a Constituição Federal preconiza, no artigo 204, uma organização descentralizada e propõe a participação ativa da sociedade na formulação e fiscalização das políticas de Assistência Social. Esses elementos são essenciais para a compreensão e efetivação dessa política pública. Desde a aprovação da Constituição Federal, a Assistência Social passou a ser adotada como política pública de Estado, sendo garantida como direito, afastando-se de práticas assistencialistas, focalistas, paternalistas e meritocráticas baseado nos estudos de Guimarães (2020). Essa mudança de paradigma reflete a busca por abordagens mais inclusivas e igualitárias, promovendo a dignidade e o bem-estar daqueles que mais necessitam, segundo o autor.

Como resposta à previsão constitucional, foram aprovadas, em 1993, a Lei Orgânica de Assistência Social (Brasil, 1993) e, apenas onze anos mais tarde, a Política Nacional de Assistência Social (Brasil, 2004). Nota-se que tanto a Lei Orgânica quanto a Política Nacional tratam dos objetivos, princípios e diretrizes da Assistência Social, demonstrando como o Estado deve cumprir seu dever de assistir e garantir os direitos dos assistidos por essa política pública. A Política Nacional cumpre a missão de sistematizar os níveis de proteção social, além de reafirmar as funções da Assistência Social elencadas na sua Lei Orgânica: a proteção social, a vigilância socioassistencial e a defesa de direitos.

Em 2005, essa política pública ganhou status de Sistema Único de Assistência Social - SUAS, inspirado no Sistema Único de Saúde - SUS (Pereira, 2010). Diferentemente do Sistema Único de Saúde, o SUAS enfrenta dificuldades para sua consolidação, sendo que a participação de seus usuários/beneficiários é uma das principais lacunas, conforme Pereira (2010). A partir do estabelecimento do SUAS e da sua previsão em lei, outros instrumentos jurídicos foram aprovados, seja por lei ou por resoluções do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Dentre elas a Norma Operacional Básica do SUAS – NOB/SUAS, a Norma Operacional Básica - Recursos Humanos – NOB-RH/SUAS e a Tipificação dos Serviços Socioassistenciais, cada uma tratando de um aspecto da organização dessa política pública.

A NOB/SUAS trata da gestão da política pública de Assistência Social no país, abordando temas como os planos nacionais, estaduais e municipais de Assistência Social, o Pacto de Aprimoramento do SUAS, questões orçamentárias, dentre outros assuntos. A NOB-RH/SUAS define as equipes de referência para os equipamentos e serviços socioassistenciais, além de estabelecer a obrigatoriedade de realização de concurso público, plano de cargos e carreiras e demais questões relacionadas aos trabalhadores do SUAS. Por fim, a Tipificação dos Serviços Socioassistenciais, que organiza os serviços ofertados por cada nível de proteção social, elencando equipamentos e serviços ofertados na Proteção Social Básica, Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade.

Para os níveis de proteção social o NOB-RH/SUAS e os serviços ofertados é importante destacar a distinção entre os Equipamentos de Assistência Social e os Serviços Socioassistenciais. Enquanto os equipamentos referem-se à infraestrutura física e ao local de referência para o nível de proteção social, os serviços são categorizados de acordo com os níveis de proteção social e podem ser oferecidos, ou não, no equipamento correspondente a esse nível específico de proteção. Em outras palavras, os serviços serão ofertados a partir do reconhecimento da demanda existente no território, podendo ser executados no equipamento referência de cada nível de proteção social ou apenas estarem referenciados a um determinado equipamento público, sendo executados por entidades parceiras do município. Outra possibilidade é a oferta e/ou referência de serviços de outros níveis de proteção social no CRAS, equipamento de Proteção Social Básica. Esse arranjo institucional

pode ocorrer devido ao porte do município ser pequeno e não justificar a implantação de outro equipamento.

Feita a breve explanação sobre como se iniciou a institucionalização da Política Pública de Assistência Social, seus objetivos, aponta-se de forma mais detalhada os serviços ofertados voltados para as crianças e os adolescentes. Com finalidade ilustrativa, apresenta-se um organograma da Política de Assistência Social, baseado na Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 - Lei Orgânica de Assistência Social:

Figura 1 – Política Nacional de Assistência Social



Fonte: Brasil (2005).

Assim será apresentado uma breve descrição dos objetivos da Política de Assistência Social, dando ênfase na Proteção Social: 1) Proteção Social Básica para o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família - PAIF e o Serviço de Fortalecimento de Vínculos; 2) Proteção Social Especial de Média Complexidade, o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI) e o Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC) e, por fim, 3) Proteção Social Especial de Alta Complexidade, o Serviço de Acolhimento Familiar e o Serviço de Acolhimento Institucional de Crianças e adolescentes. Além disso, faremos uma breve descrição sobre a

vigilância socioassistencial e seus objetivos e sobre as provisões socioassistenciais como forma de garantia e promoção de direitos.

4.1.1 Proteção Social

4.1.1.1 Proteção Social Básica

A Proteção Social Básica tem o objetivo de “[...] prevenir a ocorrência de situações de vulnerabilidades e riscos sociais nos territórios, por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, e da ampliação do acesso aos direitos de cidadania” (Brasil, 2009, p. 8). Para atingir esse objetivo são previstos dois eixos estruturantes: a matricialidade sociofamiliar e a territorialização. O equipamento público estatal, responsável pela organização e oferta dos serviços desse nível de proteção é o CRAS – Centro de Referência em Assistência Social. No primeiro eixo temos a matricialidade sociofamiliar, entendida como núcleo social fundamental para a efetividade de todas as ações e serviços da política de Assistência Social. O SUAS, ao elencar a matricialidade sociofamiliar como uma de suas bases estruturantes,

[...] organiza toda a rede socioassistencial para o apoio às famílias, a fim de assegurar a toda a população o direito à convivência familiar, seguindo o pressuposto de que para a família prevenir, proteger e manter seus membros é necessária a ação efetiva do poder público. O CRAS, assim, considera as famílias como um espaço de ressonância e sinergia dos interesses e necessidades coletivas e de mobilização à participação e ao protagonismo social, ou seja, como um vetor de mudança da realidade social (Brasil, 2009, p. 12)

Tornar a matricialidade sociofamiliar um dos eixos estruturantes da Política de Assistência Social é algo recente na organização da assistência a indivíduos e famílias. Para Venâncio (1999), em sua obra “Famílias Abandonadas”, ainda em todo o século XX, “[...] foi mantida a perversa tradição de estigmatizar os pobres e de excluir qualquer possibilidade de implantação de uma política assistencial voltada à família, seja ela nuclear ou monoparental” (Venâncio, 1999, p. 35). Legal e institucionalmente falando, apenas a partir da década de 1990, que o ordenamento jurídico contempla a família como central na elaboração e implementação de políticas públicas de assistência social. Segundo Gueiros e Santos, T. F. S. (2011, p. 75),

Os marcos legais também apresentam seus entendimentos sobre entidade familiar e o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (2006), que foi aprovado com o escopo de oferecer diretrizes para a formulação e implementação de políticas públicas em prol da efetivação dos direitos de crianças e adolescentes, adota uma definição que transcende os laços de parentesco e avança na direção de considerar, na esfera simbólica e relacional, a possibilidade de outras pessoas comporem o grupo familiar.

Além disso, ao tratar da matricialidade sociofamiliar, precisamos abordar questões como a capacidade protetiva da família e, ao mesmo tempo, ao seu direito à proteção social (Sposati, 2009, p. 43). É a partir dessa capacidade ou não da família, de proteger os seus integrantes, e do reconhecimento da proteção social como um direito, que a política de assistência social vem sendo desenhada. Somada a essa ideia central, o trabalho com famílias deve considerar os contextos histórico, social, econômico e cultural nos quais ela está inserida.

O segundo eixo estruturante diz respeito à territorialização, que possibilita uma leitura contextual da família, compreendendo-a a partir de sua inserção em um determinado território, trazendo consigo situações e características que influenciam suas vidas e decisões, podendo levar a situações de risco e vulnerabilidade. Na publicação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome “Orientações Técnicas – Centro de Referência de Assistência Social” (Brasil, 2009, p. 13), ao dispor sobre a territorialização, afirma-se que:

A adoção da perspectiva da territorialização se materializa a partir da descentralização da política de assistência social e consequente oferta dos serviços socioassistenciais em locais próximos aos seus usuários. Isso aumenta sua eficácia e efetividade, criando condições favoráveis à ação de prevenção ou enfrentamento das situações de vulnerabilidade e risco social, bem como de identificação e estímulo das potencialidades presentes no território.

Somado a isso, há que se distinguir a leitura de território como um lugar, como uma área de abrangência de uma área geográfica da leitura que cabe na sua abordagem pela política de assistência social. Para Sposati (2013b, p. 6), ao tratar do território no contexto da política de assistência social conceitua:

Território é mais do que um lócus, no sentido de definição de um lugar, não é algo estático como um endereço ou uma nomenclatura. Ainda que estes atributos façam parte do território, sua caracterização ocorre por vivências, significados e relações que constroem identidades individuais e coletivas.

Considerando esses eixos, a Proteção Social Básica prevê a implantação dos Centros de Referência de Assistência Social - CRAS. Sua implantação é posta como estratégia de descentralização da Política Nacional de Assistência Social e oferta de serviços socioassistenciais da Proteção Social Básica, não devendo-se confundir suas atribuições com os serviços ofertados, conforme observamos no Quadro 4:

Quadro 4 – Proteção Social Básica - equipamento e serviços

NÍVEL DE PROTEÇÃO SOCIAL	EQUIPAMENTO(S)	ATRIBUIÇÕES	SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS OFERTADOS
Proteção Social Básica	CRAS - Centro de Referência de Assistência Social	Fornecimento de informações e dados para o Órgão Gestor Oferta de serviços socioassistenciais Gestão territorial da rede socioassistencial da Proteção Social Básica	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família - PAIF Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosos

Fonte: elaborado pela autora (2024) com base em Brasil (2009).

Cabe destacar que cada serviço ofertado tem uma orientação técnica ou caderno explicativo, aprovada por meio de Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social e publicado pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, servindo como referencial teórico, metodológico e organizativo dos serviços. Cumpre neste trabalho apresentar os serviços voltados para o atendimento a crianças, adolescentes e suas famílias, desse modo segue uma breve descrição desses serviços. O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família - PAIF é o serviço que operacionaliza o trabalho social com famílias. De acordo com as Orientações Técnicas sobre o trabalho social com famílias conforme o PAIF (Brasil, 2012, p. 14) é:

Conjunto de procedimentos efetuados a partir de pressupostos éticos, conhecimento teórico-metodológico e técnico-operativo, com a finalidade de

contribuir para a convivência, reconhecimento de direitos e possibilidades de intervenção na vida social de um conjunto de pessoas, unidas por laços consanguíneos, afetivos e /ou de solidariedade – que se constitui em um espaço privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primárias, com o objetivo de proteger seus direitos, apoiá-las no desempenho da sua função de proteção e socialização de seus membros, bem como assegurar o convívio familiar e comunitário, a partir do reconhecimento do papel do Estado na proteção às famílias e aos seus membros mais vulneráveis. Tal objetivo materializa-se a partir do desenvolvimento de ações de caráter ‘preventivo, protetivo e proativo’, reconhecendo as famílias e seus membros como sujeitos de direitos e tendo por foco as potencialidades e vulnerabilidades presentes no seu território de vivência.

Esse trabalho com as famílias se materializa com algumas ações, conforme Quadro 5:

Quadro 5 – Ações do PAIF

SERVIÇO	AÇÕES
Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF	Acolhida Oficinas com Famílias Ações Comunitárias Ações Particularizadas Encaminhamentos

Fonte: elaborado pela autora (2024) com base em Brasil (2012, p. 14).

Assim, é a partir do PAIF que crianças e adolescentes e suas famílias, em situações de risco e vulnerabilidade social serão assistidos e apoiados, de modo a terem fortalecida a função protetiva da família e, assim, seja prevenida a ruptura dos seus vínculos, familiares ou comunitários, contribuindo para melhoria da qualidade de vida nos territórios; buscará também a promoção do acesso à rede de proteção social de assistência social e aos serviços setoriais, contribuindo para a promoção de direitos; e promoverá espaços coletivos de escuta e troca de vivências familiares, possibilitando o enfrentamento das condições em que se encontram (Brasil, 2012, p. 15).

Cumprido esclarecer que, embora seja um serviço voltado principalmente para as famílias, ele tem um papel fundamental na prevenção da violação ou no agravamento da violação de direitos de crianças e adolescentes. Juntamente com o PAIF, pode ser ofertado no CRAS ou em outro espaço no território, o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV. Esse serviço deve estar sempre

referenciado no CRAS, equipamento da Proteção Social Básica, e poderá ser executado dentro desse equipamento, pelos técnicos do município ou por entidades parceiras, em outros espaços e territórios.

O SCFV é organizado em grupos, buscando ampliar as trocas culturais e de vivências entre os assistidos, bem como o desenvolvimento do sentimento de pertença e de identidade. O Caderno de Orientações para Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família e Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos: Articulação necessária na Proteção Social Básica (Brasil, 2016a, p. 14) aponta que:

A formação dos grupos deve respeitar as necessidades dos participantes, levando em consideração as especificidades do seu ciclo de vida. Dessa maneira, no serviço podem ser organizados grupos de crianças, de adolescentes, de jovens, de adultos e de pessoas idosas, a depender da demanda do município ou Distrito Federal (DF). É importante que a composição desses grupos preserve a diversidade existente no âmbito das relações sociais cotidianas, assegurando a participação de usuários de diferentes raças/etnias, gêneros, entre outros, além de garantir a participação das pessoas com deficiência. Vale esclarecer que a observância aos ciclos de vida dos usuários para a formação dos grupos não impede a realização de ações intergeracionais, quando assim for necessário.

Assim, esse serviço, busca a prevenção das situações de violação de direitos, organizará esses grupos, de forma sistematizada, buscando promover: processos de valorização/reconhecimento; escuta; produção coletiva; exercício de escolhas; tomada de decisão sobre a própria vida e de seu grupo; diálogo para a resolução de conflitos e divergências; reconhecimento de limites e possibilidades das situações vividas; experiências de escolha e decisão coletivas; negociação, composição, revisão de posicionamentos e capacidade de adiar realizações individuais; aprendizado e ensino de forma igualitária; reconhecimento e nomeação das emoções nas situações vividas; reconhecimento e admiração da diferença (Brasil, 2016a, p. 16).

Além das orientações técnicas gerais para o serviço, ainda há orientações específicas para a convivência e o fortalecimento de vínculos de crianças e adolescentes, para enfrentar questões como o trabalho infantil e desenvolver competências para que elas possam lidar consigo mesmo e com o seu entorno, incluindo espaços e pessoas.

4.1.1.2 Proteção Social Especial de Média Complexidade

A Proteção Social Especial (PSE), conforme Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS (Brasil, 2011, p. 27):

[...] organiza a oferta de serviços, programas e projetos de caráter especializado, que tem por objetivo contribuir para a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, o fortalecimento de potencialidades e aquisições e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de risco pessoal e social, por violação de direitos.

É importante mencionar que na organização e oferta dos serviços de proteção social especial de média complexidade, são considerados fatores como a demanda de cada público-alvo, as questões que envolvem o território e aspectos como o porte do município e sua capacidade financeira. Assim, num município de pequeno porte I e II, pode haver oferta de serviços da proteção social especial de média e alta complexidade referenciados ao CRAS e não ao CREAS, como preconiza a organização normativa da política pública.

No documento orientador, os eixos que norteiam as ações da Proteção Social Especial, numa concepção compartilhada pelas equipes responsáveis pelo trabalho social são: atenção especializada e qualificação do atendimento; território e localização; acesso a direitos socioassistenciais; centralidade na família; mobilização e participação social; e trabalho em rede que pressupõe necessária atenção à intersectorialidade para a reconstrução de vínculos familiares e/ou comunitários. O processo de mudança e enfrentamento inclui intervenções no campo da subjetividade como: “[...] das relações familiares e comunitárias; dos acessos a direitos e inserção social; do fortalecimento de potencialidades e aquisições; da proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de risco pessoal e social, por violação de direitos” (Brasil, 2011, p. 26-38). Cabe aqui apresentar alguns exemplos de violações de direitos, mencionadas na Tipificação dos Serviços Socioassistenciais (Brasil, 2014, p. 29):

Violência física, psicológica e negligência;
Violência sexual: abuso e/ou exploração sexual;
Afastamento do convívio familiar devido à aplicação de medida socioeducativa ou medida de proteção;
Tráfico de pessoas;
Situação de rua e mendicância;
Abandono;
Vivência de trabalho infantil;

Discriminação em decorrência da orientação sexual e/ou raça/etnia;
 Outras formas de violação de direitos decorrentes de discriminações/submissões a situações que provocam danos e agravos a sua condição de vida e os impedem de usufruir autonomia e bem estar;
 Descumprimento de condicionalidades do PBF e do PETI em decorrência de violação de direitos.

É importante pensar que as violações de direitos tratadas no âmbito da Assistência Social dizem respeito aos seus assistidos, e no caso deste trabalho, foram apontadas a partir das violações aos direitos de crianças e adolescentes, podendo se estender a toda e qualquer violação aos direitos previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente. Outra questão importante é considerar que os serviços de proteção social especial de média e alta complexidade estão voltados para indivíduos e famílias em situação de risco e vulnerabilidade “por violação de direitos”, ou seja, a violação de direitos não é, por si mesma, ensejadora da atuação dos serviços de proteção social. Há que se verificar se, a partir da violação, o indivíduo e/ou a família está em risco ou se encontra vulnerável (Brasil, 2011).

O equipamento público, responsável por organizar a oferta desses serviços da Proteção Social Especial de Média Complexidade e referenciar os serviços da Proteção Social Especial de Alta Complexidade é o CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social. O documento “Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS” (Brasil, 2011), reúne informações importantes para subsidiar a implantação, organização, funcionamento e aprimoramento dos CREAS no país. Este equipamento representa, atualmente, uma importante referência para a rede de atendimento às situações de risco pessoal e social, por violação de direitos. É importante destacar que as competências do CREAS resultam de um conjunto de leis e normas que estabelecem como Eixos Norteadores do Trabalho:

Quadro 6 – Eixos norteadores do trabalho do CREAS

(continua)

EIXOS	DESCRIÇÃO / CARACTERÍSTICAS
I - Atenção especializada e qualificação do atendimento	<ul style="list-style-type: none"> - Equipe interdisciplinar qualificada para a complexidade dos casos; - Escuta qualificada; - Capacitação permanente da equipe; - Estratégia de intervenção individualizada.

Quadro 6 – Eixos norteadores do trabalho do CREAS

(continuação)

EIXOS	DESCRIÇÃO / CARACTERÍSTICAS
II. Território e Localização do CREAS	<ul style="list-style-type: none"> - Situações de risco pessoal e social, por violação de direitos, que incidem nas famílias e indivíduos, sofrem influência e se expressam diferentemente nos territórios, de acordo com as realidades sociais, econômicas, políticas e culturais; - É necessário conhecer o território, suas contradições (potencialidades e riscos); - Localização estratégica.
III. Acesso a direitos socioassistenciais	<ul style="list-style-type: none"> - Atendimento digno, atencioso e respeitoso, ausente de procedimentos vexatórios e coercitivos; - Acesso à rede de serviços com reduzida espera e de acordo com a necessidade; - Acesso à informação, enquanto direito primário do cidadão, sobretudo àqueles com vivência de barreiras culturais, de leitura e de limitações físicas; - Desenvolvimento do protagonismo; - Garantia da convivência familiar e comunitária; - Garantia de oferta qualificada de serviços.
IV. Centralidade na família	<ul style="list-style-type: none"> - Reconhecer a função protetiva da família – fortalecimento dos vínculos; - Assegurar a autonomia da família e de cada um dos seus membros; - Compreender que o Plano de Acompanhamento Familiar é construído com a família e não para ela; - Entender que nenhuma situação é estática; - Primar pela convivência familiar.

Quadro 6 – Eixos norteadores do trabalho do CREAS

(conclusão)

EIXOS	DESCRIÇÃO / CARACTERÍSTICAS
V. Mobilização e participação social	<ul style="list-style-type: none"> - Participação social dos assistidos; - Realização de ações que propiciem intervenções nos territórios voltadas à mobilização social para a prevenção e o enfrentamento de situações de risco pessoal e social, por violação de direitos.
VI. Trabalho em rede	<ul style="list-style-type: none"> - integração entre as políticas sociais; - articulação entre instituições e agentes que atuam em um determinado território; - trabalho intersetorial; - construção de fluxos de atendimento.

Fonte: elaborado pela autora (2024) com base em Brasil (2011).

Vale lembrar que o CREAS, ainda que seja o principal equipamento de referência para a Proteção Social Especial de Média Complexidade, não é o único a ofertar serviços desse nível de proteção social. No Quadro 7, apresenta-se como os equipamentos e serviços se organizam:

Quadro 7 – Proteção Social Especial de Média Complexidade - equipamentos e serviços

NÍVEL DE PROTEÇÃO SOCIAL	EQUIPAMENTO(S)	ATRIBUIÇÕES	SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS OFERTADOS
Proteção Social Especial de Média complexidade	<p>CREAS - Centro de Referência Especializado de Assistência Social</p> <p>Centro de Referência Especializado para Pessoas com Deficiência ou Pessoas Idosas (Centro DIA)</p> <p>Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP)</p>	<p>Serviços, programas e projetos de caráter especializado que requerem maior estruturação técnica e operativa, destinados ao atendimento a indivíduos e famílias, em situação de vulnerabilidade e/ou risco social, por violação de direitos</p>	<p>Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI)</p> <p>Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC)</p> <p>Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias</p> <p>Serviço Especializado em Abordagem Social</p> <p>Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua</p>

Fonte: elaborado pela autora (2024) com base em Brasil (2011).

A partir desse quadro de equipamentos e serviços, apresenta-se os serviços, suas finalidades e em quais unidades são ofertados:

Quadro 8 – Serviços, finalidades e unidades onde podem ser ofertados

(continua)

NOME DO SERVIÇO	FINALIDADES	UNIDADE DE OFERTA DO SERVIÇO
Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI)	Serviço de apoio, orientação e acompanhamento a famílias com um ou mais membros em situação de ameaça e violação de direitos.	Deve ser ofertado por toda Unidade CREAS
Serviço de Abordagem Social	Serviço com a finalidade de assegurar trabalho social de abordagem e busca ativa que identifique, nos territórios, a incidência de trabalho infantil, exploração sexual de crianças e adolescentes, situação de rua, dentre outras.	Pode ser ofertado pelo CREAS ou unidade específica referenciada ao CREAS, nos territórios onde se identificar demanda - Centro POP.
Serviço para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas famílias	Serviço para a oferta de atendimento especializado a famílias com pessoas com deficiência e idosos com algum grau de dependência, que tiveram suas limitações agravadas por violações de direitos.	Pode ser ofertado pelo CREAS ou unidade específica referenciada ao CREAS, nos territórios onde se identificar demanda - CENTRO DIA.

Quadro 8 – Serviços, finalidades e unidades onde podem ser ofertados

(conclusão)

NOME DO SERVIÇO	FINALIDADES	UNIDADE DE OFERTA DO SERVIÇO
Serviço de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto	Serviço com a finalidade de prover atenção socioassistencial e acompanhamento a adolescentes e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto, determinadas judicialmente.	Deve ser ofertado pelo CREAS, nas localidades onde se identificar demanda. No caso de possuir mais de uma Unidade CREAS, o município tem autonomia para a definição daquelas unidades que deverão ofertar este Serviço, observada a relação com o território.
Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua	Tem a finalidade de assegurar atendimento e atividades direcionadas para o desenvolvimento de sociabilidades, na perspectiva de fortalecimento de vínculos interpessoais e/ou familiares que oportunizem a construção de novos projetos de vida	Centro POP

Fonte: Tipificação dos Serviços Socioassistenciais (Brasil, 2014, p. 28-42).

Considerando o objeto desta pesquisa, destaca-se dos serviços de proteção social especial de média complexidade voltados para crianças, adolescentes e suas famílias que, em regra, são ofertados pelo CREAS. O primeiro e principal serviço ofertado no CREAS é o de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e

Indivíduos (PAEFI). Esse serviço apoia, orienta e acompanha famílias com um ou mais de seus membros em situação de ameaça e violação de direitos (Brasil, 2011).

O desenvolvimento do trabalho do PAEFI se assemelha ao do PAIF no CRAS, tendo, no entanto, algumas diferenças: no CREAS, além do profissional de Psicologia e de Serviço Social, está presente também um profissional do Direito, justificado pelo atendimento de famílias com direitos violados, muitas vezes em articulação com Sistema de Justiça. Além disso, o PAEFI, partindo da premissa que já houve a violação de direitos, costuma se organizar em núcleos, voltados para o público atendido, como a mulher, a pessoa idosa, a pessoa com deficiência e as crianças e adolescentes (Brasil, 2011).

O PAEFI, enquanto serviço de proteção especializado, tem como objetivos principais: o fortalecimento da função protetiva da família; a construção de possibilidades de mudança e transformação em padrões de relacionamento familiares e comunitários com violação de direitos; a potencialização dos recursos para a superação da situação vivenciada e a reconstrução de relacionamentos familiares, comunitários e com o contexto social, ou construção de novas referências, quando for o caso; o empoderamento e a autonomia; o exercício do protagonismo e da participação social; o acesso das famílias e indivíduos a direitos socioassistenciais e à rede de proteção social; e a prevenção de agravamentos e da institucionalização (Brasil, 2011, p. 51).

Sendo um serviço voltado para indivíduos e famílias, o PAEFI pode atender diretamente crianças e adolescentes bem como suas famílias, no intuito de fazer frente às violações de direitos identificadas. Outro importante serviço de proteção social especial de média complexidade é o Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC). Previsto pela Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012, o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - SINASE regulamenta a aplicação de medidas socioeducativas previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente e atribui competência aos municípios para operacionalizar e acompanhar o cumprimento das medidas socioeducativas de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviços à Comunidade. De acordo com o Caderno de Orientações Técnicas: Serviço de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto (Brasil, 2016b, p. 27),

As medidas socioeducativas são aplicadas após a apuração da prática do ato imputado ao adolescente mediante processo judicial, no qual cabe ao Estado, através do Ministério Público, demonstrar a autoria e ao juiz aplicar

a medida cabível, que deverá ser proporcional à gravidade do ato infracional cometido. Portanto, as medidas socioeducativas são respostas do Estado, restritivas de direitos e impostas ao adolescente em razão de uma conduta ilícita, assim definida pelo ordenamento jurídico brasileiro.

Durante o cumprimento da medida, o adolescente e sua família serão acompanhados de forma integrada aos demais serviços socioassistenciais e às políticas setoriais de educação, saúde, trabalho, cultura, esporte e lazer, garantindo atendimento especializado e escuta qualificada. Esse trabalho integrado das políticas setoriais e o acesso às demais políticas públicas de garantia de direitos “[...] são imprescindíveis para a concretização dos objetivos das medidas socioeducativas e para a ampliação da proteção social ao adolescente e sua família” (Brasil, 2016b, p.7).

Por fim, o serviço de abordagem social, ofertado de forma continuada e programada, que se traduz no trabalho social de abordagem e busca ativa nos territórios, buscando identificar situações de trabalho infantil, exploração sexual de crianças e adolescentes, situação de rua, dentre outras situações (Brasil, 2013, p. 6). Para essa busca, “[...] deverão ser consideradas praças, entroncamento de estradas, fronteiras, espaços públicos onde se realizam atividades laborais, locais de intensa circulação de pessoas e existência de comércio, terminais de ônibus, trens, metrô e outros” (Brasil, 2014, p. 32). Identificada a situação de risco ou violação de direitos, o serviço buscará a resolução de necessidades imediatas e encaminhará o caso para a rede de serviços socioassistenciais e outras políticas públicas visando a proteção, promoção e a garantia dos direitos de crianças e adolescentes.

4.1.1.3 Proteção Social Especial de Alta Complexidade

Os serviços ofertados no nível de proteção social especial de alta complexidade estão voltados para o acolhimento de indivíduos e famílias com vínculos familiares rompidos ou fragilizados, a fim de garantir proteção integral. Esses serviços devem ser organizados de modo a “[...] garantir privacidade, respeito aos costumes, às tradições e à diversidade de: ciclos de vida, arranjos familiares, raça/etnia, religião, gênero e orientação sexual” (Brasil, 2014, p. 44). Além disso,

[...] o atendimento prestado deve ser personalizado e em pequenos grupos e favorecer o convívio familiar e comunitário, bem como a utilização dos equipamentos e serviços disponíveis na comunidade local. As regras de

gestão e de convivência deverão ser construídas de forma participativa e coletiva, a fim de assegurar a autonomia dos usuários, conforme perfis. Deve funcionar em unidade inserida na comunidade com características residenciais, ambiente acolhedor e estrutura física adequada, visando o desenvolvimento de relações mais próximas do ambiente familiar. As edificações devem ser organizadas de forma a atender aos requisitos previstos nos regulamentos existentes e às necessidades dos usuários, oferecendo condições de habitabilidade, higiene, salubridade, segurança, acessibilidade e privacidade (Brasil, 2014, p. 44).

A seguir, quadro dos serviços de acolhimento ofertados na Proteção Social Especial de Alta Complexidade:

Quadro 9 – Serviços ofertados na Proteção Social Especial de Alta Complexidade

SERVIÇO	PÚBLICO ATENDIDO	UNIDADE
Serviço de Acolhimento Institucional	Crianças e adolescentes	Abrigo institucional e casa lar
	Adultos e famílias	Abrigo institucional
	Mulheres em situação de risco	Abrigo institucional
	Jovens e adultos com deficiência	Residência Inclusiva
	Pessoas idosas	Casa Lar e Abrigo institucional
Serviço de acolhimento em república	Jovens entre 18 e 21 anos	República
	Adulto em processo de saída das ruas	
	Pessoas Idosas	
Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora	Crianças e adolescentes	Serviço: Unidade de referência da Proteção Social Especial; Criança e adolescente: Residência da Família Acolhedora

Fonte: Tipificação dos Serviços Socioassistenciais (2014, p. 43-58).

Mais uma vez, cabe ressaltar que cada serviço ofertado conta com orientações técnicas específicas, aprovadas como resoluções dos conselhos setoriais. No caso dos serviços de acolhimento de crianças e adolescentes, as orientações técnicas foram aprovadas em uma resolução conjunta do Conselho Nacional de Assistência Social e do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Nesse ponto, cabe destacar que essas orientações foram aprovadas em 2009 e traçam princípios, diretrizes e metodologias para o trabalho no serviço de acolhimento de crianças e adolescentes, tanto internamente com os acolhidos quanto externamente com as famílias deles e com a rede de atendimento. Ao longo da história, os serviços de acolhimento de crianças e adolescentes foram as políticas públicas que mais passaram por transformações e mudanças. A institucionalização de crianças e adolescentes tem em sua história traços como

[...] a separação dos acolhidos da família de origem, a noção de direito como restrito e pautado na noção de ordem e de linearidade de padrões de vida e de formas de ser e estar no mundo, e, ainda, pela perspectiva assistencialista pautada em medidas paliativas de contenção de problemas sociais imediatos. Esta foi uma das faces da organização da sociedade que perdurou por muitos anos no país (Neris *et al.*, 2013, p. 68).

Com as orientações técnicas de 2009, iniciou-se um período de reordenamento desses serviços, tanto na parte estrutural quanto na metodologia do trabalho. Os imóveis, agora, devem ter um aspecto mais residencial, sem distinção de outras residências do bairro onde estão instalados, não devendo conter placas indicativas de localização que possam contribuir para a estigmatização de seus moradores. Já o trabalho em si tem como foco o retorno para a família natural, extensa ou substituta, quando esgotados os esforços para reinserção familiar, tendo um prazo fixado de 18 meses para acontecer.

Há, também, um movimento da Organização das Nações Unidas para que as crianças até 06 anos sejam acolhidas, preferencialmente, em serviços de acolhimento familiar, quando o afastamento da família de origem se justificar. Esses serviços fazem a busca e preparação de famílias acolhedoras que possam ficar com a guarda legal da criança até que o trabalho para o retorno à família de origem seja realizado. Essas famílias não podem ter interesse na adoção da criança e permanecem com a criança até a sua reinserção familiar ou encaminhamento para família adotiva.

O acolhimento familiar é uma alternativa à institucionalização de crianças e principalmente de bebês que, pela própria condição de estar no início da vida, demanda um cuidado mais próximo e menos coletivo. Alguns estudos apontam que os danos pelo afastamento do convívio familiar são menores quando as crianças têm a possibilidade de permanecer em ambiente familiar, preterindo-se o ambiente institucional.

4.1.2 Vigilância Socioassistencial

A Vigilância Socioassistencial é uma estratégia fundamental no campo da assistência social, pois visa monitorar e avaliar as condições de vida da população, identificando situações de vulnerabilidade e risco social. Essa vigilância permite que o Estado e os profissionais da área compreendam melhor as necessidades dos indivíduos e grupos sociais, possibilitando a elaboração de políticas públicas mais efetivas e direcionadas. Segundo as orientações técnicas do serviço, a vigilância deve ser contínua e sistemática, incorporando diferentes fontes de informação, como dados estatísticos, pesquisas qualitativas e relatos da comunidade (Brasil, 2014).

Um dos principais objetivos da Vigilância Socioassistencial é promover a identificação precoce de situações de risco e vulnerabilidade social. Isso implica a realização de diagnósticos socioeconômicos, que incluem a análise de fatores como renda, acesso a serviços básicos, condições de habitação e redes de apoio social. Essa identificação é essencial para direcionar a intervenção dos serviços socioassistenciais, garantindo que as ações sejam adaptadas às especificidades de cada grupo atendido. Assim, a vigilância contribui para um atendimento mais eficaz e humanizado, respeitando as singularidades dos sujeitos (Brasil, 2014).

Além da identificação de situações de vulnerabilidade, a Vigilância Socioassistencial também desempenha um papel crucial na avaliação das políticas e programas implementados. As orientações técnicas ressaltam a importância de coletar e analisar dados sobre a eficácia das ações desenvolvidas, permitindo ajustes e melhorias contínuas. Essa avaliação deve ser participativa, envolvendo os usuários dos serviços e a comunidade, garantindo que suas vozes e experiências sejam consideradas no processo de tomada de decisões (Brasil, 2014). Dessa forma, a Vigilância Socioassistencial deve estar pautada em princípios éticos que garantam o respeito à dignidade e aos direitos dos indivíduos. A proteção da

privacidade e a confidencialidade das informações coletadas são fundamentais para garantir a confiança da população nos serviços oferecidos. As orientações técnicas enfatizam a necessidade de formação contínua dos profissionais para que eles estejam preparados para lidar com as complexidades das situações de vulnerabilidade, sempre com sensibilidade e respeito às especificidades dos atendidos. Assim, a Vigilância Socioassistencial se torna uma ferramenta indispensável para a promoção da justiça social e da equidade no acesso aos direitos socioassistenciais (Brasil, 2014).

4.1.3 Defesa e promoção de direitos

Com base nas políticas sociais sumarizadas, bem como na teoria do reconhecimento social apresentada, a próxima seção oportuniza algumas reflexões e discussões sobre esses temas. Os autores, leis e orientações técnicas citados formam bases para análises.

4.2 INTERFACES ENTRE A TEORIA DO RECONHECIMENTO SOCIAL E A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Ao propor a análise da política de assistência social sob a luz da teoria do reconhecimento social de Axel Honneth (2003), abre-se novos caminhos para a ampliação do repertório analítico nas Ciências Humanas e nas Ciências Sociais e Aplicadas. Para Fuhrmann (2013), é relevante resgatar a percepção do reconhecimento negado aos seguimentos menosprezados da sociedade. Nas palavras da autora,

O não reconhecimento é uma herança transgeracional, particularmente, das classes populares e dos segmentos marginalizados moralmente. A invisibilidade subjetiva e social é o verdadeiro estigma humano que deflagra as lutas sociais. Intervir nesse vácuo pode significar uma revolução silenciosa com desfecho expressivo. (Fuhrmann, 2013, p. 4)

Nesse intuito, para apresentar a relação identificada entre a política nacional de assistência social e a teoria do reconhecimento social, apresenta-se novamente o quadro orientador com os temas principais para discorrer sobre eles, a partir das interfaces identificadas.

Quadro 10 – Interfaces identificadas

TEORIA DO RECONHECIMENTO SOCIAL	POLÍTICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	INTERFACES IDENTIFICADAS
Amor (relações primárias de amor e amizade)	Matricialidade sociofamiliar Serviços de proteção social	A família como lugar das relações primárias de reconhecimento e proteção
Direito	Assistência social como política pública formalmente institucionalizada	Assistência social como direito
Solidariedade	Programa Bolsa Família Benefícios eventuais Serviços de Proteção Social	Reconhecimento dos diferentes grupos e suas peculiaridades

Fonte: elaborado pela autora (2024).

4.2.1 A família como lugar das relações primárias de reconhecimento e proteção social

Honneth (2009) afirma que o amor representa a primeira forma de reconhecimento recíproco, que deve se expressar com assentimento e encorajamento afetivo. Para elucidar a importância dessa primeira forma de reconhecimento, ele recorre ao teórico Donald W. Winnicott, dissertando sobre as fases de dependência absoluta nos primeiros 6 meses do bebê e dependência relativa a partir desse período, momento no qual o bebê começa um processo de diferenciação da mãe, passando pela fase dos objetos transicionais, como forma de sentir segurança durante a ausência materna. A relação estabelecida com esses objetos juntamente com a confiança da dedicação materna leva a criança a desenvolver a capacidade de estar só. Essa capacidade de estar só

[...] é a expressão prática de uma forma de autorrelação individual, como a que Erikson resumiu sob a rubrica 'autoconfiança': a criança pequena, por se tornar segura do amor materno, alcança uma confiança em si mesma que lhe possibilita estar a sós despreocupadamente (Honneth, 2009, p. 174).

Essa autoconfiança adquirida nos primeiros anos de vida servirá de base para todas as demais relações amorosas estabelecidas pelo sujeito, sejam entre pais e filhos, de amizade ou eróticas. Considerando, portanto, que o amor é citado por Honneth como primeira forma de reconhecimento e que ele será experimentado nas relações primárias de amor e amizade, é possível concluir que essas relações vão ocorrer, principalmente, no ambiente familiar. Assim, é na família que o indivíduo desenvolverá a primeira relação de reconhecimento recíproco, base de toda eticidade e autoconfiança (Honneth, 2003). Nesse mesmo sentido, mas com uma abordagem diferente, Sposati (2013b) afirma que é na família onde se encontra o núcleo de proteção social. Assim, as políticas públicas de Assistência Social terão a família como central nas suas ações, entendendo que a proteção social não se limita ao ciclo de vida ou a questões de renda de um sujeito ou família. Para a autora,

[...] é a relação entre provedores e dependentes em uma família (a razão de dependência), a rede de vínculos sociais que a família e seus membros mantêm com a parentela, amigos, vizinhos, associações, somadas às possibilidades concretas de oferta de acessos, com que a família conta, nas políticas públicas no território onde vive, que estabelecem sua capacidade de reagir às desproteções sociais que enfrenta, ponderado sempre os agravos das necessidades de proteção dos membros que compõem a família (Sposati, 2013b, p. 670).

Com base no exposto, podemos identificar uma primeira interface entre a primeira forma de reconhecimento social elencada por Honneth e o fundamento para a os serviços ofertados pela Política de Assistência Social. Se para Honneth a primeira dimensão de reconhecimento é o amor e ele vai ocorrer nas relações primárias de um indivíduo, é exatamente onde essas relações primárias ocorrem, ou seja, na família, que a política de assistência social estabelece a sua “matriz” para o desenvolvimento e oferta de todos os seus serviços.

Com esse objetivo, não se pode falar em família, mas sim em famílias, que possuem organizações, necessidades e representações peculiares, devendo ainda ser considerados os diversos grupos e segmentos sociais nos quais elas estão inseridas. As famílias têm histórias distintas, descontínuas, não homogêneas e não lineares, vividas de modo diferente por cada um dos seus integrantes (Fonseca, 2006). Como família se faz uso do conceito trazido por Gueiros e Santos (2011), que lembram que a família é o primeiro espaço de acolhimento do indivíduo, que esse espaço é múltiplo e está em constante transformação, definindo família como:

[...] uma unidade de convivência, formada a partir de vínculos de parentesco, de afinidade e de reciprocidade, cuja história e percurso social singulares demarcam sua forma de organização interna e de intercâmbio com a sociedade naquele dado momento e lugar e, em consequência, a socialização, o cuidado e a proteção de seus membros (Guerreiros; Santos, 2011, p. 2).

Importante trazer aqui a definição de Axel Honneth (2015, p. 300), ao dispor sobre o tema, afirmando que a família é “[...] dispositivo relacional composto de três membros com os mesmos direitos e valores, cujos papéis e tarefas se modificam no curso das fases da vida em comum”. Sendo, portanto, a família central na organização e oferta dos serviços socioassistenciais, são desenvolvidas e ofertadas várias estratégias que buscam o fortalecimento dos grupos familiares para o enfrentamento das condições de risco e vulnerabilidade social, visando, desse modo, que os integrantes estejam protegidos.

Pode-se identificar isso na Proteção Social Básica, com a oferta do Serviço de Proteção e Atenção Integral à Família (PAIF), que ocorre com um trabalho social continuado com as famílias, buscando fortalecer sua função protetiva, prevenindo assim a ruptura de seus vínculos além de promover o acesso a direitos e usufruto deles (Brasil, 2016). Nos termos do Artigo 24-A, o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif), que integra a proteção social básica,

[...] consiste na oferta de ações e serviços socioassistenciais de prestação continuada, nos CRAS, por meio do trabalho social com famílias em situação de vulnerabilidade social, com o objetivo de prevenir o rompimento dos vínculos familiares e a violência no âmbito de suas relações, garantindo o direito à convivência familiar e comunitária (Brasil, 2011, p. 11).

As Orientações Técnicas para o PAIF dispõem que o serviço deve garantir, no atendimento às famílias, seguranças de acolhida, de convivência familiar e comunitária e de desenvolvimento de sua autonomia. A segurança na acolhida tem a finalidade de garantir acolhimento nas demandas da família, acompanhando, encaminhando e orientando quanto aos direitos e o acesso a benefícios socioassistenciais e programas de transferência de renda, bem como aos demais direitos sociais, civis e políticos. Ela ocorre por meio da escuta e também na resposta às demandas da própria família, assegurando o seu reconhecimento como sujeito de direitos (Brasil, 2012).

Garantida a acolhida, busca-se garantir a segurança de Convívio Familiar e Comunitário, que permite às famílias o atendimento e o acompanhamento familiar

sistemático, contribuindo para o estabelecimento e fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, buscando a superação de fragilidades sociais, situações de vulnerabilidade e isolamento social ou enfraquecimento dos seus vínculos, tendo como foco contribuir para a ampliação da capacidade protetiva da família (Brasil, 2012). Por fim, visa também a garantia da segurança de Desenvolvimento da Autonomia, proporcionando experiências pautadas pelo respeito a si próprio e aos outros, fundamentadas em princípios ético-políticos de defesa da cidadania e justiça social, potencializando a participação cidadã, promovendo espaços que contribuam para a construção de projetos individuais e coletivos, desenvolvimento da autoestima, autonomia e sustentabilidade (Brasil, 2012).

Já na Proteção Social Especial de Média Complexidade, é possível apontar o Serviço de Proteção e atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), o Serviço de Abordagem Social e o Serviço de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto. Todos esses serviços têm em comum o fato de que atendem indivíduos e famílias em situação de risco ou vulnerabilidade devido à ocorrência de uma ou mais violações de direitos. Nesse nível de proteção social especial, também há um trabalho voltado para a família e/ou seus integrantes, mas com uma abordagem diferente, uma vez que a família não consegue ou não conseguiu fazer função protetiva para seus membros.

Assim, o foco do trabalho deixa de ser totalmente preventivo para se buscar o enfrentamento das condições que levam à violação de direito sem, contudo, promover o afastamento do convívio familiar. Outro aspecto é a entrada da demanda no serviço, que deixa de ter uma característica em que predomina a demanda espontânea para atender encaminhamentos do Sistema de Garantia de Direitos, como o Conselho Tutelar, a Polícia Militar e a Justiça da Infância e Juventude (Panisson; Gesser; Gomes, 2022)

O encaminhamento pelos órgãos do Sistema de Garantia de Direitos também ocorre na Proteção Social Especial de Alta Complexidade, onde estão as políticas públicas de acolhimento familiar, institucional e repúblicas. Nesse nível de proteção há o afastamento ou ruptura de vínculos familiares. Tanto na média quanto na alta complexidade a família continua como central na oferta dos serviços socioassistenciais, mas na alta complexidade a intervenção passa pela institucionalização de um ou mais membros do grupo familiar. Também se assemelham as propostas de trabalho com as famílias, que buscarão fortalecer os

vínculos familiares com a finalidade de apoiar a família na capacidade protetiva dos seus integrantes, ajudando na conscientização da família de sua importância para a criança e ao adolescente, na reflexão sobre suas responsabilidades, sobre padrões de relacionamento que violem direitos ou que os reconheçam e no fortalecimento de sua autoestima e suas competências (Brasil, 2009).

Ter a família como central na política pública de assistência social e identificá-la como espaço da primeira forma de reconhecimento social nos lembra que também a família, em toda a sua complexidade, sempre foi objeto de estudo e destinatária de políticas públicas. O que está em contante mudança é a forma como a família é vista e interpretada, o que influencia diretamente os desenhos institucionais dessas políticas. Orozimbo e Afonso (2020), apontam que a família como objeto de políticas públicas tem relação com o modelo de proteção social pautado no paradigma econômico, no período de 1930 a 1980, numa perspectiva que buscava que a família não trouxesse problemas para o Estado. Os autores apontam que, nesse período, havia a culpabilização da família, vista como incapaz ou desestruturada, na análise sobre a capacidade de cuidar dos seus membros e questionam se, a partir da Constituição Federal de 1988, que reconheceu as famílias como referência para consolidação dos direitos sociais, houve a superação das raízes históricas e se persistem, “[...] nas políticas públicas, traços ideológicos que reafirmam modelos tradicionais de família, deslegitimando a diversidade de arranjos familiares no contexto social, econômico, político e cultural” conforme Orozimbo e Afonso (2020, p. 98).

A crítica mais contundente à afirmação da família como referência das políticas públicas, na atualidade, está associada à regressão da participação do Estado na provisão de bem-estar. Ou seja, o Estado desvia-se da rota da garantia dos direitos sociais através de políticas públicas de caráter universal e entra na rota da focalização das políticas públicas nos segmentos mais pauperizados da população, fortalece significativamente o mercado enquanto instância de provisão de bem-estar e aposta na organização da sociedade civil como provedora (Cronemberger; Teixeira, 2015, p. 144).

Centralizar a família como principal destinatária das políticas públicas de assistência social, bem como, de áreas como saúde e educação, pode ocultar um enfraquecimento das políticas sociais, transferindo para a família responsabilidades que deveriam ser assumidas pelo Estado, em vez de promover sua emancipação. Um exemplo disso é a "refilantropização" na assistência social, que representa um

retrocesso em termos de cidadania social. Embora se reconheça explicitamente a importância da família na vida social e sua merecida proteção pelo Estado, essa proteção tem sido cada vez mais questionada, à medida que a realidade aponta sinais crescentes de penalização das famílias brasileiras. Nesse sentido, a matricialidade sociofamiliar, enquanto paradigma presente nas políticas e programas sociais, não necessariamente representa uma superação das fragilidades dos serviços, dos preconceitos ou a garantia de direitos para esse grupo (Cronemberger; Teixeira, 2015).

Em uma pesquisa realizada com beneficiários da política de assistência social, Panisson, Gesser e Gomes (2022) destacam que o trabalho com as famílias, em vez de garantir o acesso a direitos, pode ter o efeito oposto, revitimizando e causando sofrimento aos atendidos. O estudo também revelou uma alta rotatividade de profissionais, o que resulta na fragilização dos vínculos entre o serviço e as famílias, comprometendo o desenvolvimento de ações contínuas e enfraquecendo o trabalho em equipe e a rede socioassistencial, conforme mencionado pelos entrevistados. Essa rotatividade, somada à insuficiência e instabilidade do corpo técnico, pode gerar consequências negativas, como o rompimento dos vínculos estabelecidos com os assistidos e, de maneira mais ampla, a precarização da própria política pública. Os autores assinalam a dificuldade de implementação do SUAS e chamam a atenção para questões como a ausência de transparência no uso do financiamento, dificuldade do trabalho em rede, escassez de planejamento, monitoramento e avaliação de serviços e falta de fundamentação e capacitação profissional. Além disso, ressaltam que há uma

[...] contradição inerente às políticas públicas e sociais no ocidente como fruto do paradoxo intrínseco ao sistema capitalista que, ao mesmo tempo em que implanta a noção de Direitos Humanos e Estado de Bem-Estar Social, é um sistema que só sobrevive mediante a permanência de relações de dominação e exploração. Assim, tem-se que estas políticas emergem mais para realizar uma gestão da pobreza do que, de fato, para realizar um trabalho de transformação estrutural que viria combater as desigualdades. Dessa forma, estas políticas possuem um caráter mais reformador e funcionam sob uma racionalidade econômica-institucional, tornando-as, de forma paradoxal, produtoras de violação de direitos (Lima; Silveira, 2016 *apud* Panisson; Gesser; Gomes, 2022, p. 553).

Outro aspecto apontado pelos pesquisadores é o fato de o corpo técnico buscar uma vinculação com a família ao mesmo tempo em que se apresenta como representante do Estado, que vem operando mais na gestão das desigualdades

sociais e seus desdobramentos do que no seu combate, somado ao fato de que vem se mostrando ausente na garantia de acesso a direitos e serviços. Essa ambiguidade vai ao encontro do paradoxo de um Estado que fica entre a responsabilidade pela defesa de direitos e a subalternidade aos interesses de mercado (Panisson; Gesser; Gomes, 2022). Desse modo, sendo na família onde se estabelecem as relações primárias de reconhecimento e sendo a família atualmente a destinatária da política de assistência social, identificamos que há uma expectativa de que a família promova o bem-estar e a proteção de seus membros por meio do apoio do Estado ao grupo familiar, sem, contudo, ele próprio, reconhecer as especificidades da família, suprimindo suas demandas por meio da rede de serviços ofertados.

Panisson, Gesser e Gomes (2022) destacam que a ausência do Estado, marcada por sua invisibilidade e falta de reconhecimento, somada à violência e pobreza, sobrecarrega os grupos comunitários locais. Esses grupos acabam assumindo responsabilidades que deveriam ser atendidas pelos serviços da rede, o que gera discursos de abandono e negligência por parte do poder público. Ao assumir responsabilidades que vão além das suas possibilidades, as famílias se veem prejudicadas na função de proteger os seus membros e, portanto, têm prejudicado o processo de reconhecimento recíproco aludido por Axel Honneth (2009), nas relações primárias de amor e amizade que ocorrem no seio familiar, o que abre caminho para situações que propiciam maus tratos e violações.

Segundo Honneth (2003), os maus tratos tiram do ser humano de modo violento todas as possibilidades da livre disposição do seu corpo e representam a espécie mais elementar de rebaixamento pessoal. Essa condição prejudicará de modo duradouro a confiança do sujeito em si e no outro, manifestada através de uma vergonha social. Desse modo, uma vez denegado o reconhecimento advindo das relações primárias de amor, através de maus tratos, o sujeito terá prejudicada a sua autoconfiança e conseqüentemente a confiança nos outros.

Honneth (2015) também aponta, em sua obra “Direito da Liberdade”, que as relações de reconhecimento entre pais e filhos passou por uma transformação, considerando fatores como a expectativa de vida, a saída da mulher para o mercado de trabalho formal e as conseqüentes mudanças no modo de interação e divisão das responsabilidades familiares. Para o autor, após a década de 80, passou a existir um modelo ampliado de reciprocidade entre pais e filhos, sendo estes parceiros de

interação por muitos anos, se estendendo inclusive, em relação aos netos. Essa relação triangular – pai, mãe e filho, onde todos são sujeitos de direitos, e esse alargamento temporal no qual essas relações se desenvolvem, considerando que os pais têm a possibilidade de ser cuidados pelos filhos e conviverem, mesmo que morando em locais separados, por mais de 50 anos, são um cenário propício para que o sujeito experiencie uma liberdade, que se converte em um consolo secular, um resguardo de maior duração.

Nesse ponto do seu texto, após dispor sobre as atuais configurações e características familiares, Honneth (2015) expõe que essas relações de reconhecimento recíproco só podem ocorrer se houver condições socioeconômicas propícias e se os grupos familiares não forem cindidos pela violência. O autor afirma que os atuais modelos de seguridade social não estão atualizados para a atual configuração familiar e que a família e suas particularidades sempre estiveram a margem da discussão, o que demonstra a necessidade de políticas sociais mais conscientes e próximas dessa realidade.

4.2.2 Assistência Social como Direito

Ao tratar do direito como segunda forma de reconhecimento, Honneth (2003, p. 179) aponta que “[...] só podemos chegar a uma compreensão de nós mesmos como portadores de direitos quando se possui, inversamente, um saber sobre quais obrigações temos de observar em face do respectivo outro”. Desse modo, se os sujeitos puderem assentir às normas jurídicas, como livres e iguais, “migra para a relação de reconhecimento do direito uma nova forma de reciprocidade”, de forma que obedecendo às mesmas leis, os “[...] sujeitos de direito se reconhecem reciprocamente como pessoas capazes de decidir com autonomia individual sobre as normas morais” declarou Honneth (2003, p. 182)

O autor esclarece que o teor do reconhecimento do direito moderno se ampliou passo a passo, passando pelos direitos reais de liberdade no século XVIII, os direitos políticos de participação no século XIX e, por fim, os direitos sociais de bem-estar, no século XX, ressaltando que “[...] a imposição de cada nova classe de direitos fundamentais foi sempre forçada historicamente com argumentos referidos de maneira implícita à exigência de ser membro com igual valor da coletividade política” (Honneth, 2003, p. 191).

Assim, nos países ocidentais que seguiram um desenvolvimento influenciado pelo Estado de bem-estar social, essa nova categoria de direitos sociais procurou garantir a cada cidadão a oportunidade de exercer todas as suas demais reivindicações jurídicas. Nesse sentido, uma pessoa de direito na atualidade, encontra reconhecimento jurídico “[...] na capacidade abstrata de poder orientar-se por normas morais” e na propriedade concreta de merecer o nível de vida necessário para isso (Honneth, 2003, p. 193). Nessa visão de um reconhecimento jurídico ampliado, incluindo os direitos sociais de bem-estar, identificamos a segunda interface com a política de assistência social.

Estabelecida, ao lado da saúde e da previdência, como tripé da seguridade social pela Constituição Federal (Brasil, 1988) e organizada pela Lei Federal nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, a Assistência Social está definida como direito, nos termos do que dispõe o Art. 1º da mencionada lei:

Art. 1º A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas (Brasil, 1993).

Embora esteja prevista como direito e com status de política pública, a assistência social como política de seguridade social não é resultado de um processo político pela ampliação do pacto social brasileiro. Sposati (2007, p. 446) ressalta que

Não ficou claro, à partida, que essa decisão geraria novas responsabilidades públicas e sociais para com a população para além das ‘heranças’ do que não era seguro social. Ou ainda que a assistência social como proteção social não contributiva se estenderia para além da relação formal de trabalho. Ou ainda que se tratava de uma decisão política de alargamento da proteção social dos brasileiros, configurada como proteção à vida e à cidadania, para além do seguro social.

A autora, embora não trate da teoria do reconhecimento social, aponta que, como resultado das lutas dos diferentes grupos e movimentos sociais, advêm um reconhecimento político pelo executivo, que nem sempre vem acompanhado do reconhecimento pelo legislativo e pelo judiciário (Sposati, 2007). Essa situação faz com que o reconhecimento seja provisório, sem garantia institucional. De todo modo, embora a institucionalização da política de Assistência Social venha acontecendo, a proteção social enquanto política pública não é algo concreto na sociedade

brasileira. Uma situação que chama a atenção e demonstra como a Assistência Social ainda vive caminhos tortuosos na sua consolidação enquanto política de proteção social, é a presença de primeiras-damas como gestoras das secretarias e departamentos de assistência social nos municípios, retratando uma ideia conservadora e paternalista da gestão dessa política (Sposati, 2007).

Assim, para a autora, a assistência social foi oficializada mais pelas “heranças institucionais” do que pela intenção de estabelecer um novo pacto social baseado na democracia e na redistributividade. A autora afirma também que, na história brasileira, houve duas lutas concomitantes: a luta pelo Estado Democrático de Direito e a luta pela ampliação dos direitos sociais a todos e que exigir do Estado uma agenda de “[...] provisão das necessidades sociais foi (e é) luta de múltiplos movimentos sociais” (Sposati, 2007, p. 439).

Outro aspecto do Estado de Bem-Estar Social é a sua forte ligação com a ideia de pleno emprego e sociedade salarial. A contínua mudança no processo produtivo, marcado pela precarização das condições de trabalho somada à informatização extensiva, vem expondo a fragilidade da legislação trabalhista e contribuído para o aumento da informalidade. Diante dessa situação, os trabalhadores que antes contavam com a cidadania ocupacional passam a demandar a cidadania social (Sposati, 2007). Essas condições relacionadas ao processo produtivo ao lado de outras como a exclusão social tornam a assistência social importante política pública de proteção social, ainda que haja uma contradição entre a “[...] hipótese jurídico-política igualitária da possibilidade de ampliar o alcance do reconhecimento de direitos de cidadania” (Sposati, 2007, p. 440) e a desigualdade que marca a sociedade brasileira. Esse processo de reconhecimento dos direitos de cidadania também tem como característica a polarização, uma vez que coloca em discussão a “[...] desigualdade socioeconômica, a urgência da redistribuição de renda e riquezas e as desigualdades regionais” (Sposati, 2007, p. 440).

Assim, ainda que a Constituição Federal disponha que todos são iguais perante a lei e, ainda que a assistência social esteja formalmente prevista como direito de todos e regulamentada por leis e normas como política pública de proteção social, não podemos fazer uma análise apenas do ordenamento jurídico positivado, para não incorrer em uma análise superficial. Antes, precisamos ter consciência de que “[...] para que haja eficácia legal da regra de igualdade é necessário que a

percepção de igualdade na dimensão da vida cotidiana esteja efetivamente internalizada” (Souza, 2015, p. 185).

Considerando, portanto, que o desenho legal e normativo da política de assistência social pode ser visto como instrumento de efetivação do reconhecimento social em sua dimensão jurídica de todas as pessoas e principalmente daquelas em situação de risco e vulnerabilidade, a forma como ela está sendo executada pode, em alguns momentos, caminhar na contramão dos seus objetivos. Outro aspecto a ser considerado e também uma reflexão para esse estudo é se a falta de reconhecimento dessa política enquanto uma política de proteção social que se estende a todas as unidades da federação é reflexo da falta de reconhecimento social de seu público atendido e se, a falta de estruturação e organização dessa política contribui para a manutenção das desigualdades, exclusão e invisibilidade de seus assistidos.

Essa reflexão encontra respaldo no que dispõe Bichara (2023), ao afirmar que nem toda relação de reconhecimento está livre de dominação, dependência e opressão, uma vez que a estrutura social que atravessa as relações de reconhecimento pode fazer com que algumas pessoas sejam parciais ou totalmente excluídas das liberdades a elas garantidas. O autor esclarece que esse processo de reconhecimento “[...] não exaure as condições socio estruturais que podem atuar para impedir os sujeitos de fazerem uso apropriado da autoridade normativa garantida a eles, em princípio dentro de uma relação institucionalizada de reconhecimento” segundo Honneth (2021 *apud* Bichara, 2023, p. 172)

Apesar disso, há que se considerar que a política de Assistência Social ainda está em franca construção no país, tendo pela frente vários desafios como os fundamentos, sentidos e valores que influenciam o seu processo de implementação, o estabelecimento de um locus de produção que não esteja nomeado como desenvolvimento, secretaria ou outras denominação que tiram o lugar de política pública de assistência social, a ampliação da garantia de todas as seguranças para além da segurança de renda (Sposati; Araújo; Boullosa, 2023).

Sposati (2007) defende que o Estado deve sair do papel de coadjuvante que concede ajudas financeiras, subvenções a ações, trabalhos ou projetos comunitários de organizações da sociedade civil e assumir o papel de regulador e responsável pela garantia da proteção social como direito de cidadania, “[...] nem compensatória, nem residual, nem caritativa, nem assistencialista, mas sim política pública de

direitos” (Sposati, 2007, p. 447). Dentre as leis que asseguram direitos aos assistidos pela política, destacamos o Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Ao dispor sobre os direitos da criança e do adolescente e sobre a política de atendimento a esse público, a lei menciona diversas políticas públicas, as quais podemos identificar serviços ofertados pela política de Assistência Social. Assim, o reconhecimento social de crianças e adolescentes na dimensão do Direito vem acompanhado da necessidade de políticas públicas que possam promover, garantir e defender esses direitos (Brasil, 1990). É o que podemos observar no Art. 101, que trata das medidas de proteção aplicadas à criança e ao adolescente, nestes termos:

Art. 101. Verificada qualquer das hipóteses previstas no art. 98, a autoridade competente poderá determinar, dentre outras, as seguintes medidas:

- I - encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade;
- II - orientação, apoio e acompanhamento temporários;
- III - matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental;
- IV - inclusão em serviços e programas oficiais ou comunitários de proteção, apoio e promoção da família, da criança e do adolescente;
- V - requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial;
- VI - inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos;
- VII - acolhimento institucional;
- VIII - inclusão em programa de acolhimento familiar;
- IX - colocação em família substituta (Brasil, 1990).

Há previsão de diversas medidas que, ao serem aplicadas pelo Conselho Tutelar ou pela Justiça da Infância e Juventude, levarão à inclusão da criança e do adolescente em serviço ofertado pela política municipal de assistência social. Assim temos as medidas:

II - Orientação, apoio e acompanhamento temporários; e IV - inclusão em serviços e programas oficiais ou comunitários de proteção, apoio e promoção da família, da criança e do adolescente; sendo ofertados pelo PAIF – Programa de Atenção Integral à Família e pelo PAEFI – Programa de Atenção Especializada a Famílias e Indivíduos, podendo ainda ser ofertada alguma ação pelo SCFV – Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos. Temos ainda as medidas de VII - acolhimento institucional; e VIII - inclusão em programa de acolhimento familiar; sendo ofertados pelos serviços de acolhimento institucional e serviço de acolhimento familiar, que compõe os serviços de proteção social especial de alta complexidade da Assistência Social (Brasil, 1990).

Também a previsão de medidas socioeducativas a serem aplicados em caso de ato infracional cometido por adolescentes, que estabelece como de responsabilidade dos municípios as medidas de “III - prestação de serviços à comunidade; IV - liberdade assistida” (Brasil, 1990). Atualmente executadas pelo Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC), ofertado pelo Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS). O reconhecimento histórico, social e legal de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos demonstra a sua importância e a sua influência tanto nas relações familiares quanto nos dispositivos legais e políticas públicas voltadas para esse público.

Honneth (2015) chama a atenção para a expansão do Direito, buscando resguardar a liberdade dos sujeitos quanto está estiver ameaçada ou insuficientemente protegida. É o que observamos na leitura das medidas protetivas de crianças e adolescentes prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente. O princípio jurídico adentra em diferentes domínios sociais, nesse caso a família, a sociedade e o Estado, operando em sentido corretivo, como uma limitação externa e uma garantia de proteção, por meio da previsão e positivação de direitos e políticas públicas adequadas a cada caso.

Desse modo, cai por terra a ideia de “ajuda” à criança e ao adolescente, uma vez que, sendo reconhecidos como sujeitos de direitos, livre de estigmas e preconceitos, possuem direitos sociais, conforme descrito por Sposati (2015) efetivados por meio da oferta de políticas públicas, dentre elas as de Assistência Social, previstas e ofertadas como possibilidade de prevenir as situações de desrespeito ou de intervir e garantir a integridade física dos seus assistidos.

4.2.3 Reconhecimento de diferentes grupos e suas peculiaridades

A terceira forma de reconhecimento defendida é a comunidade de valores, que chamada de solidariedade: por ela cada pessoa é reconhecida “[...] não apenas como membro de uma coletividade, mas também como sujeito biograficamente individuado” (Honneth, 2003, p. 139). Assim, os sujeitos humanos precisam de uma “[...] estima social que lhes permita referir-se positivamente a suas propriedades e capacidades concretas” (Honneth, 2003, p. 139). Enquanto o reconhecimento

jurídico se aplica às propriedades universais dos sujeitos, a estima social se aplica às propriedades particulares que caracterizam os sujeitos em suas diferenças pessoais baseado em Honneth (2003).

O autor também aponta que as relações de estima social estão sujeitas a uma luta permanente na qual os diferentes grupos procuram elevar o valor das capacidades associadas à sua forma de vida. Desse modo, na medida em que os movimentos sociais chamam a atenção da esfera pública para a “[...] importância negligenciada das propriedades e das capacidades representadas por ele de modo coletivo, tanto mais existe para eles a possibilidade de elevar na sociedade o valor social” (Honneth, 2003, p. 207). Com base nisso, os confrontos econômicos pertencem a essa forma de luta por reconhecimento, uma vez que as relações de estima social estão acopladas de forma indireta aos padrões de distribuição de renda. Nessa busca por reconhecimento dos diferentes movimentos e grupos sociais de suas propriedades e capacidades particulares e nessa relação indireta entre estima social e padrões de distribuição de renda, identifica-se a terceira interface com a Política de Assistência Social.

Considerando o campo das políticas públicas e principalmente a Assistência Social, a solidariedade pode se manifestar na maneira como o Estado e a sociedade estimam e reconhecem a dignidade dos cidadãos, que necessitam de proteção social. Nesse sentido, na política de assistência social, o reconhecimento em sua dimensão solidária apareceria quando o Estado e a sociedade vissem as pessoas não apenas como destinatárias de ajuda e doação, mas como cidadãos com direitos e potencialidades que devem ser respeitados e fortalecidos. A solidariedade, desse modo, busca assegurar a autonomia e a plena participação dos indivíduos na vida social, superando práticas assistencialistas e clientelistas.

Para tratar dessa interface, serão abordados dois aspectos ou dimensões da política de assistência social que, se complementam e se mostram atuais em relação a esta discussão. A primeira dimensão diz respeito à oferta de serviços socioassistenciais, que busca atender diferentes grupos sociais, reconhecendo as diferenças e peculiaridades desses grupos e de seus cidadãos. A segunda dimensão diz respeito aos benefícios socioassistenciais, condensados em benefícios eventuais e no programa nacional de transferência de renda, chamado Bolsa Família.

A oferta de serviços socioassistenciais é pautada no desenho institucional da política de Assistência, divididos em serviços de proteção social básica e especial de média e alta complexidade. São resultados de uma longa história de luta por reconhecimento da sua necessidade enquanto serviço público a partir da, também, longa história de luta por reconhecimento dos direitos de diferentes seguimentos sociais, como crianças e adolescentes, mulheres, pessoas idosas, pessoas com deficiência, população em situação de rua, população LGBTQIA+, pessoas refugiadas, egressos do sistema prisional etc.

Assim, ao lado de outras políticas sociais temos a Assistência Social como política pública estatal em resposta a demanda por proteção social para indivíduos e famílias em situação de risco e vulnerabilidade social, com vínculos afetivos fragilizados ou rompidos. A seguir, o quadro demonstrando os serviços socioassistenciais tipificados e o público atendido por eles:

Quadro 11 – Serviços socioassistenciais e público atendido

(continua)

SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS	PÚBLICO ATENDIDO (USUÁRIO)
PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA	
Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF	Famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade social
Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos	Crianças e adolescentes, adultos, idosos em situação de vulnerabilidade social
Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência, Idosos e crianças de 0 a 6 anos	Pessoas com deficiência, Idosos e crianças de 0 a 6 anos que vivenciam situação de vulnerabilidade social
PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL DE MÉDIA COMPLEXIDADE	
Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI)	Famílias e indivíduos que vivenciam violação de direitos
Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade	Adolescentes (12 a 18 anos) ou jovens (18 a 21 anos) em cumprimento de medida socioeducativa (LA ou PSC)

Quadro 11 – Serviços socioassistenciais e público atendido

(conclusão)

SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS	PÚBLICO ATENDIDO (USUÁRIO)
Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC)	
Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias	Pessoas com deficiência e idosas com dependência, seus familiares e cuidadores
Serviço Especializado em Abordagem Social	Crianças, adolescente, jovens, adultos, idosos e famílias que utilizam a rua como espaço de moradia e/ou sobrevivência
Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua	Jovens, adultos, idosos e famílias que utilizam a rua como espaço de moradia e/ou sobrevivência
PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL DE ALTA COMPLEXIDADE	
Serviço de Acolhimento institucional	Crianças e adolescentes, adultos e famílias, mulheres em situação de violência, pessoas com deficiência, idosos sob medida protetiva
Serviço de acolhimento em república	Jovens de 18 a 21 anos, pessoas em processo de saída das ruas e idosos
Serviço de acolhimento em família acolhedora	Crianças e adolescentes sob medida protetiva
Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e Emergências	Famílias e indivíduos atingidos por calamidades públicas ou emergências ou removidas de áreas de risco

Fonte: Tipificação dos Serviços Socioassistenciais (Brasil, 2014).

É importante lembrar que o profissional da Política de Assistência Social deve se atentar, na sua empreitada diária, não só na legislação referente à própria política e às orientações técnicas do serviço ofertado, mas também e principalmente, na legislação referente a cada público. Dessa forma, para o atendimento à criança e ao adolescente deve-se considerar também as disposições do Estatuto da Criança e do

Adolescente e outras legislações esparsas; para o atendimento à pessoa idosa, deve-se considerar ainda o Estatuto da Pessoa Idosa e outras legislações esparsas, e assim, para todos os atendidos pelos serviços.

Considerando, portanto, que esses serviços sejam ofertados pelos municípios, para indivíduos e grupos em situações de risco e vulnerabilidade social, de modo a protegê-los socialmente, identifica-se a busca pelo reconhecimento social na dimensão da solidariedade, trazida por Honneth (2003), das propriedades particulares e capacidades desses indivíduos e grupos, na forma de organização estatal de atendimento às suas demandas particulares e condições peculiares.

O outro aspecto é a oferta de benefícios socioassistenciais, como o Benefício de Prestação Continuada, os benefícios eventuais e o programa nacional de transferência de renda, chamado Bolsa Família. Cada um desses benefícios busca atender situações específicas e particulares de indivíduos e famílias em situação de pobreza, de risco e de vulnerabilidade social. No entanto, ainda que a institucionalização de serviços socioassistenciais somado a oferta de diversos benefícios sejam uma resposta à luta por reconhecimento social de diferentes grupos e movimentos sociais, Honneth (2003), alerta, conforme Bichara (2023) que essa institucionalização estaria associada simplesmente a formas de estabilizar relações de dominação.

Para Sposati (2007), o alcance de uma política social decorre de um processo social, econômico, histórico e político, e, conseqüentemente, deriva das diretrizes que uma sociedade define em relação às responsabilidades para atender às necessidades de reprodução social. Esse processo não é autônomo do processo de produção social, o que faz com que a demanda por uma política de proteção social tenha relação intrínseca com o modo de inserção do cidadão no processo produtivo e o modo de produção da sociedade de mercado. Para a autora

O alcance das provisões sociais públicas em quantidade, qualidade, cobertura, ética, garantias afiançadas, modo de gestão e financiamento detalham e particularizam o regime da política social adotada em um país em um dado momento histórico. Por consequência, o regime de uma dada política social depende do modelo de regulação econômica, social e política, e nele, do papel exercido pelo Estado entre os processos de acumulação, distribuição e redistribuição do capital para o trabalho face às desigualdades sociais e econômicas (Sposati, 2007, p. 437).

Tendo essas questões em mente, Nancy Fraser defende que, ao lado do reconhecimento, que foca apenas na dignidade e nas identidades de grupos sociais sem abordar as desigualdades materiais, deve estar a redistribuição, argumentando que as injustiças não são apenas questões de reconhecimento cultural, mas também de desigualdades econômicas, e que a justiça social só pode ser alcançada através das duas esferas (Fraser, Honneth, 2003). Portanto, pode parecer, à primeira vista, que o Estado brasileiro caminha nesse sentido, ao institucionalizar políticas sociais diversas e concomitantemente, um programa de distribuição de renda e acesso a outros benefícios socioassistenciais. No entanto, é possível lembrar que Fraser (2003) fez um alerta que as ações visando a distribuição de renda podem ser apenas estratégias afirmativas, que confiam em excesso na ajuda pública e buscam incrementar a participação dos mais prejudicados no consumo, deixando intacta, no entanto, a estrutura econômica subjacente. A autora concluiu que as ideias que sustentam as ações afirmativas continuam mantendo as causas da má distribuição.

A autora afirma que há dois inconvenientes na aplicação de ações afirmativas: o primeiro diz respeito ao fato de os remédios afirmativos tenderem a coisificar as identidades coletivas, negando a complexidade de suas vidas e a multiplicidade de suas identificações e as influências cruzadas de suas diversas afiliações, o que faz com que “[...] em vez de promover a interação através das diferenças, essas ações afirmativas se prestam com facilidade ao separatismo e ao comunitarismo repressivo” (Fraser, 2003, p. 73). O segundo inconveniente apontado pela autora diz respeito à aplicação de ações afirmativas em situação de má distribuição, afirmando que isso provoca uma violenta reação de reconhecimento errôneo. No estado de bem-estar social, os programas de assistência pública canalizam a ajuda aos pobres, mas deixam intactas as estruturas profundas que geram a pobreza, o que, nas palavras da autora, Fraser (2003, p. 73) “[...] levam ao apontamento dos mais prejudicados como intrinsecamente deficientes e insaciáveis, que sempre precisam de mais. Essas ações, assim instituídas, não corrigem a má distribuição e intensificam o reconhecimento equivocado”.

Nesse mesmo sentido, Sposati (2013a, p. 438) aponta um conjunto de estratégias que percorrem a política de proteção social, buscando deixá-la menos inóspita aos interesses da sociedade capitalista, dentre eles o “[...] financiamento centrado na oferta de proteção monetarizada em benefícios financeiros e de transferência de renda, enquanto meios de acesso ao mercado”. Desse modo, é

possível sistematizar que, enquanto Honneth (2003) traz uma visão de solidariedade que valoriza o reconhecimento das potencialidades humanas no interior de uma sociedade, Fraser (2003), destaca que essa solidariedade deve estar vinculada a uma redistribuição justa de recursos.

Em síntese, é possível concluir, nesta seção, que as posições apresentadas contribuem para a compreensão da política de assistência social como um instrumento tanto de inclusão social quanto de justiça econômica, mas apontam questões relevantes no seu modo de institucionalização e implementação, que, se não for de encontro às causas reais e profundas da má distribuição de renda e conseqüente desigualdade social, acabam por contribuir para a manutenção dessas condições.

Assim, buscamos alcançar o primeiro objetivo, que propunha a descrição através de uma periodização das políticas públicas 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 dos temas.

Passamos agora, ao estudo de caso em Poços de Caldas, utilizando as interfaces identificadas nessa seção.

5 POLÍTICA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO MUNICÍPIO DE POÇOS DE CALDAS

Convém lembrar novamente que a Política Nacional de Assistência Social está prevista na Constituição Federal de 1988 como política pública de seguridade social, tendo como uma de suas diretrizes a descentralização político-administrativa, resguardando aos estados e, principalmente, aos municípios, a coordenação e a execução dos seus programas (Brasil, 1988).

Desse modo, passaremos a fazer, nessa seção, um estudo de caso no município de Poços de Caldas, que terá como parâmetros de análise, as interfaces identificadas entre a teoria do Reconhecimento Social e a Política de Assistência Social que são: A família como lugar das relações primárias de reconhecimento e proteção; Assistência social como direito; Reconhecimento dos diferentes grupos e suas peculiaridades conforme apresentado na metodologia.

O presente estudo visa realizar um estudo de caso, no município de Poços de Caldas, buscando identificar as expectativas de reconhecimento social nas políticas públicas de Assistência Social voltadas para crianças e adolescentes

Este estudo caso foi baseado no Diagnóstico Situacional da Criança e do Adolescente efetuado em 2022 sob Idealização Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente de Poços de Caldas/MG e realização e coordenação do estudo pelo Centro Universitário do Sul de Minas (UNIS/MG), além de considerar a estrutura político administrativa da Secretaria Municipal de Promoção Social e a legislação referente à política de Assistência Social e relacionadas à crianças e adolescentes.

Convém lembrar antes algumas peculiaridades do município. Situada na divisa entre os estados de Minas Gerais e São Paulo, Poços de Caldas é localizado no sul mineiro, que tem sua história iniciada a partir da descoberta de água sulfurosa, que contribuiu para a fundação da cidade e criação da casa de banho termal. O site da prefeitura municipal (Poços de Caldas, 2025) apresenta a formação de um povoado constituído para a cura. Em 1819, August Saint'Hilaire, naturalista francês, descreve minuciosamente o sítio e as águas minerais do rio Pardo. A cidade, na divisa com o estado de São Paulo, encontra-se em uma caldeira vulcânica, cercada pela Serra de São Domingos.

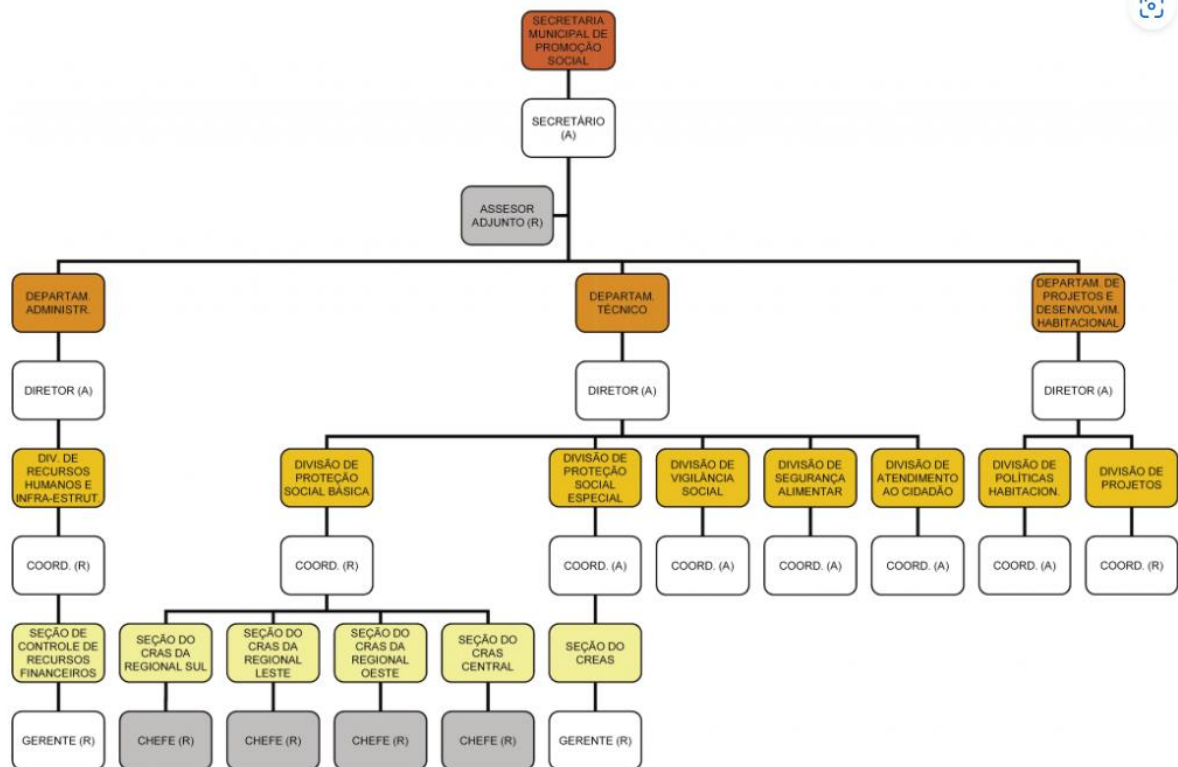
Além disso, também se tornou um local procurado para jogos em cassinos, recebendo diversas figuras públicas e artísticas a partir da década de 40. Com a descoberta dos antibióticos e a proibição dos jogos, passou por uma mudança de foco no seu turismo, em busca de passeios e outras atrações na cidade (Poços de Caldas, 2011). O núcleo urbano, com o balneário, e desenvolvimento turístico, elevou o “status” da pequena estância hidrotermal para construções de estilos refinados e algumas belas edificações remanescentes.

Em 2020, a tradição agrícola e a marca “Região Vulcânica”, destacaram a alta qualidade na produção de cafés especiais, olivas, olericultura e pecuária. No aspecto econômico, possui um PIB per capita de R\$36.263,93. A zona central da cidade é o local de maior concentração comercial e de polarização de turistas, enquanto, nos demais bairros, a presença de atividades comerciais e de prestação de serviços encontra-se em micro polos voltados quase que exclusivamente para a conveniência dos moradores locais.

O município possui 163.742 habitantes, segundo dados do IBGE (2022). Desse montante, aproximadamente 35.000 habitantes são crianças ou adolescentes, correspondendo a cerca de 21% da população (IBGE, 2022).

No tocante à Política Municipal de Assistência Social, a lei de estrutura administrativa do município de Poços de Caldas, atribui a sua responsabilidade à Secretaria Municipal de Promoção Social, que possui o seguinte organograma:

Figura 2 – Organograma funcional da Secretaria Municipal de Promoção Social
ORGANOGRAMA FUNCIONAL



Fonte: Poços de Caldas (2018).

Como podemos identificar, a Secretaria Municipal possui um Secretário e um Assessor Adjunto, e está dividida em três departamentos. O Departamento Administrativo, responsável pelos temas relacionados a recursos humanos, infraestrutura e Controle Financeiro. O Departamento Técnico, dividido em Divisão de Proteção Social Básica, Divisão de Proteção Social Especial, Divisão de Vigilância Socioassistencial, Divisão de Segurança Alimentar e Divisão de Atendimento ao Cidadão. A Divisão de Proteção Social Básica possui as seções responsáveis por quatro equipamentos CRAS e a Divisão de Proteção Social Especial é responsável pelo CREAS. E, por fim, o Departamento de Projetos e Desenvolvimento Habitacional, no qual estão incluídas a Divisão de Políticas Habitacionais e a Divisão De Projetos.

Estas informações sobre o organograma oportunizam o cenário que passa a ser analisado. Considerando, portanto, as interfaces identificadas entre a teoria do reconhecimento social de Axel Honneth e a política municipal de Assistência Social de Poços de Caldas, passaremos a primeira interface.

5.1 A FAMÍLIA COMO LUGAR DAS RELAÇÕES PRIMÁRIAS DE RECONHECIMENTO E PROTEÇÃO

Axel Honneth aponta que é na família onde ocorrem as relações primárias de reconhecimento social, “[...] na medida em que elas consistem em ligações fortes entre poucas pessoas, segundo o padrão de relações eróticas entre dois parceiros, de amigadas e de relações pais/filhos” (Honneth, 2003, p. 159). A política de assistência social, por seu turno, coloca a família como central no desenvolvimento e na execução das políticas de proteção social a serem ofertadas nos municípios, reconhecendo, assim, a família como núcleo básico do processo de reprodução social baseado em Sposati (2007).

Considerando, portanto, que é na família onde Axel Honneth identifica as primeiras relações de reconhecimento e que a política de assistência social traz a família como central no desenvolvimento das políticas de proteção social, passamos a apresentar os serviços ofertados no município voltados para o atendimento às famílias no município de Poços de Caldas. Ao realizar a busca pelos serviços de assistência social ofertados, no site oficial da Prefeitura Municipal de Poços de Caldas, identificamos na aba “Secretarias Municipais”, a Secretaria Municipal de Assistência Social com a seguinte descrição:

Planeja, organiza e implementa a Política Municipal de Assistência Social, englobando ações, atividades e projetos tendo como diretrizes básicas o enfrentamento a pobreza através da geração de renda; a atenção às famílias em situação de risco e aos grupos específicos (mulheres, idosos e portadores de deficiência); o atendimento especializado à criança e ao adolescente; o atendimento especializado ao migrante e ao morador de rua; e a estruturação de rede de proteção social e incentivo à participação na formulação de políticas na assistência social, com a participação dos conselhos municipais, sociedade civil e prestadores de serviço na área social (Poços de Caldas, 2025).

Além da descrição acima, aparece o nome, endereço e telefone de alguns órgãos e equipamentos. Dentre eles, estão os CRAS Centro, CRAS Leste I, CRAS Leste II, CRAS Oeste, CRAS Sul, CRAS Esperança, CRAS Sul Apoio e CREAS. Ao final da página, há um link com o nome “Serviços”, que não apresenta o que é ofertado pela secretaria e nem pelos equipamentos acima mencionados. Há outros links indicados, dentre eles, um que trata do OCA – Orçamento da Criança e do Adolescente, porém, aparece a informação de que a página não está funcionando.

Não há, desse modo, descrição de serviços ofertados pelos equipamentos indicados.

Considerando o que determina a Lei Federal nº 13.460, de 26 de junho de 2017, que dispõe sobre a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública e prevê a obrigatoriedade de o serviço público, bem como, da disponibilização de uma carta de serviços públicos oficiais de assistência social ofertados. No site, foi possível localizar, por secretaria e outros órgãos, no entanto, não há menção à secretaria municipal de Assistência Social nem a quaisquer serviços ofertados por essa política (Poços de Caldas, 2023). Importante ressaltar que a Lei Federal nº 13.460, de 26 de junho de 2017, que prevê a obrigatoriedade da disponibilização da Carta de Serviços ao Usuário, dispõe que:

Art. 7º, 2º - A Carta de Serviços ao Usuário deverá trazer informações claras e precisas em relação a cada um dos serviços prestados, apresentando, no mínimo, informações relacionadas a:

I - serviços oferecidos;

II - requisitos, documentos, formas e informações necessárias para acessar o serviço;

III - principais etapas para processamento do serviço;

IV - previsão do prazo máximo para a prestação do serviço;

V - forma de prestação do serviço; e

VI - locais e formas para o usuário apresentar eventual manifestação sobre a prestação do serviço (Brasil, 2017).

O município publicou, em 2022, o Diagnóstico Situacional da Criança e do Adolescente. Idealizado pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, foi executado pelo Grupo UNIS – Centro Universitário do Sul de Minas e acompanhado por uma comissão do município com representantes das secretarias de Saúde, Educação e Promoção Social, além de representantes dos Conselhos Tutelares e CMDCA (Poços de Caldas, 2022).

Figura 4 – Capas do Diagnóstico Situacional da Criança e do Adolescente

**DIAGNÓSTICO SITUACIONAL DO
SISTEMA DE GARANTIA DOS
DIREITOS DA CRIANÇA E DO
ADOLESCENTE DO MUNICÍPIO DE
POÇOS DE CALDAS/MG**

Volume Único

Idealização

Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente de Poços de
Caldas/MG

Realização



Centro Universitário do Sul de Minas – UNIS/MG

Fonte: Poços de Caldas (2022).

O documento está dividido em 4 seções: definição do território, identificação da rede de atendimento, coleta e tratamento dos dados e análises estatísticas e apresentação do relatório final. Possui abrangência geral, dispondo sobre os serviços ofertados para crianças e adolescentes não apenas na área da assistência social, mas também na educação, saúde, dentre outras. Outro aspecto a ser apontado na realização do diagnóstico é a exigência de que fossem realizados

grupos focais com crianças e adolescentes, buscando garantir sua participação e a de suas famílias. Assim, atendente a essa exigência, o documento apresenta duas partes, uma que trata dos dados levantados e outra dos resultados obtidos com os grupos focais (Poços de Caldas, 2022).

Cabe apontar que o diagnóstico foi realizado durante as medidas impostas pela crise sanitária causada pela COVID-2019, o que suspendeu as atividades presenciais e exigiu mudanças na metodologia de realização dos grupos focais para a forma digital (Poços de Caldas, 2022). Outro aspecto a ser apresentado em relação aos efeitos da COVID 2019, foi a possibilidade de agravamento dos indicadores sociais após a ocorrência da pandemia, com aproximadamente 1 milhão de famílias a mais vivendo abaixo da linha da pobreza no Brasil (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2022). No diagnóstico, os serviços de assistência social identificados que são ofertados para crianças, adolescentes e suas famílias foram:

Quadro 12 – Serviços de Assistência Social ofertados e número de crianças e adolescentes atendidos

SERVIÇOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL OFERTADOS E NÚMERO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES ATENDIDOS	
Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF	não informado
Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos	variação de 383 em 2019 a 585 em 2020
Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI)	332
Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC)	659 em 2019 305 em 2020
Serviço de Acolhimento institucional	25

Fonte: Poços de Caldas (2022).

O documento aponta, também, que o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos foi ofertado através de parceria com organizações da

sociedade civil, num total de 8 entidades. Além disso, os serviços de acolhimento institucional também foram ofertados por meio de parceria com mais 2 organizações da sociedade civil (Poços de Caldas, 2022).

Apesar das informações obtidas pelo diagnóstico, não há menção sobre a qualificação ou a suficiência dos serviços. Neste sentido não foi possível extrair, a partir do diagnóstico ou das informações oficiais do município, se houve espera pelos atendimentos ou qual foi o percentual de atendimentos em relação ao número total de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade. No entanto, houve indicação das notificações de situações de violência contra crianças e adolescentes. O diagnóstico situacional citou os tipos de violência e a quantidade registrada no ano de 2021, conforme a Tabela 1 (Poços de Caldas, 2022):

Tabela 1 – Denúncias de vítimas

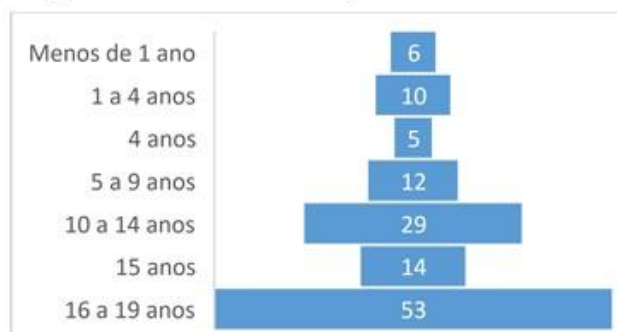
<i>Tipo de Violência</i>	<i>Qde</i>
<i>Violência intrafamiliar</i>	65
<i>Alienação Parental</i>	45
<i>Suposto abuso sexual</i>	2
<i>Violência extrafamiliar</i>	2
<i>Vulnerabilidade</i>	1
<i>Negligência/Abandono</i>	48
<i>Violência física</i>	70
<i>Violência psicológica</i>	35
<i>Violência sexual</i>	79
<i>Trabalho infantil</i>	3

Fonte: Poços de Caldas (2022).

Além disso, foram identificadas também as mesmas notificações por faixa etária ficando destacado as faixas de 16 a 19 anos e a correspondente a 10 e 14 anos, desse modo:

Tabela 2 – Notificações de violência por faixa etária

Faixa Etária	Quantidade
Menos de 1 ano	6
1 a 4 anos	10
4 anos	5
5 a 9 anos	12
10 a 14 anos	29
15 anos	14
16 a 19 anos	53



Fonte: Poços de Caldas (2022).

Apesar de todo e qualquer tipo de violência já exigir atenção, nos dados apontados no diagnóstico podemos observar um número significativo de notificações de violência intrafamiliar, ou seja, casos de violência contra as crianças e adolescentes no ambiente familiar. Outro dado relevante é o aumento de notificações coincidindo com o aumento da faixa etária, o que pode demonstrar uma subnotificação dos casos de violência nas crianças abaixo de 12 anos.

Ainda de acordo com o diagnóstico, chama a atenção o fato de existir, pelo menos, um registro de homicídio de criança ou adolescente por ano no município, segundo dados do SINAN (Poços de Caldas, 2022). Considerando os dados apontados, fica clara a necessidade de serviços de proteção social para crianças e adolescentes, tanto num viés preventivo quanto na busca de efetiva proteção no caso de violações de direitos já em curso.

Axel Honneth (2003) destaca que os maus tratos físicos representam um tipo de desrespeito que fere a confiança do sujeito, e “provoca um grau de humilhação que interfere destrutivamente na autorrelação prática de um ser humano”, sendo a mais elementar a “confiança em si mesmo” (Honneth, 2003, p. 215). O autor ressalta que essa forma de desrespeito leva o sujeito a uma vergonha social e a um sofrimento psíquico, que contribuiria para o surgimento de doenças (Honneth, 2003). Nesse mesmo sentido, Maté, G. e Maté, D. (2023, p. 121, grifo do autor) afirmam que:

A sensação de segurança das crianças, sua confiança no mundo, suas relações com os outros, e acima de tudo, sua conexão com as próprias e autênticas emoções dependem da disponibilidade constante de cuidadores *sintonizados, não estressados e emocionalmente confiáveis*. Quanto mais estressados ou perturbados os cuidadores, mais precária será a arquitetura emocional da mente da criança.

Esse raciocínio poderia levar à conclusão de que os grandes culpados são, portanto, os pais. Mas, culpar os pais, segundo Maté, G. e Maté, D. (2023) pode ser cruel e injusto e tampouco faz sentido, uma vez que a qualidade dos primeiros cuidados é determinada, na maioria dos casos, pelo contexto societal em que ocorrem. Há influências sociais, econômicas e culturais, que vem prejudicando o crescimento infantil saudável, resultando num crescente número de crianças, adolescentes e jovens “[...] com supostas doenças mentais como TDAH, depressão e ansiedade, ou apresentando comportamento de automutilação em particular ou nas redes sociais” (Maté, G.; Maté, D., 2023, p. 122). Corroborando com essa afirmação:

Nas sociedades ocidentais de hoje, nem a política das famílias nem a social nem é trabalhista estão orientadas para garantir o tipo especial de liberdade social que se esperaria nas famílias democratizadas do nosso tempo para desenvolver seu potencial de realização solidária. Essas famílias devem ser capazes de dispor primeiramente de tempo abundante para interação com os filhos, margem de manobra suficiente para divisão igualitária de obrigações, considerando a duração total da vida em família e assim expectativas confiáveis de relações estáveis e garantidoras da existência para os membros adultos da família (Honneth, 2015, p. 133).

O autor considera que a transformação estrutural progressiva das biografias, considerando a aprendizagem de exercício da profissão e do convívio familiar, deveria ser levada mais a sério no padrão oficial das políticas sociais, e afirma que:

O caso é que os sistemas de seguridade social da nossa sociedade continuam a ser orientados pelo modelo tradicional de provisão, atrelado ao casamento, de modo que pleiteamentos de seguro de subsistência em caso de doença, desemprego ou aposentadoria só pode resultar do trabalho remunerado para o qual o tempo passado com os filhos de modo algum é contabilizado (Honneth, 2015, p. 318).

Ao tratar das políticas sociais, é possível considerar, dentre outras, as políticas de seguridade social que, no Brasil, abrange também a assistência social. No caso do município de Poços de Caldas, os serviços de assistência social tipificados atendem e acompanham crianças, adolescentes e famílias vem sendo ofertados, apresentando algumas variações para menos nos anos de 2020 e 2021, devido a pandemia pela COVID 2019, segundo os dados do Diagnóstico Situacional. Como não há divulgação de informações e relatórios como o Censo SUAS dos anos posteriores a 2021 (ano de fechamento do diagnóstico social), nem acesso mediante

solicitação dos dados mais atualizados, não foi possível mensurar aumento da demanda nem a suficiência e qualificação da oferta desses serviços.

Corroborando a dificuldade de acesso a dados específicos sobre a criança e o adolescente no município, aponta o Diagnóstico Situacional da Criança e do Adolescente de Poços de Caldas, na síntese das análises dos indicadores abaixo transcritas:

Na elaboração do diagnóstico ficou evidente:

- A necessidade de elaboração do Plano de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos a Convivência Familiar e Comunitária de crianças e adolescentes bem como suas famílias;
- A urgência da implantação de um sistema de monitoramento e avaliação das demandas e das ofertas existentes no município, relacionadas a crianças e adolescentes;
- A criação de um grupo de trabalho para discutir a viabilidade de criação do Observatório Infantojuvenil, para dar continuidade nas análises e construção de indicadores apontados neste diagnóstico;
- O estabelecimento de um caderno municipal de protocolos de atendimentos a criança e ao adolescente;
- Implementação de formas padronizadas de registro de dados sobre a criança e ao adolescente a rede de atendimento municipal;
- A criação de canais de escuta de crianças e adolescentes sobre as demandas relacionadas ao seu território e a participação nas tomadas de decisões;
- A ampliação da rede de prevenção as violações de direitos de crianças e adolescentes (Poços de Caldas, 2022, p. 90).

Como podemos observar, foi indicada “[...] a urgência da implantação de um sistema de monitoramento e avaliação das demandas e das ofertas existentes no município, relacionadas a crianças e adolescentes” (Poços de Caldas, 2022, p. 90), o que denota a ausência de sistematização de informações sobre o público atendido e sobre os serviços ofertados.

É preciso considerar também os indicadores sociais municipais que evidenciam o número de famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, que podem, e não necessariamente, devem colaborar para maiores índices de violações de direitos de crianças e adolescentes. Essa situação exige a garantia social de relações de reconhecimento capazes de proteger as crianças e adolescentes do sofrimento do desrespeito de maneira mais ampla (Honneth, 2003).

Há que se considerar ainda o reflexo de uma política ultra neoliberal que vem causando o desmonte das políticas sociais no país, especialmente a política de proteção social. Mesmo com a revogação da Emenda Constitucional n. 95, que instituiu o Novo Regime Fiscal da União e congelou os gastos públicos primários por

20 anos (até 2036), impactando diretamente políticas sociais como a Assistência Social, e a aprovação do Novo Arcabouço Fiscal, pela Lei Complementar 93, o que se observa é a manutenção dos interesses de mercado sobre os interesses voltados para as demandas sociais. Nesse sentido, Mandu e Azevedo (2024) afirmam que:

Os limites impostos pelo NAF se aplicam exclusivamente aos gastos primários, enquanto os gastos financeiros, como juros e amortizações da dívida pública, permanecem sem restrições, o que perpetua a dinâmica da priorização dos interesses do mercado financeiro sobre as necessidades sociais (Mandu; Azevedo, 2024, p. 13).

Outro aspecto apontado pelas autoras sobre o novo arcabouço fiscal é o aumento marginal dos recursos destinados às políticas sociais, com a clara intenção de recuperar a confiança do mercado financeiro, resultando num aumento de apenas 10% nos gastos com a Assistência Social até abril de 2024, valor insuficiente para compensar as perdas acumuladas nos últimos anos (Mandu; Azevedo, 2024).

Considerando esse cenário, fica o município, mais uma vez, com a carga de responsabilidade pela execução da política de Assistência Social sem, contudo, o custeio adequado para essa execução. Isso é somado à insuficiência de recursos para a área social, que no caso do município de Poços de Caldas ainda enfrenta a falta de padronização de registro de dados sobre a criança e ao adolescente e a inexistência de indicadores de avaliação das políticas públicas executadas (Poços de Caldas, 2022).

Essa situação pode significar que a oferta de serviços socioassistenciais sem um embasamento em dados reais sobre essas questões atravessa e influencia as condições das crianças e adolescentes no município, principalmente quando pensamos naquelas em situação de risco e vulnerabilidade. Tal fato pode ser corroborado pelos dados apontados no diagnóstico situacional realizado entre os anos de 2019 a 2021, que apontam o aumento da violência contra crianças e adolescentes, se destacando, entre os diversos tipos de violência, a violência sexual. Outro dado grave que merece nossa consideração é a ocorrência de, pelo menos, um homicídio contra criança e/ou adolescente nos últimos anos (Poços de Caldas, 2022).

Executar a política pública e ofertar serviços socioassistenciais sem dados que, de fato, retratem a realidade de crianças e adolescentes podem contribuir para uma má distribuição dos serviços no território municipal, fazendo com que alguns

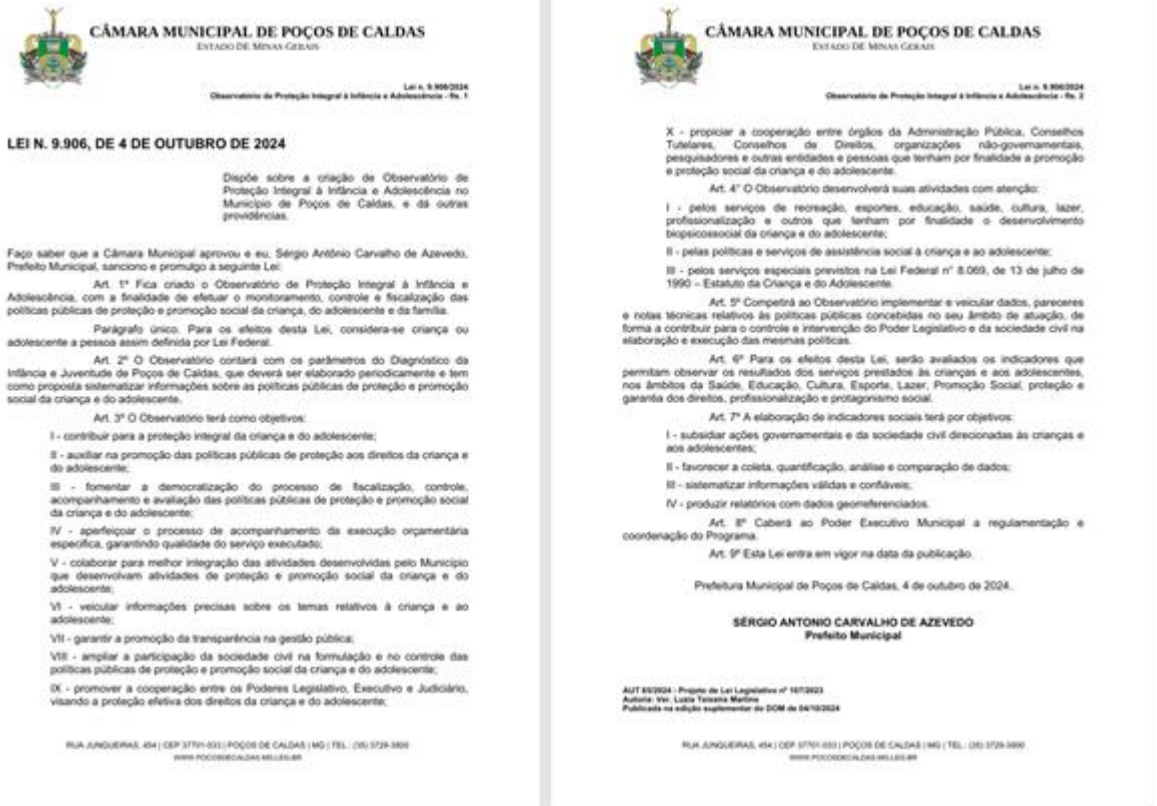
lugares fiquem com excesso de oferta e outros sem a devida assistência. Além disso, essa situação pode conduzir a dificuldade de planejamento e de monitoramento dos resultados, o que fragiliza a defesa da política e a expõe a diminuição do seu orçamento e a sua descontinuidade, uma vez que não há indicadores para medir o seu alcance e o seu impacto social.

Desse modo, podemos concluir também que a falta de dados sistematizados sobre o público para o qual a política está sendo pensada, dificulta a integração e articulação com as demais políticas públicas na busca de se garantir direitos numa perspectiva sistêmica, como prevê o Estatuto da Criança e do Adolescente.

O município de Poços de Caldas fez um movimento importante no sentido de buscar informações concretas sobre suas crianças e adolescentes através do diagnóstico, mas, infelizmente, o documento só demonstrou, parcialmente, a real condição desse público naquele momento. Quando analisada essa situação sob a perspectiva da teoria do reconhecimento social, há que se considerar, que tanto as informações das crianças e adolescentes quanto, e principalmente, os dados sobre as famílias das quais fazem parte, são imprescindíveis para se promover uma política de assistência social que possa espelhar esse reconhecimento.

Em outubro de 2024, o município aprovou a Lei nº 9.906, que dispõe sobre a criação de observatório de proteção integral à infância e adolescência no município de poços de caldas, com a finalidade de efetuar o monitoramento, controle e fiscalização das políticas públicas de promoção e proteção social de crianças, adolescentes e famílias. A lei ainda estabelece a competência do observatório municipal para a implementação e veiculação de dados, pareceres e notas técnicas, buscando o favorecimento de coleta, quantificação, análise e comparação de dados, além da sistematização das informações (Poços de Caldas, 2024).

Figura 5 – Lei de Criação do Observatório de Proteção Integral à Infância e Juventude



Fonte: Poços de Caldas (2024).

Essa lei pode significar o reconhecimento do município sobre a importância de executar a política de assistência social e a oferta de seus serviços com embasamento, a partir de avaliações diagnósticas, buscando evitar situações como as já mencionadas anteriormente. Feitas as análises referentes à primeira interface, passaremos a analisar a segunda interface, que versa sobre a Assistência Social como direito.

5.2 ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO DIREITO

Como uma segunda dimensão do reconhecimento social, Honneth (2003) defende que o

[...] só na medida em que é concedida, em princípio, a todos os sujeitos, com o estabelecimento do direito civil, a liberdade individual de decisão, cada um deles está igualmente em condições de definir as metas de sua vida sem influência externa (Honneth, 2003, p. 277).

Conforme o autor, essa condição leva os sujeitos a se compreenderem como sujeitos de direitos e, inversamente, um sujeito de obrigações em relação ao outro generalizado. Nesse sentido, encontramos a segunda interface com a política de Assistência Social, prevista como direito na Constituição Federal de 1988 e na Lei Orgânica de Assistência Social de 1993.

No entanto, ao ser estabelecida como direito e desenhada institucionalmente como política pública descentralizada, deixou a cargo dos municípios a sua implementação e adequação dos serviços, conforme as demandas territoriais. Assim, passaremos a analisar como isso foi feito no município de Poços de Caldas, a partir da aprovação das mencionadas leis federais. O município de Poços de Caldas traz a Assistência Social como direito do cidadão, na sua lei orgânica, nesses termos:

Art. 140. A assistência social é direito do cidadão e será prestada pelo Município, prioritariamente, às crianças e adolescentes de rua, aos desassistidos de qualquer renda ou benefício previdenciário, à maternidade desamparada, aos desabrigados, aos portadores de deficiência, aos idosos, aos desempregados e aos doentes (Poços de Caldas, 1990).

Além disso, também estabelece que o município deverá fazer plano de ações na área da assistência social, contando, para isso, com apoio das entidades beneficentes, devendo estimular “[...] mediante subsídio e menções promocionais, nos termos da lei, o acolhimento ou a guarda da criança ou adolescente órfão ou abandonado, quer diretamente, quer por instituição habilitada” (Poços de Caldas, 1990). Feita a identificação do tema na Lei Orgânica Municipal e, portanto, da assistência social como direito a ser garantido, buscamos a legislação municipal em vigor que trata da Política Municipal de Assistência Social a partir de 1988, ano da aprovação da nova Constituição Federal brasileira. Essa busca resultou no Quadro 12:

Quadro 13 – Legislação relacionada a Política Municipal de
Assistência Social (em vigor)

(continua)

LEGISLAÇÃO SOBRE A POLÍTICA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	
Lei Complementar nº 196, de 04.10.2018	Altera e acrescenta dispositivos à lei complementar n. 100, de 31.12.2008, que dispõe sobre a reorganização da estrutura da administração direta do município de poços de caldas e dá outras providências (cria o CRAS da regional leste ii e equipe volante)
Lei nº 9.241, de 27.04.2018	Dispõe sobre o conselho municipal de assistência social – CMAS e sobre o fundo municipal de assistência social – FMAS, e dá outras providências.
Lei nº 9.114, de 22.03.2016	Dispõe sobre a regulamentação e critérios para a concessão dos benefícios eventuais do sistema único de assistência social do município de poços de caldas – SUAS/PC.
Lei nº 9.107, de 17.02.2016	Dispõe sobre a criação, regulamentação, critérios e condicionalidades para o programa municipal de transferência de renda e dá outras providências.
Lei nº 9.080, de 19.10.2015	Dispõe sobre o sistema único de assistência social do município de poços de caldas – SUAS/PC.
Lei nº 9.054, de 02.06.2015	Cria o banco municipal de alimentos de poços de caldas e dá outras providências.
Lei nº 9.041, de 22.04.2015	Altera e consolida a legislação que dispõe sobre o conselho tutelar dos direitos da criança e do adolescente, cria o segundo conselho tutelar no município de poços de caldas, e dá outras providências.
Lei nº 8.660, de 25.10.2010	Institui o cadastro assistencial municipal de poços de caldas e dá outras providências.

Quadro 13 – Legislação relacionada a Política Municipal de Assistência Social
(em vigor) (conclusão)

LEGISLAÇÃO SOBRE A POLÍTICA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	
Lei nº 8.582, de 08.09.2009	Oficializa e denomina os centros de referência de assistência social que menciona.
Lei Complementar nº 100, de 30.12.2008	Dispõe sobre a reorganização da estrutura da administração direta do município de poços de caldas e dá outras providências.

Fonte: Câmara Municipal de Poços de Caldas (2025).

Como podemos observar, o município possui lei de criação da secretaria municipal responsável pela política de Assistência Social (Lei Complementar nº100/2008 e nº 196/2018), lei que dispõe sobre a organização do Sistema Único de Assistência Social (Lei nº 9.080/2015), lei de criação dos equipamentos dessa política (Lei nº 8.582/2009), lei de criação do Conselho e do Fundo Municipal de Assistência Social (Lei nº 9.241/2018) e lei que trata dos benefícios eventuais (Lei nº 9.114/2016). Todos esses temas tratam de questões estruturais para a execução da política pública e demonstram a institucionalização da assistência social no município.

Para Sposati (2007, p. 438), “[...] pratica o reducionismo aquele que analisa a política social tão só a partir do executivo. É o Poder Legislativo que torna a política ‘de Estado’ quando a reconhece como lei duradoura e continua”. A autora ainda afirma que “[...] embora a execução da política social esteja a cargo do executivo, seu alcance sob o regime democrático depende do Legislativo” (Sposati, 2007, p. 438). Nesse sentido, o município parece reconhecer a necessidade de formalização dessa política através de lei e vem caminhando no sentido de entender a assistência social como política de estado e não de governo.

Chama a atenção na legislação municipal, o programa de transferência de renda em âmbito municipal, em caráter suplementar ao programa federal, ao estabelecer critérios que atendem demandas que envolvem crianças e adolescentes em situação de risco e vulnerabilidade, como família chefiada por mulher; família com maior número de crianças e adolescentes com idade inferior a 18 (dezoito) anos e família com membro cumprindo medida socioeducativa (Poços de Caldas, 2016, Art. 4º). No que diz respeito à criança e ao adolescente, também identificamos

a legislação em vigor que trata do tema relacionada à política de assistência social no município de Poços de Caldas. Essa busca resultou no Quadro 14:

Quadro 14 – Legislação afeta à criança e ao adolescente (1988 a 2024) (continua)

LEGISLAÇÃO AFETA À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE (1990 A 2024)	
Legislação	Ementa
Lei nº 9.906, de 04.10.2024	Dispõe sobre a criação de observatório de proteção integral à infância e adolescência no município de poços de caldas e dá outras providências.
Lei nº 9.901, de 13.09.2024	Institui o programa municipal de planejamento familiar no município de Poços de Caldas e dá outras providências.
Lei nº 9.900, de 13.09.2024	Altera o art. 6º na lei n. 9.620, de 24 de agosto de 2022, para incluir no calendário comemorativo e de eventos do município de poços de caldas a semana municipal da maternidade atípica, a ser comemorada anualmente na segunda semana de maio.
Lei nº 9.891, de 23.08.2024	Institui o programa municipal de combate aos crimes de pedofilia no município de poços de caldas.
Lei nº 9.884, de 04.07.2024	Institui no âmbito do município de Poços De Caldas, o projeto mãos unidas para apoio às gestantes e mães de crianças de até 2 (dois) anos de idade.
Resolução da Câmara Municipal nº 912, de 2024	Institui o diploma contabilista amigo da criança e do idoso e dá outras providências.
Lei Complementar nº 230, de 03.11.2022	Acrescenta dispositivos na lei complementar n. 141, de 25 de outubro de 2012, para dispor sobre a adoção de medidas de acolhimento, orientação e atendimento às famílias de pessoa em situação de tentativa ou ocorrência de suicídio.

Quadro 14 – Legislação afeta à criança e ao adolescente (1988 a 2024)
(continuação)

LEGISLAÇÃO AFETA À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE (1990 A 2024)	
Legislação	Ementa
Lei nº 9.626, de 14.09.2022	Obriga os condomínios residenciais e comerciais no município a comunicarem os órgãos de segurança pública, quando houver em seu interior, a ocorrência ou indícios de episódios de violência doméstica e familiar contra mulheres, crianças, adolescentes e idosos.
Lei nº 9.597, de 01.06.2022	Institui a semana de incentivo à adoção e acolhimento de crianças e adolescentes, a ser celebrada anualmente na semana do dia 25 de maio.
Lei nº 9.587, de 19.05.2022	Institui a semana municipal de conscientização da importância da guarda compartilhada e da prevenção da alienação parental, no calendário oficial do município de poços de caldas e dá outras providências.
Resolução da Câmara Municipal nº 864, de 2021	Institui o diploma empresa amiga da criança e do idoso e o diploma contabilista amigo da criança e do idoso e dá outras providências.
Lei nº 9.215, de 29.11.2017	Institui o programa de guarda subsidiada, em família extensa ou ampliada, de crianças e adolescentes em situação de risco por violação de direitos e dá outras providências.
Lei nº 9.117, de 11.04.2016	Dispõe sobre a criação do serviço de acolhimento institucional em família acolhedora e dá outras providências.
Lei nº 9.107, de 17.02.2016	Dispõe sobre a criação, regulamentação, critérios e condicionalidades para o programa municipal de transferência de renda e dá outras providências.

Quadro 14 – Legislação afeta à criança e ao adolescente (1988 a 2024)

(conclusão)

LEGISLAÇÃO AFETA À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE (1990 A 2024)	
Legislação	Ementa
Lei nº 9.053, de 02.06.2015	Dispõe sobre a política municipal de segurança alimentar e nutricional do município de poços de caldas e dá outras providências.
Lei nº 9.041, de 22.04.2015	Altera e consolida a legislação que dispõe sobre o conselho tutelar dos direitos da criança e do adolescente, cria o segundo conselho tutelar no município de poços de caldas, e dá outras providências.
Lei nº 8.338, de 29.12.2006	Cria o programa "jovem cidadão", destinado a adolescentes de baixa renda residentes em poços de caldas e dá outras providências.
Lei nº 8.159, de 18.07.2005	Dispõe sobre a política municipal de prevenção, fiscalização e combate à exploração, ao abuso e às violências sexuais contra crianças e adolescentes.
Lei nº 6.131, de 14.12.1995	Reestrutura política municipal atendimento direitos da criança e adolescente, o conselho tutelar direitos da criança e do adolescente. Alterada pelas leis 7253 e 7275
Lei nº 4.919, de 26.09.1991	Dispõe sobre a política municipal de atendimento dos direitos da criança e adolescente, cria e regulamenta o conselho mun. Dos direitos da criança, o fundo financeiro e o conselho tutelar, e dá outras providências. (ver. Lei 6131/95)

Fonte: Câmara Municipal de Poços de Caldas (2025).

Como podemos observar, a legislação municipal retrata diferentes aspectos e demandas ligadas à criança e ao adolescente. Não foram retratadas legislações relacionadas a outras políticas públicas. Foi elencada legislação sobre a política de

segurança alimentar, pois ela integra o rol de competências da secretaria municipal responsável pela assistência social.

O município possui leis que a estabelecem a política municipal de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, nos quais estão incluídos a criação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, Fundo Municipal e conselhos tutelares (Lei nº 6.131/1995 e Lei nº 9.041/2015). Traz também leis de combate à violência contra esse público, estabelecendo uma política específica de prevenção, fiscalização e combate à exploração, ao abuso e às violências sexuais contra crianças e adolescentes (Lei nº 8.159/2005), lei de combate a pedofilia (Lei nº 9.891/2024) e lei de obrigatoriedade comunicação de suspeitas e ocorrências de violência doméstica em condomínios (Lei nº 9.626/2022)

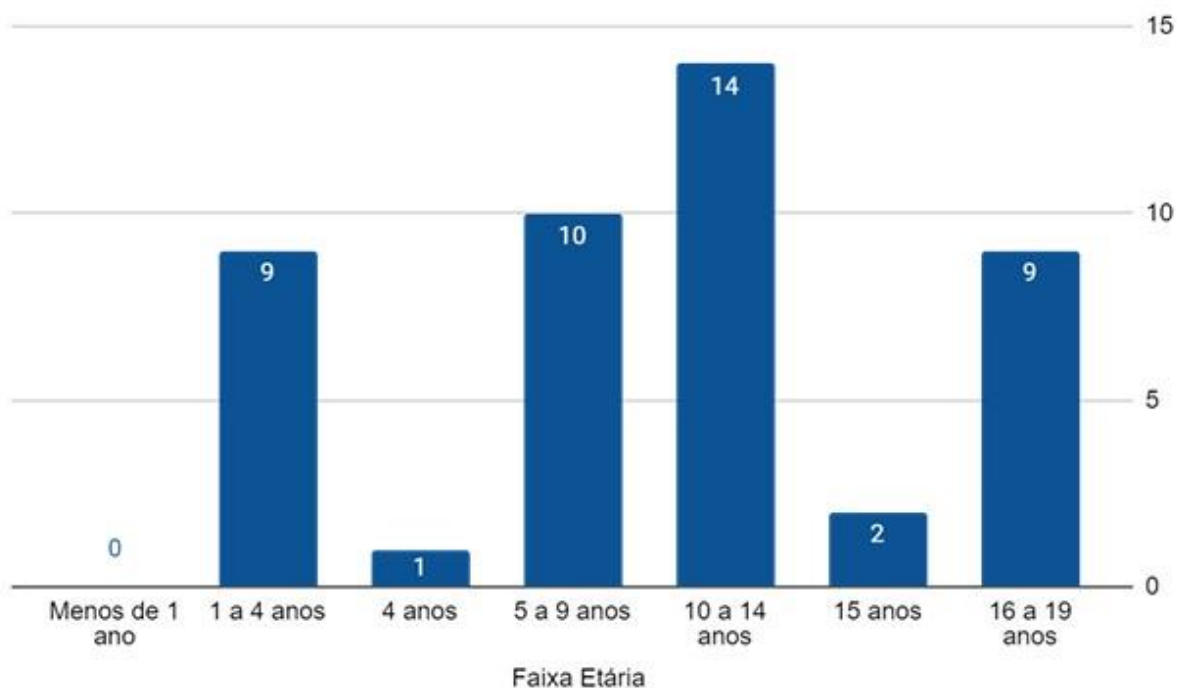
Dentre as leis citadas, destacamos a Lei nº 9.215/2017, que prevê garantia de subsídio para família extensa ou ampliada que assumam ou mantenham a guarda de crianças e adolescentes, buscando prevenir o seu acolhimento institucional e garantir o direito à convivência familiar, nos termos do que dispõe o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990). Também com esse intuito, destacamos a lei de criação do programa de acolhimento familiar em Família Acolhedora, que busca, além das garantias já citadas, priorizar o acolhimento familiar de bebês e crianças até os 6 anos (Lei nº 9.117/2016).

Considerando o acervo normativo do município de Poços de Caldas, tanto da política de Assistência Social quanto os que versam sobre a proteção de crianças e adolescentes, traçamos algumas reflexões, a partir da teoria do reconhecimento social de Axel Honneth (2003). Ou seja, ter a política de assistência social institucionalizada, bem como a previsão legal de serviços e ações que visem a promoção, a proteção e a defesa de direitos de crianças e adolescentes é um passo necessário para ir ao encontro do reconhecimento social desse grupo de pessoas.

Garantir por lei alguns direitos, programas e políticas públicas implica, necessariamente, que o sujeito disponha dos meios e condições materiais (segurança econômica e bem-estar material) que possibilitam o uso ou emprego desses direitos (Honneth, 2015). Essa questão nos remete aos indicadores sociais que expõem o número elevado de crianças e famílias que vivem em situação de risco e vulnerabilidade social, como as que sofrem diversas formas de violência, como apontado no Diagnóstico Situacional da Criança e do Adolescente (Poços de Caldas, 2022). Vale lembrar que o documento também deixa registrado o número de

crianças/adolescentes que sofrem negligência, distribuindo por faixa etária, conforme demonstrado abaixo:

Gráfico 1 - Registro de Negligência por faixa etária



Fonte: Poços de Caldas (2022).

Há que se considerar também que o reconhecimento social possui três dimensões, que não se excluem, mas se complementam. Desse modo, observamos no ordenamento jurídico brasileiro e no ordenamento jurídico Poços Caldense, um repertório legislativo que parece reconhecer as crianças e os adolescentes, institucionalizando direitos, programas e políticas públicas visando a sua proteção, inclusive em relação à suas famílias em caso de violações.

No entanto, a análise do reconhecimento social de crianças e adolescentes precisa ser feito de modo ampliado, considerando as três dimensões do reconhecimento social: o amor, o direito e a solidariedade. Fatos que demonstram um reconhecimento tardio ou inexistente foram apontados no diagnóstico municipal, como os indicadores de negligência, violência psicológica, física e sexual, já citados no decorrer desse estudo.

Outro ponto que chama a atenção no diagnóstico e que colaboram para essa análise foram os resultados dos grupos focais realizados com pais de crianças e adolescentes inseridos nos programas de fortalecimento de vínculos da proteção

social básica municipal. Embora não seja apontado no documento nenhum quadro síntese ou estatísticas levantadas a partir da realização da pesquisa, são descritas algumas falas que evidenciam o ponto de vista dos pais sobre os direitos dos seus filhos, retratando desconhecimento e preconceito em relação às leis protetivas. Isso fica demonstrado na fala de um pai, abaixo explicitada:

No meu tempo não tinha ECA, na maneira que meus pais me criaram deu certo, eu particularmente acho que o estatuto veio para estragar um pouco o adolescente, realmente dá muita liberdade e pouco dever, onde já se viu um filho dizer para um pai vou te pôr na cadeia, porque você me deu um tapa, me corrigiu, não existe isso... aliás existe e vai para cadeia (Poços de Caldas, 2022, p. 38).

Essa condição retrata o que Honneth (2015) afirma em relação à dimensão do direito, afirmando que ela garante apenas a suspensão das liberdades individuais, mas não a sua conformação ética e implementação na vida real. O direito em si e a institucionalização das leis, por vezes, podem inovar em relação a alguma temática, podem buscar uma reparação histórica ou podem consolidar algo já aceito e praticado socialmente. Nesse sentido, podemos identificar essas três características nas normas voltadas para crianças e adolescentes.

Assim, há uma inovação no estabelecimento de garantias de promoção e proteção dos direitos de crianças e adolescentes, uma vez que antes do Estatuto da Criança e do Adolescente só perduraram leis que tratavam daqueles considerados em situação irregular; há também uma reparação histórica no estabelecimento de normas que identificam as crianças e os adolescentes como sujeito de direitos, posto que na sua história imperava a opinião e a decisão dos adultos, inclusive em relação ao seu próprio corpo. Por fim, também retrata a visão de uma sociedade que deixou de aceitar determinadas condutas, elevando muitas delas a status de crime, punindo responsáveis inclusive com a perda do poder familiar em relação aos filhos.

Todas essas evoluções podem ser percebidas como reconhecimento de crianças e adolescentes em âmbito jurídico pela sociedade embora não possamos afirmar isso e desconsiderar que em outras dimensões ainda estamos muito aquém desse real reconhecimento social. É possível ainda uma última reflexão, acerca do reconhecimento em sua dimensão jurídica. Se a pretensão do reconhecimento jurídico pressupõe todas as pessoas “na qualidade de livres e iguais” (Honneth, 2003, p. 180), é lícito afirmar que as situações de risco e vulnerabilidade social as quais muitas crianças e adolescentes são cotidianamente expostas permite que

esses sujeitos estejam no mesmo patamar de igualdade que os demais? A nós parece que há uma dissonância entre o que dispõe o conjunto normativo e a realidade na qual se encontram não apenas crianças e adolescentes, mas uma parte significativa da população.

Passaremos agora a analisar a terceira interface: Reconhecimento dos diferentes grupos e suas peculiaridades.

5.3 RECONHECIMENTO DOS DIFERENTES GRUPOS E SUAS PECULIARIDADES

Se na segunda interface apontamos a assistência social como um direito para todos, institucionalizada de modo universal, nessa terceira interface identificamos o reconhecimento dos diferentes grupos e suas peculiaridades, a partir da dimensão da solidariedade no reconhecimento social defendido por Axel Honneth (2003) e do desenho institucional e descentralizado da política de Assistência Social, voltado para atender demandas específicas nos territórios onde seus serviços são ofertados.

O município de Poços de Caldas demonstra ter dado um passo importante na direção do reconhecimento da condição de suas crianças e adolescentes com a realização do Diagnóstico Situacional. No entanto, ao buscar as informações necessárias, a equipe do Grupo UNIS, responsável pela realização do diagnóstico, aponta que a ausência e a resistência no repasse das informações impossibilitaram o aprofundamento de alguns dados, deixando registrado que, em vários indicadores, as bases não puderam ser unificadas, em razão da não autorização do equipamento de atendimento de acesso aos nomes, o que impossibilitou o cruzamento dessas informações e um retrato mais próximo da realidade em relação a alguns tipos de violência (Poços de Caldas, 2022).

O diagnóstico apontou também, dentre algumas informações levantadas, que não há sistema de monitoramento e avaliação das demandas e das ofertas existentes no município, relacionadas a crianças e adolescentes (Poços de Caldas, 2022). Feitas essas observações, o documento descreve dados sobre a oferta de serviços socioassistenciais voltados para crianças e adolescentes. Um deles é o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, executados por organizações da sociedade civil, conforme a Tabela 3, abaixo:

Tabela 3 - Crianças e adolescentes atendidos no SCFV por entidade

SISC - 3º TRIMESTRE DE 2019 - CRIANÇAS DE 0 A 17 ANOS								
ABACO	APHAS	BEM VIVER	CASA DO CAMINHO	CASA DO MENOR DR EDNAN DIAS	CRIANÇA FELIZ	FONTE DE VIDA NOVA	GALPÃO DAS ARTES	TOTAL
0	52	43	36	78	57	62	55	383

SISC - 4º TRIMESTRE DE 2019 - CRIANÇAS DE 0 A 17 ANOS								
ABACO	APHAS	BEM VIVER	CASA DO CAMINHO	CASA DO MENOR DR EDNAN DIAS	CRIANÇA FELIZ	FONTE DE VIDA NOVA	GALPÃO DAS ARTES	TOTAL
0	85	54	51	63	60	168	70	551

SISC - 1º TRIMESTRE DE 2020 - CRIANÇAS DE 0 A 17 ANOS								
ABACO	APHAS	BEM VIVER	CASA DO CAMINHO	CASA DO MENOR DR EDNAN DIAS	CRIANÇA FELIZ	FONTE DE VIDA NOVA	GALPÃO DAS ARTES	TOTAL
0	106	58	51	78	64	146	72	575

SISC - 2º TRIMESTRE DE 2020 - CRIANÇAS DE 0 A 17 ANOS								
ABACO	APHAS	BEM VIVER	CASA DO CAMINHO	CASA DO MENOR DR EDNAN DIAS	CRIANÇA FELIZ	FONTE DE VIDA NOVA	GALPÃO DAS ARTES	TOTAL
29	98	57	45	73	61	156	66	585

Fonte: Poços de Caldas (2022, p. 89).

Como explicitado pelo próprio diagnóstico, não há cruzamento de informações para saber qual a condição das crianças e adolescentes atendidos nesses serviços, de modo a ter clareza da condição socioeconômica, condição de risco e/ou vulnerabilidade social. Também não há informações sobre como essa demanda chegou ao serviço, se por demanda espontânea da família ou se encaminhada por algum órgão de proteção social ou defesa de direitos.

Também foi exposto pelo documento o número de 332 crianças ou adolescentes atendidos/acompanhados, em 2019, pelo PAEFI, serviço ofertado pelo CREAS. Mais uma vez não há evidências nem levantamentos da série histórica desses dados, se está havendo aumento ou diminuição de demandas, nem muito

menos se há demanda sem atendimento. O diagnóstico também não entra na ceara da estruturação dos serviços, apontando apenas os equipamentos dos órgãos que integram o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente do município e explicando a função de cada um. Assim, informações importantes como o número de profissionais responsáveis pela política de Assistência Social, sua suficiência em relação às demandas atendidas e não atendidas não foram abordados. Não há informações sobre a qualificação dos profissionais, estrutura física dos locais onde os serviços são ofertados, adesão ou desistência do acompanhamento pelos assistidos nos serviços.

Feitas essas observações sobre alguns dados e informações descritas no Diagnóstico Situacional, passamos a analisar o resultado da pesquisa realizada diretamente com as crianças, adolescentes e suas famílias, apresentada na conclusão do documento (Poços de Caldas, 2022).

No diagnóstico, é apresentada uma seção de metodologia da pesquisa, que realizou grupos focais (271 participantes) e formulários (1495 participantes), buscando

[...] conhecer as implicações de ter criança e adolescentes na composição familiar, as dificuldades, desafios, esperanças e a percepção das políticas públicas no que diz respeito ao acesso a serviços de cuidado, proteção e desenvolvimento da criança (Poços de Caldas, 2022, p. 94).

Essa parte do diagnóstico traz uma expectativa do município em dar voz e reconhecimento às crianças e adolescentes do seu território, o que vai de encontro a terceira interface identificada – o reconhecimento de diferentes grupos e suas peculiaridades. O destaque maior foi dado aos grupos focais, nos quais há relatos das falas dos adolescentes em relação a escola, bullying e à uma certa animosidade entre os adolescentes e as famílias no tocante ao Estatuto da Criança e do Adolescente e ao Conselho Tutelar.

Em resposta ao diagnóstico e aos resultados apresentados, o município compreendeu a dificuldade na compilação, nos cruzamentos e análise dos dados, tanto que acatou as sugestões levantadas pela equipe responsável pelo diagnóstico, que indicou:

- A urgência da implantação de um sistema de monitoramento e avaliação das demandas e das ofertas existentes no município, relacionadas a crianças e adolescentes;

- A criação de um grupo de trabalho para discutir a viabilidade de criação do Observatório Infantojuvenil, para dar continuidade nas análises e construção de indicadores apontados neste diagnóstico;
- O estabelecimento de um caderno municipal de protocolos de atendimentos a criança e ao adolescente;
- Implementação de formas padronizadas de registro de dados sobre a criança e ao adolescente a rede de atendimento municipal (Poços de Caldas, 2022, p. 90).

Nesse sentido, foi aprovada, em 2024, a lei de criação de Observatório de Proteção Integral à Infância e Adolescência no município de Poços de Caldas, tendo a competência para:

[...] implementar e veicular dados, pareceres e notas técnicas relativos às políticas públicas concebidas no seu âmbito de atuação, de forma a contribuir para o controle e intervenção do Poder Legislativo e da sociedade civil na elaboração e execução das mesmas políticas (Poços de Caldas, 2024).

A mencionada lei ainda elenca que:

Art. 7º A elaboração de indicadores sociais terá por objetivos:
I - subsidiar ações governamentais e da sociedade civil direcionadas às crianças e aos adolescentes;
II - favorecer a coleta, quantificação, análise e comparação de dados;
III - sistematizar informações válidas e confiáveis;
IV - produzir relatórios com dados georreferenciados (Poços de Caldas, 2024).

Como podemos observar no texto da lei, o município institucionalizou o mecanismo no qual buscará sanar as deficiências levantadas pelo diagnóstico e caminhar, assim, em busca do reconhecimento social de crianças, adolescentes e suas famílias, a partir de dados mais próximos de suas realidades.

Esse capítulo de análise buscou atender o segundo objetivo da pesquisa, que foi um estudo de caso no município de Poços de Caldas, buscando identificar as expectativas de reconhecimento social (nas esferas do amor, do direito e da solidariedade) de crianças e adolescentes, a partir da estrutura político administrativa Secretaria Municipal de Promoção Social, do Diagnóstico Situacional da Criança e do Adolescente do município de Poços de Caldas e da legislação referente à política de Assistência Social e relacionadas a crianças e adolescentes.

Neste sentido, vale lembrar que o estudo caso foi baseado no Diagnóstico Situacional da Criança e do Adolescente, publicado em 2022, sob a idealização Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente de Poços de Caldas/MG

e realização e coordenação do estudo pelo Centro Universitário do Sul de Minas – UNIS/MG.

A partir das interfaces identificadas nesse estudo, foi possível analisar, parcialmente, as políticas públicas de assistência social voltadas para crianças e adolescentes.

Na primeira interface, que identifica a família como lugar das relações primárias de reconhecimento e proteção social, foi possível verificar que, apesar dos serviços de proteção básica ofertados e do seu viés preventivo, há ainda a incidência de violência e negligência por parte da família em relação à suas crianças e adolescentes, o que corresponde a forma de desrespeito trazida por Honneth (2003) como maus tratos e violação. Essa situação afeta diretamente a construção de autoconfiança desses sujeitos, ameaçando a sua integridade física e mental.

Na segunda interface que aponta a assistência social como direito, verificamos que o ordenamento jurídico brasileiro e o ordenamento jurídico poços caldense trata da política de assistência social como um direito no município, mas, se considerarmos a falta de divulgação e transparência quanto aos serviços e benefícios ofertados, o acesso e a garantia desses direitos fica prejudicado.

E, por fim, na terceira interface, que trata do reconhecimento dos diferentes grupos e suas peculiaridades, vemos a tentativa do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente em levantar as informações necessários sobre a real situação das crianças e adolescentes do município logrando êxito parcial nessa empreitada. Quando analisamos o diagnóstico sob a ótica do reconhecimento social na dimensão da solidariedade, não parece haver o levantamento da situação de todas as crianças e adolescentes mas somente daquelas inseridas nos serviços públicos de saúde, educação e assistência social. No que diz respeito à assistência social, política pública focada nessa pesquisa, não parece haver o conhecimento necessário sobre ela para se conduzir um levantamento diagnóstico do público atendido. Uma das evidências desse fato é a citação apenas do número de crianças e adolescentes em acolhimento institucional, sem nenhum levantamento de informações sobre tempo de acolhimento, infraestrutura física desses equipamentos e, principalmente, se está havendo a garantia da convivência familiar e comunitária dos acolhidos. Além disso, um diagnóstico quantitativo com lacunas de dados e sem série histórica dificulta o planejamento de ações futuras. Tanto é assim, que o

município viu e o diagnóstico apontou a necessidade de um observatório que monitorasse, controlasse e fiscalizasse essas políticas públicas.

6 CONCLUSÕES

Esta seção apresenta as considerações finais.

Nas etapas planejadas se buscou levantar as ideias de um tema atual, que envolve o estudo do da busca por reconhecimento social de crianças e adolescentes na Política de Assistência Social, à luz da teoria de Axel Honneth, buscando estabelecer a relação entre elas. Com esse objetivo, analisou, através de um estudo de caso, os serviços ofertados política de Assistência Social implementadas no município de Poços de Caldas.

Assim, esse trabalho de dissertação de mestrado em Gestão Pública e Sociedade pela Universidade Federal de Alfenas foi organizado em 4 grandes seções sendo uma introdução, o referencial teórico, pressupostos metodológicos, análises de dados e conclusões.

No seção 1, fizemos uma introdução apresentando o contexto da pesquisa, o problema identificado e os objetivos. Ao longo da história, a posição das crianças e adolescentes na sociedade passou por profundas transformações. Antes vistos como propriedade dos pais, sua trajetória é marcada por uma longa busca por reconhecimento como sujeitos de direitos. No entanto, para aqueles que se encontravam fora do ambiente familiar, a predominância de medidas repressivas e punitivas dificultou esse reconhecimento. A ausência de voz e de condições adequadas levou muitas crianças ao abandono e à delinquência, resultando em respostas sociais baseadas na criminalização e institucionalização.

A primeira tentativa de proteção formal no Brasil ocorreu com o Código de Menores de 1927, mas as medidas adotadas focaram na institucionalização, sem uma política pública estruturada. O Código de 1979 buscou melhorar a assistência a crianças e adolescentes em situação irregular, mas ainda operava sob um viés assistencialista e fragmentado. Apenas com a Constituição de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990, os direitos dessa população foram reconhecidos como parte da seguridade social, exigindo a criação e manutenção de serviços públicos específicos.

A Assistência Social, então, passou a ser organizada como política pública com princípios e diretrizes estabelecidos na Lei Orgânica de Assistência Social. A descentralização se tornou um dos pilares dessa política, permitindo adaptações às demandas locais. Com isso, crianças, adolescentes e suas famílias passaram a

contar com serviços voltados à promoção e garantia de direitos. Essa trajetória histórica, marcada por exclusão e privação, dialoga com a teoria do reconhecimento social de Axel Honneth, que relaciona desrespeito e falta de reconhecimento com maus-tratos, privação de direitos e degradação social, elementos essenciais para refletir sobre a implementação da Assistência Social nos municípios.

Nesse ponto, resgato a problemática da pesquisa que propôs um estudo de caso no município de Poços de Caldas, buscando responder o seguinte questionamento: Como a teoria do reconhecimento social oferece aporte teórico para a análise das políticas públicas de Assistência Social voltadas para crianças e adolescentes no município de Poços de Caldas? Com base nesse questionamento, o objetivo geral foi o de analisar as políticas públicas de assistência social voltadas para crianças e adolescentes no município de Poços de Caldas, tendo como aporte teórico a teoria do reconhecimento social de Axel Honneth, apontando dilemas, contradições e contribuições. Desse objetivo, extraímos dois objetivos específicos, sendo o primeiro o de descrever as políticas públicas 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 dos temas e o segundo o de realizar um estudo de caso, no município de Poços de Caldas, buscando identificar as expectativas de reconhecimento social (nas esferas do amor, do direito e da solidariedade) de crianças e adolescentes, a partir da estrutura político administrativa Secretaria Municipal de Promoção Social, do Diagnóstico Situacional da Criança e do Adolescente do município de Poços de Caldas e da legislação referente à política de Assistência Social e relacionadas a crianças e adolescentes.

A relevância dessa pesquisa se justificou pela busca de dar destaque para uma política pública essencial, muitas vezes negligenciada. O estudo buscou aprofundar a compreensão sobre sua estrutura institucional e seus objetivos sociais, contribuindo para fortalecer o reconhecimento de crianças, adolescentes e suas famílias, além das políticas de Assistência Social que os amparam.

Em âmbito pessoal, a pesquisa refletiu o interesse da autora pelo tema e seu compromisso com a qualificação profissional na área, buscando aprimorar a formação de profissionais da Assistência Social, além de apoiar pesquisadores e estudantes que se dedicam a esse campo de estudo.

Na seção 2, sobre as bases teóricas, a descrição das políticas públicas de assistência social voltadas para crianças e adolescentes em situação de risco e vulnerabilidade social, revelou uma transformação gradual na forma como a infância é vista e como foi tratada pela sociedade. O conceito de infância, conforme destacado Ariès, só começou a se consolidar a partir do século XIII, com a progressiva separação das crianças em relação aos adultos. Esse processo de consolidação teve como um dos principais e atuais marcos a aprovação da Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) de 1990, com uma mudança significativa, na adoção da Doutrina da Proteção Integral. O ECA reconhece crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, promovendo políticas intersetoriais para garantir seu desenvolvimento integral, rompendo com a visão punitiva anterior e estabelecendo uma nova fase nas políticas públicas voltadas para essa população.

Esse processo de reconhecimento dos direitos das crianças e dos adolescentes e das políticas públicas para o atendimento desse público encontrou respaldo na teoria do reconhecimento social, discutido por Axel Honneth (2003), estruturado em três esferas: amor, direito e solidariedade. Essas esferas se interconectam, sendo imprescindíveis para o desenvolvimento da identidade e a promoção da justiça social. Nancy Fraser (2003), colaborou com suas críticas e fez uma importante contribuição ao propor a análise das dimensões de redistribuição ao lado do reconhecimento na busca pela justiça social, propondo que uma sociedade justa deve garantir paridade participativa, permitindo que todos os indivíduos tenham oportunidades iguais de participar da vida social, política e econômica. Sposati (2003) ao analisar esse tema, enfatiza que esta deve ser reconhecida como uma política pública de direitos, e não apenas como uma prática assistencialista. A transformação da assistência social em uma política pública de direitos pode ser um passo crucial para a ampliação da promoção da equidade e a construção de uma cidadania inclusiva, desafiando as práticas históricas que perpetuam desigualdades e marginalizações sociais.

Na seção 3, apresentamos a metodologia de pesquisa, buscando com esse método, alcançar o objetivo proposto. Foi realizada uma pesquisa bibliográfica, documental e histórica, com viés descritivo e exploratório. Esse método permitiu a descrição da política de Assistência Social, trazendo um recorte voltado para crianças e adolescentes.

Permitiu também a apresentação da teoria do reconhecimento social e a sua relação com a política de Assistência Social, tecendo algumas interfaces entre os temas. A partir dessas interfaces, o estudo de caso se mostrou adequado para analisar os levantamentos teóricos numa realidade local e atual, no caso, no município de Poços de Caldas.

Nas seções 4 e 5, passamos às análises. Foram apresentadas previamente a política de Assistência Social, seus equipamentos e serviços, por nível de proteção social. Também foi apresentada a teoria do reconhecimento social de Axel Honneth (2003), dando ênfase nas três dimensões de reconhecimento social: o amor, o direito e a solidariedade. Nessa proposta, foram identificadas algumas interfaces com a política de assistência social.

Ao tratar da dimensão do amor, como primeira forma de reconhecimento social foi apontado a interface entre essa dimensão e a política de assistência social: a família desempenha um papel central nas relações primárias de reconhecimento e na proteção social, conforme destacado por Honneth (2009) e a política de Assistência Social brasileira, conforme Sposati (2013a), reconhece a centralidade da família como núcleo de proteção social, e a matriz para a oferta de serviços que visam fortalecer sua função protetiva, especialmente no enfrentamento de vulnerabilidades sociais. No entanto, a realidade social brasileira impõe desafios à implementação eficaz dessas políticas, prejudicando a capacidade da família de oferecer o reconhecimento necessário a seus membros. Desse modo, para que as famílias possam realmente cumprir seu papel de núcleo de reconhecimento e proteção, é fundamental que o Estado se faça presente e que políticas sociais mais robustas e inclusivas sejam implementadas, garantindo as condições socioeconômicas adequadas para que esses vínculos familiares se desenvolvam de forma saudável e estável.

No tocante ao direito, como segunda forma de reconhecimento social, se destacou que o reconhecimento jurídico envolve a reciprocidade entre indivíduos, que se reconhecem como portadores de direitos e deveres. Honneth (2009) apontou a evolução dos direitos, desde as liberdades individuais até os direitos sociais, como os de bem-estar no século XX. Nessa perspectiva que envolve os direitos sociais, identificamos a segunda interface com a política de Assistência Social, formalizada como direito pela Constituição de 1988 e regulamentada por leis e resoluções. Apesar de sua implementação e de uma clara busca pelo seu reconhecimento

enquanto política pública, direito do cidadão e dever do Estado, sua implementação tem sido marcada por desafios históricos e estruturais. Segundo Sposati (2003), essa política resultou de heranças institucionais e não de um pacto social consciente, o que perpetua práticas assistencialistas e paternalistas.

Apesar de ser formalmente reconhecida como política pública, a assistência social no Brasil ainda enfrenta obstáculos, como a precarização do trabalho e a desigualdade social. A falta de reconhecimento dessa política, tanto no âmbito institucional quanto social, dificulta sua eficácia, e os assistidos continuam a ser vistos de forma estigmatizada. Há uma contradição entre o direito formal e a realidade prática da assistência social, especialmente na sua consolidação como política de proteção social. No tocante às crianças e adolescentes, o seu reconhecimento enquanto sujeitos de direitos e a previsão de diversas políticas públicas para o seu atendimento e de suas famílias, reforçam a ideia de que a assistência social não é apenas um auxílio, mas um direito garantido, que visa prevenir violações e assegurar a integridade dos mais vulneráveis.

A terceira forma de reconhecimento proposta é a solidariedade, ou "comunidade de valores", que reconhece os indivíduos não apenas como membros de uma coletividade, mas como seres únicos com capacidades e características próprias. Enquanto o reconhecimento jurídico foca nas propriedades universais dos sujeitos, a solidariedade valoriza suas diferenças particulares. Honneth (2009) argumenta que os diferentes grupos sociais lutam continuamente por elevar o valor de suas capacidades e modos de vida, e essa luta está ligada, de forma indireta, aos padrões de distribuição de renda. Nessa visão sobre o reconhecimento de diferentes grupos, considerando suas particularidades e capacidades identifica-se a terceira interface com a política de Assistência Social, que se manifesta quando o Estado e a sociedade não veem os indivíduos como meros receptores de ajuda, mas como cidadãos com suas particularidades, direitos e potencialidades. Nesse contexto, a política de assistência social deve buscar assegurar a autonomia e participação plena dos cidadãos, superando práticas assistencialistas.

Assim, com a oferta de serviços socioassistenciais, a política de Assistência Social reconhece as diferenças de grupos em situação de risco e/ou vulnerabilidade, como crianças, idosos, pessoas com deficiência, população LGBTQIA+ e outros. Além dos serviços, benefícios como o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada atendem situações específicas de pobreza e vulnerabilidade social. No

entanto, Honneth (2009) alerta que a institucionalização de políticas pode, às vezes, estabilizar relações de dominação, ao invés de promover mudanças estruturais profundas.

Fraser (2009) complementa essa discussão, afirmando que, além do reconhecimento, é necessário redistribuir recursos de maneira justa para corrigir desigualdades econômicas. Ela critica ações afirmativas que, embora busquem incluir os mais prejudicados, não alteram as estruturas que perpetuam a má distribuição de renda. Assim, considerando o que defende Honneth (2009) e Fraser (2009) no tocante ao reconhecimento social, as políticas sociais devem promover não só o reconhecimento cultural dos cidadãos, mas também a justiça econômica, para que sejam verdadeiramente transformadoras.

Na segunda parte das análises, no estudo de caso do município de Poços de Caldas, também foi possível analisar as interfaces entre a teoria do reconhecimento social e a política de assistência social, a partir da estruturação da política de assistência social e de um diagnóstico situacional de crianças e adolescentes no município.

Ao analisar os serviços ofertados para crianças, adolescentes e famílias, tendo a família como lugar das relações primárias de reconhecimento e de proteção, não foi possível identificar como está a oferta de serviços socioassistenciais no município. O diagnóstico, como já mencionado no decorrer da pesquisa, não descreve os indicadores que poderiam demonstrar se há demanda não atendida, aumento ou diminuição dos casos. Ao tratar da criança e do adolescente em si, atendidos por esses serviços, aponta parcialmente alguns dados que nos permite inferir a violação de direitos das crianças e adolescentes pela própria família ou comunidade. Isso se verifica pelos números de violência psicológica, física e/ou sexual apontados. Essa situação evidencia a necessidade de serviços de proteção social preventivos ou de atendimento a esses casos de violação de direitos de crianças e adolescentes pelas suas famílias e/ou comunidades.

Considerando que é na família o principal lugar da primeira dimensão de reconhecimento social, a política de assistência social pode contribuir com a oferta de serviços que façam acompanhamento familiar e que fortaleçam os vínculos familiares, promovendo, assim, o reconhecimento de todos os seus integrantes, em especial, das crianças e adolescentes.

Quando analisado o ordenamento jurídico municipal no tocante à política de Assistência Social voltada para crianças e adolescentes, observamos a assistência social posta como direito aos cidadãos, com previsão de serviços, benefícios e programas específicos para o público infanto-juvenil. No entanto, a falta de divulgação desses serviços e benefícios, inclusive sem menção na Carta de Serviços ao Usuário do Serviço Público, prejudica a garantia e efetivação dessas previsões.

Com isso em vista, parece que o município se reserva o atendimento de demandas que ele mesmo identifica ou que são encaminhados pelos órgãos de Justiça ou Conselho Tutelar, deixando à margem os casos nos quais, se as famílias, as crianças e os adolescentes tivessem conhecimento, poderia haver demanda espontânea, prevenindo ou cessando violações à crianças e adolescentes. Além disso, não haver divulgação dos serviços ofertados, contribui para a visão da política de Assistência Social como uma política de benefícios.

Por fim, quando analisada a terceira interface que trata do reconhecimento de grupos e suas especificidades, parece-nos que o município caminhou nesse sentido, ao realizar um diagnóstico situacional da criança e do adolescente. Porém, esbarrou na dificuldade do levantamento de dados, que se encontra sem sistematização e sem indicadores que possam mensurar os atendimentos, a qualidade dos serviços e a sua suficiência. Para atenuar essa situação, o município aprovou, em 2024, lei que cria o Observatório da Criança e do Adolescente, com vistas a ter em mãos dados, informações e indicadores que possibilitem um melhor planejamento das políticas públicas.

Ao analisar uma política pública de tamanha importância como a Assistência Social, tendo como aporte teórico a teoria do reconhecimento social de Axel Honneth (2003), surpreendeu-nos o fato de programas de transferência de renda e outros benefícios serem medidas paliativas que contribuem para a manutenção da situação das famílias, quando analisados considerando a má distribuição de renda e a desigualdade social que marcam nossa sociedade.

Além disso, a descentralização da execução da política pública, tão defendida como uma ação necessária para atender as diferentes demandas dos territórios onde ela é executada, pode ser uma armadilha que conduz a práticas como o primeiro-damismo nos municípios, reconhecendo de forma errônea a política de

assistência social, estratégica para fins eleitorais e distante do seu potencial de transformação social.

Em âmbito municipal, no caso do município de Poços de Caldas, o que observamos é a execução da política de Assistência Social, sem direcionamento nem intencionalidade, com a oferta dos serviços socioassistenciais sem o lastro de dados e indicadores que fundamentem a oferta desses serviços. Essa condição, por si só, depõe contra a proposta inicial de se buscar o reconhecimento social de crianças e adolescentes através da execução dessa política e da ideologia da descentralização, que busca propiciar a oferta de serviços públicos atrelados às demandas trazidas pelo território. Executar a política de Assistência Social sem o conhecimento das demandas e o reconhecimento dos diferentes grupos e suas especificidades seria o equivalente a um sistema de saúde bem estruturado que pouco saiba sobre as doenças, sua incidência, como preveni-las ou remediá-las.

Todas as análises e reflexões demonstram que ampliar a pesquisa e a produção de conhecimento sobre a Política de Assistência Social torna-se, nesse contexto, empreitada importante e urgente, buscando elevar o nível de reconhecimento dessa política pública e conseqüentemente do público assistido por ela. Algumas limitações encontradas durante a pesquisa são a impossibilidade de abranger todos os serviços disponíveis no município, o que restringe uma visão mais ampla do tema. Além disso, a coleta de dados foi feita em um período específico, podendo não capturar mudanças recentes na política local. Destacamos também a ausência de uma análise quantitativa mais ampla, que poderia fornecer dados estatísticos complementares sobre o impacto dos serviços sociais no município estudado.

Por outro lado, fica demonstrado o potencial da pesquisa ao oferecer uma análise detalhada das interfaces entre teoria e prática no campo da assistência social. Seu aprofundamento teórico pode contribuir para reflexões futuras e subsidiar gestores na formulação de políticas mais eficazes e inclusivas, mostrando que elas podem fortalecer laços sociais e garantir direitos. Além disso, contribui para que a leitura e compreensão dessa política não ocorra de forma rasa, sem se ater a questões mais subjacentes, como a profunda desigualdade social que permeia a sociedade brasileira. Outro aspecto a ser considerado é a grande contribuição que pesquisas e publicações podem oferecer para a desmistificação dessa importante política pública, posicionando-a, de fato, como dever do Estado e direito do Cidadão.

Ao longo do estudo, identificou-se que a política de assistência social desempenha um papel fundamental na garantia de direitos e no fortalecimento das relações sociais, especialmente quando estruturada com base no reconhecimento jurídico e social dos indivíduos e grupos vulnerabilizados.

A pesquisa revelou desafios significativos na implementação dessas políticas, particularmente no que diz respeito à distribuição de recursos, à capacidade dos municípios em ofertar serviços adequados e ao reconhecimento efetivo das demandas sociais. A desigualdade socioeconômica impõe barreiras estruturais que dificultam a universalização dos direitos, tornando evidente a necessidade de aprofundamento sobre os impactos da má distribuição de renda na formulação e execução das políticas públicas locais.

Diante desses achados, este estudo não se encerra aqui. Pelo contrário, ele abre novos caminhos para futuras investigações. Meu interesse em continuar os estudos por meio de um doutorado surge do desejo de aprofundar a compreensão sobre os efeitos da desigualdade social e da concentração de renda no desenvolvimento e implementação das políticas públicas municipais. Pretendo explorar como essas desigualdades estruturais interferem na capacidade dos entes locais de garantir proteção social efetiva e quais estratégias podem ser adotadas para reduzir tais impactos. Assim, espero que esta dissertação contribua não apenas para a reflexão acadêmica e profissional sobre a assistência social, mas também para o caminho a ser trilhado por todos nós em direção à equidade e à justiça social.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, M. C. A. O movimento pelos direitos da criança e do adolescente e o controle social sobre a política socioeducativa: repertórios de interação socioestatal. **Política & sociedade**, Florianópolis, v. 14, n. 29, p. 31-66, jan./abr. 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/2175-7984.2015v14n29p31/29406>. Acesso em: 11 mar. 2025.

ANDRADE, F. E. P. de. **Evolução histórica dos direitos da criança e do adolescente no Brasil**. 2018. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/evolucao-historica-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-no-brasil/579996775>. Acesso em: 04 out. 2024.

ARAÚJO, J. P.; SILVA, R. M. M. da; COLLET, N.; NEVES, E. T.; TOS, B. R. G. de O.; VIERA, C. S. História da saúde da criança: conquistas, políticas e perspectivas. **Revista brasileira de enfermagem**, Brasília, DF, v. 67, n. 6, p. 1000-1007, nov./dez. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/reben/a/rBsdPF8xx9Sjm6vwX7JLYzx/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 04 out. 2024.

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

BARBOSA, A.; MAGALHÃES, M. das G. S. D. A concepção de infância na visão Philippe Ariès e sua relação com as políticas públicas para a infância. **Revista de Ciências Sociais, História e Relações Internacionais**, Boa Vista, v. 1, n. 1, p. 7-7, 2008. Disponível em: <https://revista.ufrr.br/examapaku/article/view/1456>. Acesso em: 11 out. 2024.

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

BICHARA, C. D. C. Axel Honneth e as tradições europeias do “reconhecimento”. **Cadernos ASLEGIS**, Brasília, DF, n. 64, p. 69-87, jan./jun. 2023. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/items/a4491c49-edcd-4d48-8619-ddc71b8b8db6>. Acesso em: 05 out. 2024.

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. **Cartilha perguntas e respostas: serviço de abordagem social**. Brasília: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome, 2013. Disponível em: https://tubarao.sc.gov.br/uploads/sites/265/2022/11/124532_Cartilha_Abordagem_Social.pdf. Acesso em: 10 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.

BRASIL. **Lei nº 8.742 de 07 de dezembro de 1993.** Dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=8742&ano=1993&ato=1d9UTVq5ENFpWT0e3>. Acesso em: 05 out. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Caderno de orientações técnicas:** serviço de medidas socioeducativas em meio aberto. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2016b. Disponível em: https://conpas.cfp.org.br/wp-content/uploads/sites/8/2014/11/orientacoesTecnicas_MSE_MeioAberto.pdf. Acesso em: 05 out. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Caderno de orientações:** serviço de proteção e atendimento integral à família e serviço de convivência e fortalecimento de vínculos: articulação necessária na proteção social básica. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2016a. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Cartilha_PAIF_1605.pdf. Acesso em: 05 out. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Censo SUAS 2011.** Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2011. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/nucleo/Desen/gest%c3%a3o.municipal.html>. Acesso em: 05 out. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas:** Centro de Referência de Assistência Social – CRAS. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/documentos/Orientacoes%20Tecnicas%20-%20Centro%20de%20Referencias%20de%20Assistencia%20Social%20%28CRAS%2922.pdf>. Acesso em: 11 out. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas sobre o PAIF.** Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2012. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/documentos/orientacoes-tecnicas-sobre-o-paif-trabalho-social-com-familias.pdf>. Acesso em: 05 out. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações técnicas:** serviços de acolhimento para crianças e adolescentes. Brasília: Ministério

do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/orientacoes_servicos_acolhimento_crianças_adolescentes.pdf. Acesso em: 05 out. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política nacional de assistência social**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social - PNAS/2004: Norma Operacional Básica - NOB/SUAS**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Tipificação dos Serviços Socioassistenciais**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2014. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/documentos/livro%20Tipificaca%20Nacional%20-%2020.05.14%20%28ultimas%20atualizacoes%29.pdf>. Acesso em: 05 out. 2024.

BRESSIANI, N. Do trabalho ao reconhecimento: Axel Honneth entre Marx e Habermas. **Cadernos de filosofia alemã**, São Paulo, v. 25; n. 3, p. 13-34, 2020. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/filosofiaalema/article/view/172981/167066>. Acesso em: 05 out. 2024.

CÂMARA MUNICIPAL DE POÇOS DE CALDAS. **Legislação Municipal**. 2025. Disponível em: <https://pocosdecaldas.siscam.com.br/index/81/8>. Acesso em: 11 mar. 2025.

CARVALHO, G. F. **A assistência social no Brasil: da caridade do direito**. 2008. Trabalho de Conclusão (Graduação em Direito) – Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/11992/11992.PDF>. Acesso em: 04 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.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A. **Metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2002.

COLLIS, J.; HUSSEY, R. **Pesquisa em administração**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

CRONEMBERGER, I. H. G. M.; TEIXEIRA, S. M. O sistema de proteção social brasileiro, política de assistência social e a atenção à família. **Pensando famílias**, Porto Alegre, v. 19, n. 2, p.132-147, dez. 2015. Disponível em: <https://pepsic.bvsalud.org/pdf/penf/v19n2/v19n2a11.pdf>. Acesso em: 05 out. 2024.

CUSTÓDIO, A. V. **A exploração do trabalho infantil doméstico no Brasil contemporâneo: limites e perspectivas para sua erradicação**. 2006. Tese

(Doutorado em Direito) –Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, 2006. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/88949?show=full>. Acesso em: 04 out. 2024.

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

FONSECA, M. T. N. M. Famílias e políticas públicas: subsídios para a formulação e gestão das políticas com e para famílias. **Pesquisas e práticas psicossociais**, São João Del Rei, v. 1, n. 2, p. 1-13, dez. 2006. Disponível em: <https://www.ufsj.edu.br/portal2-repositorio/File/revistalapis/MariaThereza.pdf>. Acesso em: 06 out. 2024.

FRASER, N.; HONNETH, A. **Redistribution or recognition?** Um debate político-filosófico. Madrid: Morata, 2006.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GUEIROS, D. A.; SANTOS, T. F. S. dos. Matricialidade sociofamiliar: compromisso da política de assistência social e direito da família. **Serviço social e saúde**, Campinas, v. 10, n. 2, p. 7397, dez. 2011. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/sss/article/view/8634842>. Acesso em: 06 out. 2024.

GUIMARÃES, L. T. **A Assistência Social como política pública**: direitos sociais e as transformações no campo da proteção social no Brasil. São Paulo: Cortez, 2020.

HONNETH, A. A textura da justiça: sobre os limites do procedimentalismo contemporâneo. **Civitas**: revista de ciências sociais, Porto Alegre, v. 9, n. 3, p. 345-368, 2009. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/civitas/article/view/6896>. Acesso em: 01 mar. 2025.

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

HONNETH, A. **O direito de liberdade**: esboço de uma eticidade democrática. São Paulo: Martins Fontes, 2015.

HONNETH, A. Observações sobre a reificação. **Civitas**: revista de ciências sociais, Porto Alegre, v. 8, n. 1, p. 68-79, 2008. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/civitas/article/view/4322>. Acesso em: 01 mar. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Brasileiro de 2022 – Cidades e Estados**. 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/mg/pocos-de-caldas.html>. Acesso em: 11 mar. 2025.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **O efeito da covid-19 sobre os indicadores de pobreza brasileiros e as políticas de mitigação**: uma

discussão inicial. Disponível em:

https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11228/1/n_07_O_Efeito_da_Covid_19.pdf. Acesso em: 01 mar. 2025.

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.

MANDU, J. A. M.; AZEVEDO, N. L. Financiamento da política de assistência social: breve análise do desmonte dessa política no período de 2016 a 2023. **Serviço social & sociedade**, São Paulo, v. 147, n. 2, p. e-6628375, 2024. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/ssoc/a/HJkHDvcbxMJZ7FFSfX9cpcr/?format=pdf>. Acesso em: 11 mar. 2025.

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

MATÉ, G.; MATÉ, D. **O mito do normal**: trauma, doença & cura numa cultura tóxica. Alfragide: Lua de Papel, 2023.

MELO, R. Da teoria à práxis? Axel Honneth e as lutas por reconhecimento na teoria política contemporânea. **Revista brasileira de ciência política**, Brasília, DF, n. 15, p. 17-36, set. 2014. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/md99hfRY7CPpkRYBDcgPpNx/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 05 out. 2024.

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/1/Artigo%20Infancia.pdf. Acesso em: 11 out. 2024.

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

OROZIMBO, E. M. B.; AFONSO, M. L. M. Sentidos de família e o desafio para a intersetorialidade na proteção social. **Serviço social & sociedade**, São Paulo, n. 137, p. 95-112, jan./abr. 2020. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/ssoc/a/QGNnfsGCP5cJq8cqtq4mXTQ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 05 out. 2024.

PANISSON, G.; GESSER, M.; GOMES, M.de A. Vinculação e participação no PAEFI/CREAS na perspectiva dos usuários. **Estudos e pesquisas em psicologia**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, 2022, p. 545-565, maio/ago. 2022. Disponível em:

<https://www.redalyc.org/journal/4518/451873982006/451873982006.pdf>. Acesso em: 05 out. 2024.

PEREIRA, T. D. Política nacional de assistência social e território: enigmas do caminho. **Katálisis**, Florianópolis, v. 13, n. 2, p. 191-200, jul./dez. 2010. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rk/a/VZfwTrcm45qFxXn8GPSQ3MH/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 05 out. 2024.

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.

POÇOS DE CALDAS. **Diagnóstico situacional da criança e do adolescente**. 2022. Disponível em: <https://descomplica.pocosdecaldas.mg.gov.br/info.php?c=43>. Acesso em: 01 mar. 2025.

POÇOS DE CALDAS. **Diagnóstico situacional da criança e do adolescente**. Poços de Caldas. 2022. Disponível em: <https://descomplica.pocosdecaldas.mg.gov.br/servicos.php?c=222>. Acesso em: 11 mar. 2025.

POÇOS DE CALDAS. **História de Poços de Caldas**. 2011. Disponível em: <https://pocosdecaldas.mg.gov.br/noticias/historia/>. Acesso em: 01 mar. 2025.

POÇOS DE CALDAS. **Lei Municipal nº 9.906, de 4 de outubro de 2024**. Disponível em: <https://pocosdecaldas.siscam.com.br/Documentos/Documento/236177>. Acesso em: 11 mar. 2025.

POÇOS DE CALDAS. **Organograma funcional da Secretaria Municipal de Promoção Social**. 2018. Disponível em: <https://pocosdecaldas.mg.gov.br/promocao-social/>. Acesso em: 11 mar. 2025.

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.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. de. **Metodologia do trabalho científico**: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

RAUPP, F. M.; BEUREN, I. M. **Metodologia da pesquisa aplicável às ciências sociais**. São Paulo: Atlas, 2003.

RIBEIRO, M. A. Para além da sociologia da inautenticidade? Um diálogo com Jessé Souza. **Revista brasileira de ciência política**, Brasília, DF, n. 29, p. 223-272, maio/ago. 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/xsbPnNVMBLJwL7X77WzknQB/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 06 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.

SANTOS, J. R. **Proposição teórica de análise da gestão à luz de Axel Honneth**. 2019. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração) – Universidade Federal Rural da Amazônia, Capanema, 2019. Disponível em: <https://bdta.ufra.edu.br/jspui/bitstream/123456789/567/1/Proposi%c3%a7%c3%a3o%20de%20an%c3%a1lise%20da%20gest%c3%a3o%20%c3%a0%20luz%20de%20Axel%20Honneth-1.pdf>. Acesso em: 05 out. 2024.

SOUZA, J. **A elite do atraso: da escravidão à lava jato**. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2017.

SOUZA, J. **A ralé brasileira: quem é e como vive**. Belo Horizonte: UFMG, 2009.

SOUZA, J. **A tolice da inteligência brasileira: ou como o país se deixa manipular pela elite**. São Paulo: Leya, 2015.

SPOSATI, A. (org.). **Cidadania em construção: caminhos e descaminhos do direito**. São Paulo: Cortez, 1999.

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

SPOSATI, A. Assistência Social: de ação individual a direito social. **Revista brasileira de direito constitucional**, São Paulo, n. 10, p. 435-358, jul./dez. 2007. Disponível em: https://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-10/RBDC-10-435-Aldaiza_Sposati.pdf. Acesso em: 05 out. 2024.

SPOSATI, A. Proteção social e seguridade social no Brasil: pautas para o trabalho do assistente social. **Serviço social & sociedade**, São Paulo, n. 116, p. 652-674, out./dez. 2013a. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sssoc/a/WcYSGg6ys8ZbQfLwf9zCtkn/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 05 out. 2024.

SPOSATI, A. Território e gestão de políticas sociais. **Serviço social em revista**, Londrina, v. 16, n.1, p. 05-18, jul./dez. 2013b. Disponível em: <https://cressrn.org.br/files/arquivos/l05206W43ac8A78E4c81.pdf>. Acesso em: 11 out. 2024.

SPOSATI, A.; ARAÚJO, E. T. de; BOULLOSA, R. de F. Assistência social e desenvolvimento social: regressão de direitos socioassistenciais? **Vértices**, Campos dos Goitacazes, v. 25, n. 2, e25220624, 2023. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=625774959013>. Acesso em: 11 out. 2024.

TRIVIÑOS, A. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas: 2006.

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

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.