



## ***O Avanço Neoliberal enquanto Obstáculo para a Consolidação da Proteção de Crianças e Adolescentes***

*The Advance of Neoliberalism as an Obstacle for the Consolidation of the Protection of Children and Adolescents*

*El Avance del Neoliberalismo como un Obstáculo para la Consolidación de la Protección de Niños y Adolescentes*

**Ana Clea Lopes Magalhães**

Assistente Social da Secretaria do Estado da Saúde do Piauí (SESAPI) e professora do curso de Serviço Social da Faculdade Evangélica do Piauí (FAEPI). Mestre em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Piauí (UFPI) – Teresina/PI – Brasil. E-mail: anacleamagalhaes@gmail.com.

**Inez Sampaio Nery**

Doutorado em Enfermagem pela UFRJ/EEAN (2000); Pós-doutorado pela Universidade Federal do Ceará (2015). Professora Titular, membro efetivo dos Programas de Pós-Graduação em Enfermagem e Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí (UFPI) – Teresina/PI – Brasil. E-mail: inezsampaionery11@gmail.com.

### **Resumo**

Objetiva-se refletir sobre a relação entre neoliberalismo e proteção de crianças e adolescentes. Para tanto, se propõe algumas reflexões em torno dos principais aspectos conceituais de “questão social”, reforma do Estado e redes de proteção; fundamentando-se em Netto (2001), Pastorini (2010), Telles (1999), Amaro (2014), entre outros. A construção deste texto possibilitou compreender a relação da “questão social” com o capitalismo e as contradições envolvidas nesse processo e como o avanço do neoliberalismo vem empreendendo retrocessos nos direitos conquistados que afetam diretamente a proteção de crianças e adolescentes, bem como os direitos da classe trabalhadora de modo geral.

Palavras-chave: “Questão social”. Neoliberalismo. Proteção. Crianças e adolescentes.

### **Abstract**

This work aims to reflect on the relationship among "social issue", neoliberalism and the protection of children and adolescents. In order to do so, the paper proposes some reflections about the main conceptual aspects of the mentioned categories, as well as of the reform of the State and networks of protection; based on Netto (2001), Pastorini (2010), Telles (1996, 1999), Amaro (2014), among others. The construction of this text enabled the comprehension of the relation of the "social issue" with capitalism and the contradictions involved in this process, and how the advance of neoliberalism has been going backwards concerning social rights which directly affect the protection of children and adolescents, as well as the rights of the working class in general.

Keywords: "Social issue". Neoliberalism. Protection. Children and teenagers.

### **Resumen**

Este trabajo tiene como objetivo reflexionar sobre la relación entre la "cuestión social", el neoliberalismo y la protección de niños, niñas y adolescentes. Para ello, el documento propone algunas reflexiones sobre los principales aspectos conceptuales de las categorías mencionadas, así como sobre la reforma del Estado y las redes de protección; basándose en autores como Netto (2001), Pastorini (2010), Telles (1996, 1999), Amaro (2014), entre otros. La construcción de este texto permitió comprender la relación de la "cuestión social" con el capitalismo y las contradicciones involucradas en este proceso, y cómo el avance del neoliberalismo ha ido retrocediendo en relación con los derechos sociales que afectan directamente la protección de niños, niñas y adolescentes, así como los derechos de la clase obrera en general.

Palabras clave: "Cuestión social". Neoliberalismo. Protección. Niños y adolescentes.

## 1 Introdução

Compreender a proteção social de crianças e adolescentes requer a compreensão da realidade de forma crítica e a percepção da violação de direitos desse segmento enquanto expressão da “questão social”<sup>1</sup>. Para tanto, faz-se necessária uma reflexão que considere como esses processos estão inscritos na estrutura capitalista e nas contradições decorrentes desse modo de produção. Diante dos limites deste artigo, busca-se empreender uma discussão acerca de alguns elementos da categoria “questão social” e sua intervenção, marcada pela crise do capital e reforma do Estado, pois no atual contexto a legislação social vem sendo modificada pelo avanço do neoliberalismo, com alterações, inclusive, no texto constitucional que embasa os direitos relativos à seguridade social no país.

Assim, a discussão proposta é fundamentada numa revisão crítica de literatura e parte do seguinte questionamento: quais os principais obstáculos para a concretização da proteção de crianças e adolescentes no contexto neoliberal? Qual é a sua relação com a “questão social”? Para tanto, foi necessário seguir alguns procedimentos de revisão bibliográfica, com base em Dionne e Laville (1999, p. 113), que consistem em “revisar trabalhos disponíveis sobre a referida temática, objetivando selecionar tudo o que possa servir para a pesquisa proposta”, e nela tentar encontrar essencialmente os saberes e as pesquisas relacionadas com a questão, com a finalidade de tornar mais articuladas e conscientes as intenções objetivadas.

Desse modo, compreender o que está por trás da (des) proteção ao segmento infantojuvenil atravessa o entendimento da categoria “questão social” e, portanto, a compreensão de que a sociedade é nitidamente atravessada pelas políticas públicas que surgem em resposta a esse contexto.

## 2 "Questão Social" e Contradições Decorrentes do Modo de Produção Capitalista

Pensar a “questão social” remete à compreensão do modo de produção capitalista. Netto (2001, p. 45) aponta que ela “está elementarmente determinada pelo traço próprio e peculiar da relação capital/trabalho – a exploração” que permite, contraditoriamente, a intensa subjugação da classe trabalhadora pela classe que detém os meios de produção (burguesia), e a luta empreendida pelos trabalhadores para o reconhecimento e legitimação de suas demandas, a partir da luta de classes.

Cabe destacar que a exploração não é exclusiva da ordem capitalista; em sociedades anteriores, havia uma escassez decorrente do baixo nível de desenvolvimento das forças produtivas, o que legitimava desigualdades e privações. Na ordem burguesa, no entanto, a escassez decorre da apropriação privada do que é socialmente produzido – destacando-se a “apropriação do excedente e a decisão privada da sua destinação”. Nessa perspectiva, a “questão social” “tem a ver, exclusivamente, com a sociabilidade erguida sob o comando do capital” (NETTO, 2001, p. 46).

Em vista disso, a “questão social” significa “o conjunto de problemas políticos, sociais e econômicos que o surgimento da classe operária impôs no mundo no curso da constituição da sociedade capitalista” (CERQUEIRA FILHO, 1982, p. 21). Assim como Netto (2001), Cerqueira Filho (1982, p. 21) reforça que essa categoria está “fundamentalmente vinculada ao conflito entre o capital e o trabalho”, embora a sua gênese esteja relacionada aos problemas sociais das diferentes formações pré-capitalistas, “sua origem data da segunda metade do século XIX, quando a classe operária faz sua aparição no cenário político na Europa Ocidental”; é por iniciativa dessa classe que a “questão social” é colocada no centro do palco político da época (PASTORINI, 2010, p. 106).

No que se refere à “questão social” no Brasil, é importante situar que o contexto histórico do seu surgimento se deu no início do século XX quando, por consequência do processo de industrialização e urbanização, a classe operária reivindicou melhores condições de trabalho (o que significava sua própria vida). Cerqueira Filho (1982) aponta que até a década de 1930 a “questão social”, vista como caso de polícia, de fato significava o não reconhecimento das demandas da classe trabalhadora. A “questão social”, então, mesmo sendo tratada como caso de polícia, não pôde ser contida e/ou solucionada, requerendo do Estado a combinação com outras formas de tratamento a exemplo dos dispositivos ideológicos. No entanto, esse reconhecimento tem a marca da essência contraditória do capitalismo, visto que ao reconhecer certos direitos, o Estado se utilizava de outras formas de dominação. Assim, há uma alternância entre os recursos ideológicos e repressivos do Estado, embora todos os seus aparelhos “funcionem simultaneamente através da repressão e da ideologia” (CERQUEIRA FILHO, 1982, p. 28).

<sup>1</sup> Netto (2001) destaca que a expressão “questão social” não possui apenas um significado, ao contrário, tem atribuições de sentidos e compreensões diversas. Desse modo, segue-se o entendimento do autor e seu posicionamento ao colocar a palavra entre aspas.

Ao reconhecer que a “questão social” tem sua raiz na sociedade capitalista, não é possível desvincular suas manifestações da formação social, características históricas, políticas, econômicas, culturais e regionais. Desse modo, Pastorini (2010, p. 114) indica que a sua redefinição atravessa os diferentes estágios capitalistas, mas sua problemática permanece essencialmente a mesma. A estrutura dessa categoria é composta pela “relação capital/trabalho (exploração)”, “preocupação com a coesão social” e pelas “manifestações das desigualdades e antagonismos” inerentes ao referido modo de produção.

Em paralelo à resposta sobre a “questão social”, o exemplo das políticas sociais tem como objetivo fundamental o “enfrentamento daquelas situações que possam colocar em xeque a ordem burguesa”. No entanto, esse enfrentamento está longe de alcançar a raiz do problema, pelo contrário, visa intervir nas “manifestações da ‘questão social’ com problemáticas particulares, fragmentando, estilhaçando e atomizando as demandas sociais” como uma estratégia de repressão e coesão da ordem social. Contraditoriamente, quando a “questão social” se torna pública, as medidas utilizadas para o seu enfrentamento já não podem ser pensadas estritamente como mecanismos que contribuem para a acumulação do capital, ao invés disso devem ser vistas como “uma mediação entre a sociedade civil e o Estado, que reflete sua dupla característica de coerção e de consenso, de concessão e de conquista” (PASTORINI, 2010, p. 113-114).

Faleiros (2013, p. 32) atenta para que “as formas pelas quais o acesso aos serviços sociais é implementado nos diversos países não são idênticas, variando de acordo com as conjunturas políticas e pressões sociais”. Isso repercute na forma como são vistas e nos caminhos da análise das políticas sociais, pois, dependendo da correlação de forças, podem ser vistas como formas de manutenção da força de trabalho, direitos conquistados pelos trabalhadores, arranjos do bloco governante, concessões das elites, instrumento de manutenção ou redução de desigualdades.

Além disso, Telles (1996, p. 85) direciona que é importante problematizar outros aspectos cruciais, tais como: a reforma do Estado e o sentido da responsabilidade pública; as mudanças decorrentes do processo de reestruturação produtiva que desafiam a universalização de direitos; a substituição do modelo fordista pela acumulação flexível e regulação do mercado de trabalho, que tem como consequência o desemprego e o trabalho precário, “afetando sociabilidades, identidades, modos de existência e também formas de representação”. Assim, a autora entende que esses aspectos levantados se reatualizam no atual momento histórico marcado pelo neoliberalismo vitorioso, pelo agravamento social das necessidades da classe trabalhadora e pelo estreitamento do horizonte de legitimidade de direitos, que encontra reforço no discurso neoliberal que associa o Estado com atraso e anacronismo, de um lado; e, de outro, modernidade com o mercado.

Destarte, vive-se num contexto de destituição e erosão dos direitos conquistados e de triunfo do capital financeiro, legitimado pelo discurso dominante, pois Pastorini (2010, p. 112) alerta que “na busca de obediência, o Estado moderno se apoia não só no monopólio da violência que ele detém, mas prioritariamente na sua capacidade de organizar o consenso”, fazendo necessária a “igualdade jurídico-política” de todos os cidadãos.

Ademais, é necessário perceber os contrapontos da relação entre “questão social” e políticas sociais para discutir acerca dos obstáculos para a consolidação da proteção de crianças e adolescentes na atual conjuntura, pois, a partir do modo de produção capitalista, emergem direitos desses segmentos etários, que, no entanto, são acompanhados por um intenso processo de degradação do que foi conquistado.

### ***3 O Receituário Neoliberal como Obstáculo para a Consolidação da Proteção à Criança e ao Adolescente***

O receituário neoliberal impôs, em nível global, uma orientação para o “desmantelamento” dos direitos da classe trabalhadora. Seu impacto foi mais perceptível em países fundados na desigualdade como o Brasil, onde as políticas sociais e direitos recém-conquistados tiveram (e têm) uma orientação para a privatização, descentralização, focalização e programas sociais de emergência sob o argumento de reforma do Estado.

Com a expansão do capitalismo, o Estado-nação tem perdido a sua centralidade tradicional no que se refere a sua privilegiada posição econômica, social e política. Isso se deve à influência das instituições multilaterais que “corroem a capacidade do Estado-nação para conduzir ou controlar fluxos de pessoas, bens, capital ou ideias, como fez no passado” (SANTOS, 2002, p. 36).

Dessa forma, o Estado-nação “não é só redefinido, mas perde algumas das suas prerrogativas econômicas, políticas, culturais e sociais, debilitando-se”. O discurso propagado por esse sistema é que o Estado não é competente para gerir assuntos

nacionais (IANNI, 2008, p. 43). Assim, a ideologia dominante acaba por convencer as grandes massas da ineficiência estatal, apontando o mercado como a solução para os problemas da sociedade, revitalizando o ideário liberal (hoje instituído no neoliberal) que, segundo Netto (2011), pressupõe que o destino pessoal é função do indivíduo como tal, ou seja, tanto o êxito como os fracassos sociais são creditados ao sujeito individual.

Nesse ensejo, o capitalismo empreendeu estratégias de pressão que, aliadas ao processo de globalização, impuseram um redirecionamento do Estado culminando com a sua reforma. Assim, o Estado perde relativamente a sua autonomia, como aponta Bresser-Pereira (1997, p. 14-15):

A globalização impôs, assim, uma dupla pressão sobre o Estado: de um lado representou um desafio novo - o papel do Estado é proteger seus cidadãos, e essa proteção estava agora em cheque; de outro lado, exigiu que o Estado, que agora precisava ser mais forte para enfrentar o desafio, se tornasse também mais barato, mais eficiente na realização de suas tarefas, para aliviar o seu custo sobre as empresas nacionais que concorrem internacionalmente.

Nessa direção, Bresser-Pereira (1997) aponta que a superação dessa crise estaria intrinsecamente vinculada à superação da crise fiscal do Estado, à redefinição de suas formas de intervenção no âmbito econômico e social através da contratação de organizações públicas não estatais para a execução de serviços básicos como saúde, educação, assistência social e cultura; com ênfase na implantação da administração pública gerencial.

A contribuição de Bresser-Pereira (1997) não é corroborada por Abrucio (1999) na medida em que propõe uma reforma do Estado que não considera os aspectos históricos e culturais próprios da formação brasileira, os quais poderiam interferir diretamente no êxito do modelo de administração pública gerencial proposta. Assim, para Abrucio (1999) e Santos (2002) não é possível pensar o Estado e sua reforma sem levar em consideração aspectos socioeconômicos e as peculiaridades regionais e dos diversos países. No que se refere à reforma do Estado brasileiro, ela foi pensada a partir da priorização do capital à medida que destacou “a despesa pública e converteu as despesas sociais em bode expiatório da falência do Estado” (OLIVEIRA, 1999, p. 7), ocultando as verdadeiras pretensões e a sua funcionalidade para o capitalismo. Assim, o Estado ocupa uma posição contraditória ao protagonizar seu próprio fracasso e regular a sua própria desregulação para benefício do capitalismo.

Ademais, Behring e Boschetti (2007) apontam que essa reforma não possibilitou impactos qualitativos nas políticas públicas, especialmente no que se refere ao campo da proteção social; visto que a alocação de recursos estagnada e a cobertura insuficiente são marcas permanentes. O que as autoras destacam desse contexto é que o fundo público funciona como um elemento fundamental para a reprodução do capital e da força de trabalho. Ele reflete as disputas existentes na sociedade de classes: de um lado, os trabalhadores buscam garantir o uso da verba pública para o financiamento de suas necessidades (políticas públicas); de outro, no contexto da chamada crise fiscal do Estado, acirra-se a disputa pelo fundo público sob acusações neoliberais de estatização, de desperdício e estímulo à dependência.

Assim, o pano de fundo dessa reforma é a crise do capital, “o estado de crise da sociedade capitalista é estrutural”, e seus sintomas não estão limitados apenas na esfera econômica, mas em múltiplas dimensões da produção e reprodução da vida social. Apesar do seu caráter globalizado, “os níveis das consequências aviltantes dependem das ações estatais de cada país”, pois o Estado é um ator importante e indispensável, “uma vez que custos sociais perpassam diretamente por suas ações e não ações” (AMORIM, 2010, p. 91-93). Sobre essa relação entre capital e Estado, Sader (2004, p. 07) aponta que

A hegemonia financeira tem sua contrapartida no papel central desempenhado pelos “mercados” como reguladores das relações sociais. E os “mercados”, como se sabe, não reconhecem direitos. Reconhecem o poder dos capitais, é o reino do capital, que se expande tanto mais quanto se retrai a regulação estatal e a esfera dos direitos.

Desse modo, o Estado brasileiro, orientado pelo receituário neoliberal, preocupa-se em beneficiar o mercado em detrimento das políticas sociais acarretando sérias repercussões na esfera da cidadania, em especial, de alguns segmentos específicos, a exemplo de crianças e adolescentes.

Esse contexto de retração do Estado e extensão das relações mercantis põe em xeque avanços conquistados e materializados, como o Estatuto da Criança e do Adolescente e sua proposta de proteção integral à infância e à adolescência. Amaro (2014) enfatiza essa contradição ao destacar que o segmento infantojuvenil é o mais afetado pela violência e que a realidade tem mostrado que as políticas voltadas a essa expressão da “questão social” não dão conta da complexidade da demanda.

Amaro (2014) destaca que há diversos equipamentos voltados para o enfrentamento dessa problemática, no entanto, quando se trata de articulações técnicas, há deficiências em nível de gestão, promoção e proteção de políticas públicas. A autora, ao desenvolver um diagnóstico institucional, concluiu que as principais deficiências se referem à ausência de infraestrutura física e capacitação dos Conselhos Tutelares e de Direitos da Criança e do Adolescente; deficiências de articulações interpolíticas; falta de conhecimento da legislação e serviços ofertados pela rede de proteção e escassez de entidades e programas que atuem na proteção e prevenção da violência.

Em decorrência dessas deficiências, Amaro (2014, p. 40) afirma que resultam graves consequências como “a fragilidade e incredibilidade da política pública e rede institucional”; tendo em vista que, muitas vezes, a articulação entre os serviços funciona a partir de relações pessoais entre profissionais que se organizam para encaminhamentos individuais e daquelas situações que são consideradas mais urgentes. Isso gera o desrespeito e a violência institucional e a “reedição de novos abusos e da revitimização”.

Dessa feita, o atendimento prestado deve contemplar a realidade de crianças e adolescentes de forma a promover um acompanhamento contínuo, pautado no reconhecimento de seus direitos e se distanciando de práticas pontuais e clientelistas, marcantes no contexto das políticas públicas neoliberais. É imprescindível a compreensão profunda das incidências das expressões da “questão social” na formação sócio-histórica brasileira e da conformação da atual conjuntura para indicar os caminhos a percorrer e o enfrentamento crítico e efetivo desses desafios.

#### **4 Considerações Finais**

A reviravolta histórica no modo como são reconhecidos e tratados crianças e adolescentes no Brasil é inegável. No entanto, observa-se que as mudanças das normas não são suficientes para promover profundas transformações, especialmente no que se refere à proteção social. Sendo necessário um esforço coletivo que possibilite a compreensão das expressões da “questão social” para intervenções mais coerentes com a complexa realidade no qual estão inseridos.

No que se refere ao enfrentamento da violência contra crianças e adolescentes, é importante que instituições (públicas ou privadas) que integram o Sistema de Garantia de Direitos trabalhem em rede intersetorial, ouvindo e compartilhando ideias e experiências entre si, definindo fluxos e protocolos de atuação interinstitucional, avaliando os resultados das intervenções realizadas com crianças, adolescentes e suas famílias, e buscando o melhor caminho a trilhar em prol da proteção integral do referido segmento. Além de lutar por um financiamento que garanta a qualidade e a quantidade dos serviços prestados. É também necessária a compreensão da formatação da rede de serviços e da conjuntura em que está inserida para, assim, perceber o que está em jogo quando se fala de reforma do Estado e os seus impactos para as políticas públicas.

As imposições neoliberais têm orientado essa reforma para uma desresponsabilização do Estado no tocante à proteção social e intensificam a focalização na pobreza sem mudanças na estrutura social. Para Behring e Boschetti (2007), a combinação entre o recrudescimento da pobreza e da desigualdade e a “falta” ou “escassez” de recursos e de cobertura das políticas sociais tem sérios e duradouros desdobramentos: o “retorno do Estado policial” e, conseqüente estado de ausência de direitos.

Diante disso, não tivemos a pretensão de esgotar a temática proposta por esse texto e/ou apontar estratégias de superação dos obstáculos aqui levantados, no que se refere à proteção de crianças e adolescentes, mas apontar alguns elementos, quanto à “questão social” e o atual contexto marcado pelo avanço do neoliberalismo, para assim contribuir com um debate com mais qualidade.

#### **Referências**

- ABRUCIO, F. L. Federalismo e questões institucionais: o longo caminho das reformas nos governos estaduais. In: MELO, M. A. (Org.). *Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil*. Recife: Massangana, 1999.
- AMARO, S. *Crianças vítimas de violência: das sombras do sofrimento à genealogia da resistência: uma nova teoria científica*. 2. ed. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2014.
- AMORIM, A. A. O persistente estado de crise: nexos entre Estado, política social e cidadania no Brasil. In: BOSCHETTI, I. et al. (Orgs.). *Capitalismo em crise, política social e direitos*. São Paulo: Cortez, 2010.

- BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. *Política social: fundamentos e história*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2007.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. *A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Brasília: MARE, 1997.
- CERQUEIRA FILHO, G. *A “Questão Social” no Brasil: Crítica do Discurso Político*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.
- DIONNE, J.; LAVILLE, C. *A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas*. Tradução de Heloísa Monteiro; Francisco Settineri. Porto Alegre: Artmed; Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.
- FALEIROS, V. de P. *O que é política social*. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 2013.
- IANNI, O. *A sociedade global*. 13. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.
- NETTO, J. P. Cinco notas a propósito da “questão social”. *Temporalis*, v. 2, n. 3, jan./jun. 2001.
- NETTO, J. P. *Capitalismo monopolista e serviço social*. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- OLIVEIRA, F. de. Privatização do público, destituição da fala e anulação da política. In: OLIVEIRA, F.; PAOLI, M. C. (Orgs). *Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global*. Rio de Janeiro: Vozes, 1999.
- PASTORINI, A. *A categoria “questão social” em debate*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2010.
- SADER, E. Direitos e esfera pública. *Serviço social e sociedade*, São Paulo: Cortez, n. 77, ano XXV, mar. 2004.
- SANTOS, B. de S. Os processos da globalização. SANTOS, B. de S. (Org.). *A globalização e as ciências sociais*. São Paulo: Cortez, 2002.
- TELLES, V. da S. *Direitos sociais: afinal do que se trata?* Belo Horizonte: UFMG, 1999.
- TELLES, V. da S. Questão Social: afinal do que se trata? *São Paulo em Perspectiva*, v. 10, n. 4, 1996.