



**MARIA ISABEL MONFREDINI**

**PROTEÇÃO INTEGRAL E GARANTIA DE DIREITOS DA CRIANÇA  
E DO ADOLESCENTE: DESAFIOS À INTERSETORIALIDADE**

**CAMPINAS  
2013**



**UNICAMP**

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO**

**MARIA ISABEL MONFREDINI**

**PROTEÇÃO INTEGRAL E GARANTIA DE DIREITOS DA  
CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: DESAFIOS À  
INTERSETORIALIDADE**

**Orientador: Prof. Dr. José Roberto Rus Perez**

Tese de Doutorado apresentada à Comissão de Pós-Graduação da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas, para obtenção do título de Doutora em Educação, na área de concentração de Políticas, Administração e Sistemas Educacionais.

ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO  
FINAL DA TESE DEFENDIDA PELA ALUNA  
MARIA ISABEL MONFREDINI ORIENTADA  
PELO PROF.DR. JOSÉ ROBERTO RUS PEREZ

Assinatura do Orientador

**CAMPINAS  
2013**

Ficha catalográfica  
Universidade Estadual de Campinas  
Biblioteca da Faculdade de Educação  
Rosemary Passos - CRB 8/5751

M746p Monfredini, Maria Isabel, 1962-  
Proteção integral e garantia de direitos da criança e do adolescente : desafios à intersectorialidade / Maria Isabel Monfredini. – Campinas, SP : [s.n.], 2013.

Orientador: José Roberto Rus Perez.  
Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação.

1. Estatuto da Criança e do Adolescente. 2. Convivência Familiar. 3. Direito à educação. 4. Política social. 5. Proteção à Infância. I. Perez, José Roberto Rus, 1956-. II. Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Educação. III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

**Título em outro idioma:** Integral protection and guarantee of the rights of child and adolescent : challenges to intersectoriality

**Palavras-chave em inglês:**

Statute of Children and Adolescents

Family coexistence

Right to education

Public Policies

Social Policy

Child Protection

**Área de concentração:** Políticas, Administração e Sistemas Educacionais

**Titulação:** Doutora em Educação

**Banca examinadora:**

José Roberto Rus Perez [Orientador]

Miguel Gonzalez Arroyo

Richard Palro Pae Kim

Eloisa Mattos Hofling

Myrian Veras Baptista

**Data de defesa:** 25-09-2013

**Programa de Pós-Graduação:** Educação

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO**

TESE DE DOUTORADO

**PROTEÇÃO INTEGRAL E GARANTIA DE DIREITOS DA CRIANÇA  
E DO ADOLESCENTE: DESAFIOS À INTERSETORIALIDADE**

**Autor:** Maria Isabel Monfredini

**Orientador:** Prof. Dr. José Roberto Rus Perez

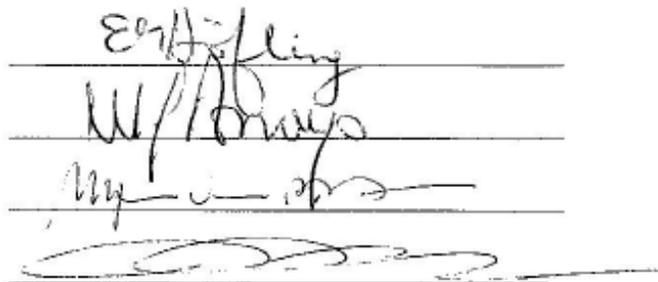
Este exemplar corresponde à redação final da Tese de  
Doutorado defendida por Maria Isabel Monfredini e  
aprovada pela comissão julgadora.

Data : 25/09/2013

Assinatura :

  
**Orientador**

**COMISSÃO JULGADORA;**



2013

À Sidnéa, mãe guerreira.  
Exemplo de amor e resignação em sua incansável luta pela vida.

A todas as crianças e adolescentes, pela riqueza e delicadeza dos ensinamentos que nos propiciam.

À criança e ao adolescente desprotegido, que enfrenta inúmeras diversidades.  
Que vive privações. Passa fome e vontades.  
Sofre com os maus-tratos, com a negligência e a violência que está exposto.  
Que sonha, mas, se cala pelo medo opressivo que lhe causam.  
Que busca amor, afeto e em quem confiar.  
Que está à procura de alguém para receber cuidados e proteção.  
Que quer ser filho e nos ensina a capacidade de resiliência.  
Que mobiliza os nossos mais puros sentimentos de respeito e admiração.

## **AGRADECIMENTOS**

Expresso o meu reconhecimento por todas as pessoas que compartilharam comigo a construção deste trabalho. Familiares, amigos e professores que me deram assistência, apoio, exemplos, ensinamentos. Pessoas muito especiais e importantes para mim.

Obrigada minhas queridas irmãs, mulheres de fibra, pela constante presença de vocês em minha vida. Amiga Rita Oliveira, que tão prontamente contribuiu com suas observações incentivadoras e ponderadas. Amigo José Antônio, que acompanhou de perto este meu percurso. Cida e Mônica, companheiras de tantos desafios profissionais na rotina do nosso trabalho.

Obrigada professor Dr. José Roberto Rus Perez pela oportunidade e paciência, pelos ensinamentos e apontamentos tão sensatos, pela indicação do caminho, pelo carinho e respeito em suas orientações.

Obrigada professores Dr Richard Pae Kim e Dra. Eloísa Höfling, pela presença incentivadora, marcante, imprescindível na qualificação e pela gentileza de continuar contribuindo na banca de defesa. Dr. Miguel Arroyo e Dra. Myriam Veras Baptista, professores que se dispuseram compartilhar os seus saberes. Obrigada aos professores Dra Ada Bragion Camolesi, Dr. Newton Bryan e Dra. Ana Elisa S. Queiróz de Assis, pela disponibilidade da suplência.

Obrigada colegas de trabalho no Tribunal de Justiça de São Paulo - assistentes sociais e psicólogos, pelos momentos em que pudemos trocar, compartilhar e aprender.

Obrigada amigos especiais que nunca se descuidam de mim!

## RESUMO

Este estudo exploratório se caracteriza por uma pesquisa bibliográfica, com o objetivo geral de compreender o desenho da política de proteção integral ancorado na intersectorialidade do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, para identificar as inter-relações com o campo da educação no Brasil. Insere-se na análise de políticas públicas, sendo o caminho metodológico pautado na caracterização da proteção integral e do Sistema de Garantia de Direitos numa perspectiva interdisciplinar, por estar estruturado com uma dimensão pedagógica especial, que requer ações intersectoriais e articuladas. A interlocução analítica tem como principal referência o Estatuto da Criança e do Adolescente que, após vinte e três anos de promulgação, continua tendo uma leitura fragmentada, contribuindo para o distanciamento da visão de totalidade em que vivem e estão imersos crianças e adolescentes.

Um pressuposto tem na questão da intersectorialidade e da articulação a vertente estruturante para que os improvisos sejam evitados e as intervenções se consolidem efetivamente com a instituição de protocolos interinstitucionais. Apontamos a articulação concentrada de todos os atores/operadores do Sistema de Garantia, como alternativa para consolidar uma prática organizada, estruturada e totalizante, visando superar a situação que está a demandar respostas efetivas, com propostas que rompam ou modifiquem a situação de ameaça ou de violação de direitos. Para tanto, encurtar a distância entre os marcos legais, normativos e regulatórios e a operacionalização da política de atendimento, transversal e intersectorial, é condição necessária e que vem rebater nos dilemas e problemas das políticas sociais setoriais. Aprender como a educação se insere e participa deste processo, fundamentou o nosso objeto de estudo, considerando a escola como um espaço de cuidado, onde se processam as relações para a manutenção do direito à educação.

A complexidade sinaliza que consensos teóricos e operacionais, permanecem postos como desafios, assim como a construção intersectorial de diálogos e acordos na operacionalização da proteção integral e dos direitos, nos arranjos institucionais e nas práticas decorrentes, para a estruturação da gestão da infância e da adolescência. Correlacionado está também à necessidade profissional, pois estar inserido neste Sistema não equivale dizer que se tem a necessária clareza de sua amplitude e complexidade. É preciso qualificar o conhecimento para desenhar e cimentar as especificidades territoriais.

Vários direitos encontram expressão e se entrecruzam com o campo da educação, mas, especificamente, tomamos como parâmetro o direito à convivência familiar, que permite entender o quanto a escola pode ser um local que contribui para romper as discriminações em torno da criança e do adolescente acolhido institucionalmente. Para demonstrar uma alternativa de prática intersectorial, priorizamos considerações mais gerais sobre as audiências concentradas, ocorridas no âmbito da justiça da infância e da juventude.

Palavras-chave: Estatuto da Criança e do Adolescente, Convivência Familiar, Direito à Educação, Política Pública, Política Social, Proteção à Infância,

## **ABSTRACT**

This exploratory study is characterized by a bibliographic research, with the overall goal of understanding the structure of the full protection policy anchored in the intersectoriality of the System and the Guarantee of the Rights of the Child and Adolescent to identify the interrelationships with the field of education in Brazil. It is part in a public policy analysis, being the methodological process based in the characterization of integral protection and of the System and the Guarantee of Rights from an interdisciplinary perspective, to be structured with a special pedagogical dimension that requires intersectoral action and articulated. The analytic dialogue has as main reference the Statute of Children and Adolescents that after twenty-three years of enactment, still has a fragmented understanding, contributing to the detachment of the total reality that live and are immersed the children and adolescents.

There is an assumption in the issue of intersectoriality, and articulation the structuring axis for the improvisations be avoided and interventions be consolidated efficiently with the establishment of interinstitutional protocols. The articulation concentrated of all the actors / operators of the System the Guarantee is pointed as an alternative to consolidate a practice organized, structured and totalizing, aiming to overcome the situation that is to demand effective responses, with proposals that break or modify the threat situation or violation of the rights. Therefore, shorten the gap among the legal frameworks, normative and the regulatory and the practice of attendance policy, intersectoral and transversal it is necessary and that comes rebut in the dilemmas and problems of sector social policies. Grasping as the education is part of and takes part in this process, it was the object of study, considering the school as an area of care where happens the processing of relationships for the maintenance of the right to education.

The complexity indicates that theoretical consensuses and operational, remain as challenges, as well as the intersectoral construction of dialogues and agreements in the operations of full protection and of the rights, in the institutional arrangements and in the practices arising to the structure of management of childhood and adolescence. Correlated is also the professional necessity because to be inserted in this system is not equivalent to saying that it has the necessary clarity of scale and complexity. It is needed qualify the knowledge to draw and cement the specifications territorial.

Various rights find expressions and intercross with the field of education, but, specifically, we take as a parameter the right to family coexistence, that allows to understand how the school may be a place that contributes to break the discrimination around the child and adolescent institutionally accepted. To demonstrate an alternative of practical intersectoral it was prioritized more general considerations about the hearings concentrated, that occurring in the context of justice of children and youth.

Keywords - Statute of Children and Adolescents, Family Coexistence, Right to Education, Public Policies, Social Policy, Child Protection

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ABMP – Associação Brasileira de Magistrados, Promotores e Defensores Públicos da Infância e da Juventude

CEATS/FIA – Centro de Empreendedorismo Social e Administração em Terceiro Setor da Fundação Instituto de Administração

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

CRAS – Centro de Referência de Assistência Social

CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social

CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

DH – Direitos Humanos

ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

MEC – Ministério da Educação

NEPP – Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da UNICAMP

ONU - Organização das Nações Unidas

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

PNCFC - Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária

PNEDH – Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos

SAP – Síndrome de Alienação Parental

SEDH – Secretaria Especial dos Direitos Humanos

SINASE - Sistema Nacional de Atendimento Sócioeducativo

SIPIA – Sistema de Informação para a Infância

SGD – Sistema de Garantia de Direitos

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SUS - Sistema Único de Saúde

TJ – Tribunal de Justiça

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

VIJ – Vara da Infância e da Juventude

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 – Ciclos Sociais da ONU (1989-2002) (p.16 )

Quadro 2 – Principais marcos históricos da institucionalização da infância brasileira: do Império a Ditadura Militar (p. 26)

Quadro 3 - Contextualização histórica das principais normatizações e legislações em relação à infância e à adolescência no Brasil (1985-2012) (p.32)

Quadro 4 - Padrões Internacionais de Direitos da Criança – Marcos Históricos (1924-2007) (p.41)

Quadro 5 - Estatuto da Criança e do Adolescente: Medidas de Proteção (p.49)

Quadro 6 - Eixos estratégicos de ação do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (p.62)

Quadro 7 - Linhas de ação e diretrizes da política de atendimento da criança e do adolescente (p.98)

Quadro 8 – Tipos de redes sociais e suas principais características (p.108)

Quadro 9 - População em relação à idade escolar : Brasil:2010 (p.145)

Quadro 10 - Taxa de cobertura, analfabetismo e de conclusão do ensino: Brasil:2010 (p.146)

Quadro 11 - Medidas socioeducativas a que estão sujeitos os adolescentes que praticam ato infracional (p.156)

Quadro 12 – Compilação de alguns dados sobre o panorama nacional da execução de medida socioeducativa de internação (2011) (p.159)

Quadro 13 - Síntese das diretrizes pedagógicas do atendimento socioeducativo para adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto e fechado (p.165)

Quadro 14 - Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária: diretrizes e questões estruturais necessárias para sua implementação (p. 208)

Quadro 15 – Plano Nacional de Convivência Familiar: ações interfaceadas com a educação no eixo análise da situação e sistemas de informação (p. 210)

Quadro 16 – Plano Nacional de Convivência Familiar: ações interfaceadas com a educação no eixo atendimento (p. 213)

Quadro 17 - Plano Nacional de Convivência Familiar: ações interfaceadas com a educação no eixo marcos normativos e regulatórios (p. 217)

Quadro 18- Plano Nacional de Convivência Familiar: ações interfaceadas com a educação no eixo mobilização, articulação e participação – objetivo 2 (p. 219)

Quadro 18.1. Plano Nacional de Convivência Familiar: ações interfaceadas com a educação no eixo mobilização, articulação e participação – objetivo3 (p.220)

Quadro 18.2. Plano Nacional de Convivência Familiar: ações interfaceadas com a educação no eixo mobilização, articulação e participação – objetivos 5 e 6 (p.221)

Quadro 18.3. Plano Nacional de Convivência Familiar: ações interfaceadas com a educação no eixo mobilização, articulação e participação – objetivos 7 e 10 (p.222)

Quadro 19 - Tipos de violência contra a criança e o adolescente (p.231)

Quadro 20 - Modalidades de Acolhimento (p.239)

Quadro 21 – Panorama geral das audiências concentradas realizadas no Estado de São Paulo no período de 27/07 a 27/10/2010 (p. 253)

Quadro 22 - Audiências Concentradas no Estado de São Paulo: indicador de êxito em relação ao desacolhimento institucional (2010) (p.254)

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 - Princípios da Doutrina de Proteção Integral (p. 48)

Figura 2 - O Sistema de Garantia de Direitos inserido nas normas, diretrizes e princípios do Estatuto da Criança e do Adolescente (p.61)

Figura 3 – Sistema de Garantia de Direitos (p.63)

Figura 4 – Fluxo de atendimento do Conselho Tutelar: requisição de vaga em creche (p.77)

Figura 5 – ECA: Política de Atendimento aos Direitos da Criança e do Adolescente (p. 99)

Figura 6 - Estrutura formal do Sistema Nacional de Atendimento Sócioeducativo e a integração intersistemas de políticas públicas (p.162)

Figura 7 – Sistema Único de Assistência Social: serviços socioassistenciais por níveis de proteção (p. 203)

## **LISTA DE GRÁFICOS**

Gráfico 1 - Proporção de desacolhimento em relação ao destino (p. 255)

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	1
<b>CAPÍTULO 1. INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA: TRAJETÓRIA E TRANSFORMAÇÕES TECIDAS NAS RELAÇÕES INTERPESSOAIS E SOCIAIS</b>	9
1.1.Cidadania e Direitos Humanos	10
1.2.Infância e Adolescência: da invisibilidade para o avanço dos direitos	22
1.2.1. A categoria social de estudo	33
1.3.Os direitos humanos da criança e do adolescente e a historicidade do Estatuto da Criança e do Adolescente	40
1.3.1. O tripé dos princípios estruturantes do Estatuto da Criança e do Adolescente	46
1.3.2. Estatuto da Criança e do Adolescente: marco de inovações	52
<b>CAPÍTULO 2. O SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS</b>	59
2.1. A defesa dos direitos humanos da criança e do adolescente: garantia de acesso à justiça e à proteção jurídico-social	66
2.1.1. Conselho Tutelar: diálogos necessários para protagonizar e defender os direitos humanos de crianças e adolescentes	72
2.2. A promoção dos direitos humanos da criança e do adolescente	82
2.2.1. Política Social	83
2.2.2. A política de atendimento da criança e do adolescente: conjunto articulado de ações para assegurar direitos	95
2.3. Intersetorialidade e rede: a construção partilhada em busca de resoluções para problemas e necessidades	100
2.4. Articulação concentrada: compromissos compartilhados, diálogos interdisciplinares e espaços de novas práticas	111

<b>CAPÍTULO 3. ESCOLA, PROTEÇÃO INTEGRAL E GARANTIA DE DIREITOS : TEMAS EMERGENTES</b>	118
3.1. Escola, família e criança em situação de risco	136
3.2. O acesso à educação e a evasão escolar	144
3.3. Adolescente em situação de risco e o ato infracional	154
3.4. Alienação Parental: algumas reflexões	170
3.5. Adoção: a vinculação jurídica, social e emocional	175
<b>CAPÍTULO 4. O DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR</b>	182
4.1. Família: trajetórias, pertencimento e os marcos legais	184
4.2. O direito à convivência familiar	196
4.2.1 O plano nacional de promoção, proteção e defesa do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária e suas interfaces com a educação	205
4.3. Família e infância: as diferentes formas de violência	224
4.3.1. Maus tratos na infância e na adolescência	230
4.4. O rompimento do vínculo familiar com medida protetiva de acolhimento institucional	238
4.5. Audiências Concentradas: novos espaços de prática interdisciplinar	251
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	262
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS – LIVROS E ARTIGOS</b>	270
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS – LEIS E DOCUMENTOS OFICIAIS</b>	281

## INTRODUÇÃO

Esta é uma pesquisa bibliográfica, classificada como um estudo exploratório, cujo objetivo central é proporcionar uma visão geral sobre a intersetorialidade da proteção integral da criança e do adolescente e mais especificamente, sobre as possibilidades de interlocuções da proteção integral com o campo da educação. Ao mesmo tempo, este trabalho se articula às reflexões geradas pela experiência profissional. A motivação para seu desenvolvimento deriva da nossa atuação como assistente social judiciária no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo – campo de trabalho que, diariamente, lida com as mais diversas expressões da questão social envoltas em conflitos e situações limites (violações ou ameaças de direitos) em relação à criança e ao adolescente.

A construção deste trabalho está ancorada à concepção de que crianças e adolescentes são sujeitos de direitos e demandam proteção integral, com prioridade absoluta. Nesse sentido, buscamos compreender o debate que se amplia na ruptura da premissa de infância como tempo de passagem para tratarmos da necessidade de se perceber, com consciência, a infância em sua particularidade, a fim de ser respeitada e colocada a salvo de ameaças e de violações. Sobretudo, faz-se necessária a clareza de que diferenças e desigualdades atravessam a infância (SARMENTO, 2005) e demarcam as formas de ser e de estar no mundo da cultura, da legislação, da educação, do lazer, do brincar.

Trazer esta reflexão para o campo da educação sinaliza as inúmeras possibilidades de articulação, integração e participação nas ações e no diálogo efetivo da diversidade e da desigualdade das formas de ser e viver a infância e a adolescência.

A pesquisa se fundamenta na compreensão da dimensão pedagógica da proteção integral ancorada na intersetorialidade do Sistema de Garantia de Direitos, buscando identificar as inter relações com o campo da educação. Considerando, segundo Charlot (2006), a educação como um campo mestiço e como um triplo processo de humanização, socialização e singularização, é possível apreender e identificar a relação entre educação e proteção integral, que também se sustenta nesta tríade, com base na perspectiva da intersetorialidade.

Deste modo, considera-se que toda criança demanda proteção integral, no entanto, aquelas que se encontram em situação de risco, em vulnerabilidade, em qualquer tipo de desvantagem social, educacional, econômica e cultural, requerem uma atenção especial e mais direcionada; a proteção integral assume, desta forma, contornos mais específicos. No âmbito desta reflexão, os seguintes questionamentos nortearam a elaboração deste estudo: Das necessidades à concretização do direito, como se estrutura a proteção integral da criança e do adolescente? Quais as possibilidades de interlocuções e de articulações de saberes e práticas entre o Sistema de Garantia de Direitos e a Educação?

Para responder a estas questões, buscamos compreender a proteção integral ancorada na dimensão interdisciplinar e intersetorial do Sistema de Garantia de Direitos da criança e do adolescente, no âmbito de alguns temas e de alguns instrumentos normativos, a fim de identificar as inter-relações com o campo da educação no Brasil. Pretendemos com isto, trazer o debate dos direitos humanos da criança e do adolescente sob a perspectiva da proteção integral, de modo a demonstrar que a educação vem sendo chamada às mais diversas interlocuções na promoção dos direitos.

No entanto, uma vez que a educação envolve um amplo sistema com distintas estruturas, é preciso esclarecer que, ao associarmos a educação na intersetorialidade ao Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, estamos nos referindo à educação pública (ensinos infantil, fundamental e médio) e elegendo a escola como “uma instituição enraizada no mundo da vida social”, como “uma organização complexa, plural e multidiscursiva” (ESTEVÃO, 2004, p. 58), como um espaço de cuidado, onde se processam as relações para a manutenção do direito à educação. Ainda, segundo Gamboa (1989), a escola figura como espaço que também reproduz as contradições e pode ser, ou não, gerador de mudanças: nesse sentido, a compreensão das relações da escola com o todo social tem exigido novas abordagens e entendemos que o Sistema de Garantia de Direitos seja uma delas.

Desse modo, percorremos, metodologicamente, o caminho do levantamento bibliográfico dos temas subjacentes à criança e ao adolescente e nos ancoramos na dimensão sócio histórica dos processos sociais para a construção das temáticas que se desdobram da proteção integral. Assim, a interlocução analítica tomou por referência:

- As questões conceituais de infância trazidas pela sociologia da infância;
- Os documentos normativos de defesa integral da criança e do adolescente, destacando as diretrizes constitucionais da prioridade absoluta e o Estatuto da Criança e do Adolescente, reconhecidamente o instrumento legal que instituiu a proteção integral e a Lei de Diretrizes e Base, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional;
- O desenho da política de proteção integral e suas características organizacionais, que sinalizam para a mudança de referencial ao estabelecer a defesa, a promoção e o controle da efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente;
- Ênfase na defesa e na promoção dos direitos. Na defesa, através da garantia de acesso à justiça e à proteção jurídico social, voltadas para o sistema de justiça traduzido na Vara da Infância e da Juventude e no Conselho Tutelar como órgão autônomo representativo da sociedade para zelar pelos direitos da criança e do adolescente. Na promoção dos direitos, o quadro geral das políticas sociais e, em especial, a política da educação;
- As temáticas que se desdobram da proteção integral, principalmente aquelas afetas aos temas sócio jurídicos presentes no nosso cotidiano de trabalho profissional e com os quais temos uma vivência direta de intervenção, tais como cidadania; direitos; estado de bem estar e política social; família e novas configurações; situação de risco e de vulnerabilidade social; maus tratos; adolescentes em conflito com a lei; acolhimento institucional; evasão escolar; trabalho infantil; alienação parental; adoção e convivência familiar, enquanto temas vinculantes que transitam, inclusive, no campo da educação;
- A concepção de intersetorialidade e os conceitos interdependentes que se agregam na conexão entre os serviços derivados das políticas sociais, tais como articulação e rede, uma vez que o ECA está desenhado de modo que o trabalho em rede e as articulações interinstitucionais e intersetoriais das ações são premissas estruturantes e, com base nesta perspectiva, a proteção integral e a garantia de direitos se situam como construção sustentada no caráter intersetorial.

O desafio deste percurso metodológico foi o de compreender a proteção integral e a garantia de direitos no âmbito destes temas e destes instrumentos, para apreender as possibilidades de interfaces e de interlocuções com o campo da educação.

É importante ressaltar que localizamos mais intensamente, no tempo, nosso foco de interesse a partir do ano de 1988, período de referência que sedimenta, no Brasil, significativas mudanças trazidas pela Constituição Federal. Outro ponto a ser salientado é que, devido à extensão e complexidade dos temas decorrentes da política de proteção integral, a análise e a avaliação da implementação da política, bem como, o financiamento, não foram contemplados especificamente. Por se tratar, de uma fase da *policy*, a implementação demandaria outra especificidade, em decorrência da abrangência requerida em estudos de implementação. Os mecanismos de financiamento e da gestão financeira da política, a despeito de sua relevância e de estudos específicos dedicados a este tema, da mesma forma que a implementação, demandaria outras especificidades em relação ao seu detalhamento.

Os quatro capítulos presentes foram construídos a partir de uma organização didática dos temas e dos subtemas, a fim de favorecer a compreensão e deixar expressas suas vinculações; nesse sentido, estão situados em razão de sua abrangência e dos desdobramentos decorrentes em relação à proteção integral e à garantia de direitos. No primeiro capítulo, foram contempladas reflexões sobre cidadania e direitos que, vistas por sua historicidade, revelam que o reconhecimento dos direitos de cidadania, por longas décadas, esteve voltado unicamente às pessoas adultas, sendo que a criança passou a ter expressão no campo das preocupações sociais e legitimidade em relação aos direitos, somente quando foi compreendida como agente social ativo no processo de reprodução da vida social (MARCHI, 2009).

Cidadania e direitos não são temáticas que se elaboram dentro de um único arcabouço teórico, no domínio exclusivo de uma disciplina, contudo, o debate sobre os direitos humanos, reavivado e expandido, ganha maiores espaços nas questões amplas que afetam os seres humanos, sobretudo, crianças e adolescentes. Este debate encontra novas expressões no campo de estudos da sociologia da infância, que elege a infância como uma categoria social imersa no contexto social, econômico, político e cultural, cuja dimensão social e intersubjetiva a individualiza como protagonista, com capacidade de expressão e de manifestação de vontade.

No âmbito da legislação e dos instrumentos normativos e regulatórios, este movimento de ruptura, que alterou e remodelou a noção de infância, também se expressa. Internacionalmente, com a Declaração dos Direitos da Criança e com a Convenção sobre os Direitos da Criança e, no Brasil, atinge seu ponto de maior evidência com o Estatuto da Criança e do Adolescente, instrumento jurídico de proteção integral e de garantia de direitos que promoveu mudança no método e na gestão da infância, alterou paradigmas e inovou em várias frentes. Promoveu uma mudança cultural, ao gerar novos valores, procedimentos e condutas, ao oferecer os princípios éticos e metodológicos, bem como, as diretrizes a serem seguidas por todos os órgãos e instituições públicas, privadas e do terceiro setor, que tenham por objeto o atendimento à criança e o adolescente. Entretanto, nestes seus vinte e três anos de existência, pelo fato de não ter sido totalmente incorporado e implementado, ainda desperta debates polêmicos na sociedade.

O segundo capítulo está voltado para a compreensão do Sistema de Garantia de Direitos desenhado pelo ECA, cujos parâmetros para sua institucionalização e fortalecimento são oferecidos pela Resolução n. 113/2006 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA). Este Sistema tem a finalidade de promover, defender e controlar a efetivação integral de todos os direitos da criança e do adolescente (direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais, coletivos e difusos) e apresenta peculiaridades nem sempre evidenciadas com relativa facilidade: Trata-se de um Sistema estratégico, para além de um sistema de atendimento, complexo em sua estruturação. Mecanismos e estratégias para a sua consolidação, consensos teóricos e operacionais, são questões de fundo que ainda permanecem como desafios, assim como a proposta de intersetorialidade, que apresenta dificuldades de ser construída empiricamente, tanto em um plano mais geral de consensos conceitual e metodológico, quanto no plano local do território. Deste modo, ainda se faz necessário consolidar mecanismos que assegurem, efetivamente, a proteção integral, o que nos leva a acreditar que a articulação concentrada de todos os atores/operadores deste Sistema possa ser um dos caminhos a se trilhar, a exemplo da implantação de um processo formalizado para construção do trabalho intersetorial e em rede que, concentradamente, se volte para a situação daquela criança ou adolescente a demandar respostas efetivas, com propostas que rompam ou modifiquem a situação de exposição à ameaça ou à violação de direitos.

Assim, um pressuposto deste estudo tem na questão da intersetorialidade e da articulação das políticas sociais setoriais e, conseqüentemente, dos serviços e dos atores sociais (operadores desses serviços), a vertente estruturante para que os imprevistos sejam evitados e as intervenções se consolidem em melhores condições com a criação de fluxogramas de trabalho. Isto não significa apenas a existência da rede de serviços, vai além, ao demandar uma conexão estruturada e formalizada para que os serviços dialoguem e se comprometam. Neste sentido, a formalização de protocolos de atuação e a concentração de todos os atores operadores do Sistema de Garantia de Direitos são mecanismos essenciais para selar e cimentar os compromissos em relação à criança e ao adolescente que está a demandar atenção para superar as situações de violações de direitos.

O terceiro capítulo foi construído visando apreender a educação inserida no Sistema de Garantia de Direitos, onde o direito à educação é inseparável dos demais direitos da infância e da adolescência e não se distancia dos princípios que o sustentam, quais sejam, princípios de universalização, equidade, intersetorialidade. (COSTA E LIMA, 2001) O campo da educação, entendido como “um campo de saber fundamentalmente mestiço” (CHARLOT, 2006, p. 9) e “como um instrumento de democratização” (GOHN, 2002), ancorou este debate e a escola, neste contexto, representa um dos espaços no qual parte significativa dos fenômenos sociais se manifestam. A leitura que a escola faz de crianças em situação em risco e como interage com tais questões, bem como os diálogos que promove com a rede de proteção social, são indicadores de como esta questão toma um corpo especial quando se trata de olhar pela capacidade de inclusão da escola pública, que acolhe um contingente diferenciado de crianças e adolescentes pertencentes às classes sociais menos favorecida, com uma extensão de necessidades não satisfeitas, com diferentes vivências e expectativas de futuro, sendo que algumas nem as têm. Assim, emergem e transitam alguns temas em relação ao direito à educação e à garantia dos demais direitos, sendo que os selecionados na elaboração deste trabalho foram os relacionados à escola, à criança e família em situação de risco; ao acesso à educação e a evasão escolar; aos adolescentes em situação de risco e o ato infracional; à alienação parental e à adoção. Na reflexão e discussão destes temas acreditamos ter sido possível construir uma amostra das inúmeras possibilidades de interlocuções da educação com o Sistema de Garantia de Direitos.

No quarto capítulo, para desenvolver mais especificamente esta possibilidade de articulação e de interlocução, optamos por trazer o direito à convivência familiar da criança e do adolescente com a finalidade de demonstrar a relevância deste tema, amplo por sua natureza e que permite várias articulações. Foram privilegiadas questões gerais de família, que possibilitam compreender o movimento de diferentes formatos e arranjos de organizações familiares, na medida em que a ênfase se desloca da consanguinidade pura e simples, para as alianças e afinidades, onde as funções de cuidado, solicitude e capacidade de proteção dos seus membros são privilegiadas. Nesta esteira, enfocamos os avanços trazidos pelo arcabouço legal, cujas legislações oferecem o padrão de proteção do Estado, no qual a família deve ser objeto de atenção. Desta maneira, ao alargar as concepções de família, são oferecidos os parâmetros para definições conceituais. No entanto, o modo de ser de uma família pode apresentar “deficiências”, incluindo neste rol o fenômeno multifacetado dos maus tratos, cujas reflexões foram construídas com base nos paradigmas das ciências sociais, jurídicas e da saúde.

Vinculado à convivência familiar, o significado e a representação do rompimento do vínculo familiar e da medida protetiva de acolhimento institucional estão postos como desafios, em razão do número expressivo de crianças e adolescentes vivendo em abrigos. Esgotar todos os recursos para a permanência da criança na família antes da medida judicial de acolhimento é a prerrogativa de base, no entanto, como ainda encontramos acolhimentos justificados pela pobreza que, no conjunto dos demais motivos acabam sobressaindo, localizar este debate no plano ampliado das políticas sociais oferece margem para o pressuposto de que quanto mais crianças e adolescentes acolhidos em determinado território, menos os serviços derivados dessas políticas estão conseguindo atingir a população alvo desta demanda – crianças, adolescentes e suas famílias.

Neste contexto, é possível afirmar que o direito à convivência familiar também encontra expressão na educação. Buscando respostas, recorreremos ao Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária a fim de mostrar que 20% das ações propostas incluem a educação com os demais atores, a exemplo da parceira na garantia do direito à convivência familiar e que delas decorrem as possíveis inter-relações, tais como: i) identificar condicionantes que favoreçam ou ameacem a convivência familiar; ii) participar da elaboração de estratégias de integração da rede de atendimento às famílias e no

desenvolvimento de ações educativas sobre cuidados e educação de filhos; iii) ampliar a oferta dos serviços de educação infantil de zero a cinco anos; iv) estimular a criação de oficinas culturais enquanto espaço de reflexão e para fortalecer as convivências familiar e comunitária e a prevenção da violência contra crianças e adolescentes, entre outros.

Encontramos nas audiências concentradas, ocorridas no âmbito da justiça da infância e da juventude com crianças e adolescentes acolhidos institucionalmente, um exemplo para demonstrar uma alternativa de prática intersetorial, inclusive, para referendar que compromissos formalizados no trabalho intersetorial e em rede podem representar maiores chances de êxito quando se pretende criar condições que busquem, efetivamente, assegurar a proteção integral – neste caso específico, para promover avanços em direção à garantia do direito da convivência familiar de crianças e adolescentes privados deste direito, por viverem em instituições de acolhimento.

Embora haja uma gama de trabalhos de excelente qualidade e produções teóricas de alto nível na área da criança e do adolescente, concordamos com Elias (1994, p. 94) quando afirma que o “estado social do conhecimento sobre os problemas das crianças é [...] ainda muito incompleto”. A escuta, a fala da criança e do adolescente e o protagonismo juvenil estão apenas começando a ganhar expressividade nas produções. Tal incompletude também ocorre em relação às formas institucionalizadas em que se consolidam o trabalho com crianças e adolescentes, em especial aquelas situadas no campo das políticas sociais.

Esperamos, deste modo, trazer contribuições que possam ser úteis ao debate provocando novas e fecundas pesquisas. Quando se trata de crianças e adolescentes, principalmente daquelas com as quais nos encontramos em débito por viverem com tantos direitos violados, desprezados e não atendidos em razão de sua condição de classe social, de etnia, gênero e de orientação sexual, o desejo de promover mudanças sempre está latente e pulsa na intenção de buscarmos mais e melhores condições de uma vida digna e de um desenvolvimento saudável. Muito já foi feito nas últimas décadas, mas muito ainda há que ser feito para que se realizem boas e produtivas mudanças.

## **CAPÍTULO 1. INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA: TRAJETÓRIAS E TRANSFORMAÇÕES TECIDAS NAS RELAÇÕES SOCIAIS E INTERPESSOAIS**

Historicamente, a constituição da cidadania e as modificações que se processaram em relação ao reconhecimento dos direitos civis, políticos e sociais, por longas décadas estiveram afetos às pessoas adultas, sem referências a crianças e adolescentes. Nesse sentido, a questão de fundo que ancora as reflexões deste capítulo é a passagem para o reconhecimento da criança e do adolescente como cidadãos de direitos – temática que, embora marcada de forma intensa nos estudos, nos debates e nas produções acadêmicas, continua a apresentar *déficits* de seu enraizamento na cotidianidade.

Reconhecida como categoria social e como construção histórica, a criança ganhou expressão e legitimidade no campo dos direitos e das preocupações sociais, em um processo contínuo de construção e de reconstrução. A alavanca para esta compreensão acontece com a retomada do processo histórico da afirmação da cidadania e de seus decorrentes direitos – desta forma, com na base na perspectiva histórica, procuramos localizar a construção dos direitos de cidadania da criança e do adolescente. Reavivado e expandido, o debate atual sobre direitos humanos na cultura ocidental, de acordo com Santos (1997), reinventa a linguagem da emancipação, mas não sem tensões dialéticas da modernidade ocidental, sendo a política de direitos humanos fator chave para compreender tais tensões. Este espaço de questões amplas, afeta todos os indivíduos, incluindo crianças e adolescentes.

Os discursos que se criaram em torno dos Direitos Humanos, universais, interdependentes e indivisíveis (Conferência Mundial de Viena de 1993), numa acepção mais geral, mas principalmente em torno dos direitos das crianças e adolescentes, parecem reforçar a ideia de que as disputas hierárquicas de poder estão sempre em jogo e em constante alteração. Este é um campo permeado por processos de reconstrução, de modo que conhecer as trajetórias e as transformações da infância e da adolescência através dos movimentos mais amplos e da conquista dos direitos de cidadania, embasa a concepção de que os direitos estão regulamentados, constituídos legalmente, mas mesmo assim, a capacidade de protegê-los e de respeitá-los (BOBBIO, 2004) se molda e se amolda à conjuntura política, social e econômica.

Para estabelecer a argumentação que elucida a importância dos recentes mecanismos legislativos e científicos na reelaboração da representação social da infância no Brasil, será retomado o percurso da constituição dos direitos de cidadania e da implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente, como um dos principais instrumentos jurídicos, senão o principal, de proteção à infância que opera hoje na sociedade brasileira. O Estatuto da Criança e do Adolescente ofereceu uma visibilidade diferenciada à infância. Chamou a atenção para a necessidade de respeitar sua dignidade e garantir seus direitos fundamentais, de modo que a responsabilidade pela infância passa a ser de todos que, direta ou indiretamente, estejam vinculados a ela e, portanto, uma responsabilidade da sociedade de modo amplo.

### **1.1. Cidadania e Direitos Humanos**

Os termos cidadania e direitos estão diretamente imbricados na concepção de justiça: compreender a cidadania pela via dos direitos requer o resgate histórico da constituição dos direitos do homem que pautaram os avanços da ampliação da cidadania. Na literatura, a referência clássica nos remete a T.H.Marshall (1967), que elucidou a concepção histórica da formação dos direitos civis (século XVIII), políticos (século XIX) e sociais (século XX) como componentes da cidadania. Assim, os direitos civis se formaram no conjunto de ações necessárias à liberdade individual: direito à vida, à igualdade, direito de ir e vir, propriedade, de fé, entre outros, ou seja, direitos de ter sua cidadania reconhecida pelo pertencimento a uma nação. A formalização do direito se compôs de maneira a não bastar o reconhecimento: é preciso organismos que o apliquem e assegurem sua implantação prático-efetiva (MACHADO, 2006).

Os direitos políticos no século XIX se relacionam à participação política: o direito de votar e ser votado, de constituição de grupos de representações políticas, de filiação a partidos políticos e do sufrágio universal e que foram agregados aos direitos civis. Já os direitos sociais, que se configuraram no final do século XIX e início do século XX, trazem o elemento novo, reconhecendo a necessidade de se constituir uma sociedade mais justa e equilibrada, com vistas a compensar a desigualdade social promovida pelo capitalismo. Em

grande medida, foi fruto de conquistas promovidas pelos trabalhadores e se consolidou com a Declaração dos Direitos do Homem de 1948, com o reconhecimento de que o homem tem o direito de contar com um grau de bem-estar composto pela satisfação das necessidades básicas e sociais, de viver, de se alimentar, ter saúde, educação, enfim, direitos que formam o conjunto de situações fundamentais necessárias, inerentes à vida e a seu desenvolvimento. As instituições ligadas a esses direitos podem ser exemplificadas pelos sistemas públicos de saúde, de educação e dos serviços sociais, em geral, vinculados em grande medida às políticas públicas sociais.

Concordamos com Pereira (2008) que Marshall tornou-se referência obrigatória, em escala mundial, por ter contribuído no dimensionamento e na compreensão da política social, tomando o tema da constituição histórica dos direitos de cidadania (direitos civis, políticos e sociais) por base, ultrapassando a visão paternal, assistencial e contratual da política social de até então:

Do ponto de vista lógico e filosófico, [...] a principal diferença entre as três categorias, qual seja: os direitos sociais possuem uma postura afirmativa (positiva) em relação à ingerência do Estado, enquanto que os civis e políticos negam essa ingerência em nome das liberdades privadas. Assim enquanto os direitos sociais dizem respeito aos *consumidores* de bens e serviços sociais, os civis e políticos dizem respeito aos indivíduos como *agentes* de sua própria provisão (PEREIRA, 2008, p.97).

No movimento delineador dos direitos como categorias históricas, observa-se que eles emergiram gradualmente, por isso são mutáveis, suscetíveis de transformação e de ampliação. Segundo Bobbio (2004), o desenvolvimento dos direitos do homem passou por três fases: i) afirmaram-se os direitos de liberdade ao limitar o poder do Estado e ao reservar para os indivíduos, ou grupos de indivíduos, uma esfera de liberdade em relação ao Estado; ii) afirmaram-se os direitos políticos, geraram a participação cada vez mais ampla dos membros da comunidade no poder político e iii) afirmaram-se os direitos sociais, que se consolidaram com o amadurecimento de novas exigências e novos valores (bem-estar e igualdade) não apenas de modo formal, mas através ou por meio do Estado.

Desta forma e de acordo com o autor, os direitos civis, políticos e sociais, podem ser considerados como o conjunto dos direitos fundamentais que, no decorrer do século XX, foram ampliados. Vários autores (BOBBIO, 2004; KING, 1988, SIMÕES, 2007) pontuam

a existência de quatro gerações de direitos. A primeira geração foi expressa na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789), fruto da Revolução Francesa no século XVIII e na Declaração dos Direitos do Homem aprovada pela Assembleia Geral da ONU em 10 de dezembro de 1948 por 48 Estados.

A segunda geração se constituiu em decorrência do processo de expansão do capitalismo e das lutas dos trabalhadores contra as condições predatórias do trabalho, com a concepção de direitos sociais. Nesse âmbito, King (1988) avalia que os direitos civis e políticos conferiram poucas implicações para a economia, mas o advento dos direitos sociais transformou o papel do Estado e também a relação entre Estado e economia e, em consequência, as causas e a natureza do conflito social nessas sociedades se modificaram.

A terceira geração, composta na segunda metade do século XX através do fortalecimento e da universalização dos princípios democráticos, foi caracterizada inicialmente de forma abstrata e assumida pelos movimentos sociais, tais como o fim dos crimes contra a humanidade, pela paz, pela autodeterminação dos povos, por um meio ambiente saudável e ecologicamente equilibrado (SIMÕES, 2007). Desses movimentos resultou o reconhecimento do Estado pela legitimidade das reivindicações dos direitos coletivos e difusos dos quais, de maneira resumida e breve, podemos dizer que os Direitos Difusos são aqueles dirigidos às pessoas indeterminadas e não necessariamente identificáveis. Os Direitos Coletivos são aplicados aos grupos, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si sendo, por este motivo, determináveis, a exemplo da defesa do meio ambiente e do direito do consumidor. Nesse período também estão inseridos os direitos da infância e da juventude.

Finalmente, a quarta geração de direitos, decorrente da crise dos direitos sociais, se constitui com a internacionalização econômica e os conflitos entre interesses nacionais, que vêm gerando a formulação de direitos que assegurem a garantia efetiva de procedimentos éticos e democráticos, de participação nas decisões governamentais, de divulgação das informações de interesse social, de transparência das decisões, da diversidade dos grupos sociais e da soberania das nações (SIMÕES, 2007). Neste conjunto, inclui-se ainda a instituição dos conselhos deliberativos nas políticas públicas sociais. Para Bobbio (2004), também se inserem na quarta geração, aqueles que permitem a manipulação do patrimônio

genético (pesquisa biológica), cujos efeitos, segundo o autor, são cada vez mais traumáticos para o mundo.

Neste movimento histórico, os direitos humanos constituíram marco civilizatório – sem eles, o Estado Democrático se fragiliza e os demais “níveis” de direitos também não se efetivam e nem são respeitados. Seu “conjunto” assegura e procura garantir o respeito à vida, à liberdade e à dignidade, assim como o direito ao desenvolvimento integral do indivíduo, fundamentais, portanto, para a preservação do cidadão.

Bobbio (2004) analisa o movimento da representação dos direitos, indicando que a Declaração dos Direitos do Homem de 1789 inspirou e orientou o processo de crescimento da comunidade internacional, trazendo valores comuns partilhados pela humanidade. Posteriormente, a mesma representou a passagem do direito pensado para o realizado o que, segundo o autor, trouxe concreticidade ao direito, mas perdeu em universalidade, uma vez que os direitos são protegidos e válidos apenas no âmbito do Estado que os reconhece deixando de ser direitos do homem, para serem direitos do cidadão: “São direitos do homem somente enquanto são direitos do cidadão deste ou daquele Estado particular”. (BOBBIO, 2004, p.49)

Já a Declaração de 1948 tem o marco da afirmação dos direitos universal e positiva. Universal, dado que os princípios não contemplam apenas os cidadãos do Estado, mas todos os homens; positiva, porque os direitos do homem não deverão ser apenas proclamados ou idealmente reconhecidos, mas efetivamente protegidos, até mesmo contra o próprio Estado que os tenha violado: “Serão os direitos do cidadão daquela cidade que não tem fronteiras, porque compreende toda humanidade; ou em outras palavras, serão os direitos do homem enquanto direitos do cidadão do mundo”. (BOBBIO, 2004, p.49/50). A afirmação positiva dos direitos representa o reconhecimento da igualdade e da dignidade e reforça a questão da solidariedade como mecanismo inerente ao tratamento entre os indivíduos<sup>1</sup>.

Desta forma, o autor analisa o movimento dialético da Declaração Universal que se iniciou pela universalidade abstrata dos direitos naturais, passando para os direitos positivos

---

<sup>1</sup>No Brasil, a proteção da dignidade como valor supremo tornou-se universal somente na Constituição Federal de 1988, que sob o impulso da igualdade, atribuiu caráter social ao valor da dignidade (SIMÕES, 2007).

concretos, retomando, na terceira fase, a universalidade (não mais abstrata, mas concreta) dos direitos positivos universais. Para além das dificuldades de implementar as garantias na comunidade internacional, o mesmo autor avalia haver problemas em relação ao conteúdo, à qualidade e à quantidade dos direitos elencados, ao mencionar que a Declaração é mais do que um sistema doutrinário e menos do que um sistema de normas jurídicas, cujo princípio é o ideal comum a ser alcançado pelos povos e nações, que deverão estar reconhecidos e protegidos nas Constituições.

Para Vieira (2003), as declarações de direitos e as constituições produzidas a partir da Revolução Francesa e também da Americana, (Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão em 1789 e Declaração de Direitos de Virgínia de 1776) iniciaram a moderna linguagem dos direitos humanos, cujo pressuposto moral e fundamento básico são o de que todas as pessoas são merecedoras de igual respeito e consideração. Nas palavras do autor:

Os direitos básicos não são uma dádiva transcendente, mas uma consequência da decisão recíproca dos cidadãos iguais e livres. O contrato social é uma metáfora dessa decisão, assim como os momentos constituintes, em que se declaram direitos, são tentativas de dar concretude aos ideais de autonomia; do livre estabelecimento das leis sob as quais a comunidade pretende viver. (VIEIRA, 2003, p.29/30) (grifos nossos).

Segundo o autor, os Direitos Humanos, no início do século XX, passaram por um processo de erosão, permeado pela exclusão moral, pela irracionalidade e pela capacidade do homem de se autodestruir, que culminou com o holocausto, com a bomba atômica e demais atrocidades, fazendo surgir a ideia contemporânea de direitos humanos que compreende, por sua vez, a ideia de proteção na busca de assegurar determinados valores e interesses fundamentais: “O estado de direito e o constitucionalismo democrático estabelecem os pilares deste sistema, o cerne do nosso processo civilizatório.” (VIEIRA, 2003, p.30), sendo as declarações e o sistema internacional de direitos as traduções desses princípios. Bobbio (2004, p. 21) também defende a ideia de progresso civilizatório trazido pelos direitos do homem que, ao lado da democracia e da paz, fazem parte de um mesmo movimento histórico, pois, “sem direitos do homem reconhecidos e protegidos, não há democracia; sem democracia, não existem as condições mínimas para a solução pacífica dos conflitos”.

No pós Segunda Guerra e acompanhando o mesmo movimento da expansão da cidadania para além das fronteiras do Estado Nacional, iniciou-se o processo da construção de um sistema internacional de direitos humanos, representando a saída da esfera nacional para a incursão na esfera internacional, cujos países membros, por serem signatários, são avaliados e monitorados<sup>2</sup>. As Convenções e as Conferências Internacionais que configuram este sistema promulgam a interdependência entre os países e se desdobram em outros documentos<sup>3</sup>. A Declaração dos Direitos da Criança de 20 de novembro de 1959 é um destes “desdobramentos”, na medida em que reconhece que a criança necessita de proteção especial e tem uma singularidade em relação ao adulto que deve ser respeitada, ou seja, para além dos direitos do homem como indivíduo, desenham-se novos direitos de grupos humanos, povos e nações (BOBBIO, 2004). No entanto, é a partir da década de 1990 que as Conferências ganham importância no cenário mundial a ponto de mobilizar governos, sociedade civil organizada, influenciar as políticas e a busca de soluções conjuntas, além de instituir instâncias judiciais supranacionais.

Quando as conferências completam ciclos de cinco ou dez anos, realiza-se um balanço das iniciativas de implementação das suas resoluções. Governos e organizações não governamentais discutem a concretização dos programas de ação definidos pelas conferências, formados pelos comitês que produzem relatórios de avaliação. Os encontros globais que integram o Ciclo Social da ONU podem ser observados a seguir:

---

<sup>2</sup> Um exemplo desse monitoramento é possível ser observado no último relatório do Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF, intitulado “Situação da Infância e da Adolescência Brasileira 2009. O Direito de Aprender. Potencializar avanços e reduzir desigualdades”, contendo avaliações sobre a situação da criança e do adolescente no país, com foco na educação e nos programas sociais.

<sup>3</sup>Na área de direitos humanos, o Brasil se encontra sob a jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos, instituição judiciária autônoma com o objetivo de aplicar a Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Dois juristas brasileiros já atuaram nesta Corte: Cançado Trindade (1999 a 2001) e Hélio Bicudo que presidiu a Comissão Interamericana de Direitos Humanos junto à OEA no período de 1998 a 2001. Comissão cujo objetivo é o de velar pelos direitos humanos nos Estados membros do Sistema Interamericano, denunciando violações e fazendo recomendações aos Estados para a implementação efetiva dos direitos humanos (Guia de Direitos Humanos, 2003 p. 279).

Quadro 1 - Ciclos Sociais da ONU – 1989-2002

<b>Encontros Globais – ONU</b>	<b>Local</b>	<b>Ano</b>
Cúpula Mundial sobre a Criança	Nova York	1989
Conferência Mundial sobre Educação para Todos	Jontien	1990
Conferência Internacional sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO 92)	Rio de Janeiro	1992
Conferência Mundial de Direitos Humanos	Viena	1993
Conferência Internacional de População e Desenvolvimento	Cairo	1994
Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social	Copenhague	1995
Conferência Mundial sobre a Mulher	Pequim	1995
Conferências sobre Assentamentos Humanos “Habitat”	Istambul	1996
Cúpula Mundial de Alimentação	Roma	1996
Declaração Universal sobre Genoma Humano e Direitos Humanos	Paris	1997
Conferência Intergovernamental sobre Políticas Culturais para o Desenvolvimento	Estocolmo	1998
Declaração e Programa de Ação sobre uma Cultura para a Paz	Nova York	1999
Iniciativas de Suporte sobre Desenvolvimento Social (Cúpula Copenhague + 5)	Genève	2000
Declaração de Compromissos sobre HIV/AIDS	Nova York	2001
Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e as Formas Correlatas de Intolerância	Durban	2001
Declaração Universal sobre Diversidade Cultural	Paris	2001
Declaração Rio + 10	Johannesburgo	2002

Fonte: Guia de Direitos Humanos, 2003

No Brasil, o Programa Educação para Todos (com base na recomendação da Conferência de Jontien em 1990) e o Programa Nacional de Direitos Humanos (com base na recomendação da Conferência de Viena em 1993) são exemplos de políticas públicas criadas em decorrência das conferências mundiais da ONU. Quanto a este último, o Brasil já construiu três planos: o primeiro, lançado em 13 de maio de 1996; o segundo, em 13 de maio de 2002 e o terceiro Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH III), lançado em dezembro de 2009. Este fez emergir, por sua vez, manifestações contrárias em relação a

alguns pontos mais específicos considerados “polêmicos”, mas, ao mesmo tempo, diversos grupos sociais e de representações profissionais manifestaram apoio ao Plano. Os pontos de maiores discussões se voltaram à aprovação do projeto lei que descriminaliza o aborto; à preservação da memória histórica e à construção da verdade (“Comissão da Verdade”) sobre o período da ditadura militar (1964 -1985); à conciliação para conflitos agrários; à não ostentação de símbolos religiosos e ao reconhecimento da união civil entre pessoas do mesmo sexo.

Tomando por base esta breve contextualização, podemos dizer que nos Direitos Humanos estão compostos os direitos civis, políticos e sociais considerados a sustentação para o respeito aos demais direitos “segmentados ou setorizados”, sendo que para cada um deles há um conjunto de instituições “obrigadas” a respeitá-los. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos de Viena declara que todos os direitos humanos são universais, interdependentes e inter-relacionados:

Quando associamos a expressão “humanos” à ideia de “direitos”, a presunção da superioridade, inerente aos direitos em geral, torna-se ainda mais peremptória, uma vez que esses direitos buscam proteger valores, interesses e necessidades indispensáveis à realização da condição de humanidade de todas as pessoas. (VIEIRA, 2003, p. 27)

Santos (1997) salienta que os direitos humanos podem ser colocados a serviço de uma política progressista e emancipatória quando se adota uma concepção multicultural que desenvolvem seu potencial emancipatório e quando se libertam do seu falso universalismo para se tornarem multiculturais e guias emancipatórios. Ainda segundo o autor, os direitos humanos reinventam, nos dias atuais, a linguagem da emancipação, em meio às tensões dialéticas da modernidade ocidental, sendo a política de direitos humanos fator chave para compreender tais tensões. Nesse sentido, são identificadas por Santos, três tensões dialéticas nas relações entre: regulação social e emancipação social; Estado e a sociedade civil; Estado-nação e globalização. Com base nestas tensões, o autor desenvolve um quadro analítico, reforçando o potencial emancipatório da política de direitos humanos, “no duplo contexto da globalização, por um lado, e da fragmentação cultural e da política e

identidades, por outro” (SANTOS, 1997 p. 13) buscando justificar, assim, uma política progressista de direitos humanos com âmbito global e legitimidade local<sup>4</sup>.

Com esta perspectiva o autor constrói suas argumentações e análise, identificando que a complexidade dos direitos humanos pode ser concebida como globalização hegemônica (globalizações de cima para baixo), ou contra-hegemônica (globalizações de baixo para cima). Nesta última situa o cosmopolitismo e o patrimônio comum da humanidade<sup>5</sup>, sendo que, para operarem de baixo para cima, os direitos humanos devem ser reconceitualizados como multiculturais. Neste sentido, ressalta que as culturas consideram os seus valores e a cultura ocidental tende a formular os direitos humanos como universais, no entanto, [...] “todas as culturas possuem concepções de dignidade humana, mas nem todas elas as concebem em termos de direitos humanos”. (SANTOS, 1997, p. 21).

Analisa ainda que o contexto cultural local dos direitos humanos se situa nos regimes internacionais de aplicação dos direitos humanos: o europeu, o interamericano, o asiático e o africano. Na nossa cultura ocidental, o autor aponta duas versões dos direitos humanos: a liberal e a marxista, alegando que esta última é preferível, pois amplia para os domínios econômico e social a igualdade, enquanto a versão liberal apenas considera legítimo o domínio político: “As pessoas e os grupos sociais têm o direito a ser iguais quando a diferença os inferioriza, e o direito a ser diferentes quando a igualdade os

---

<sup>4</sup> Santos (1997) argumenta sobre a dificuldade de se definir a globalização. Indica não haver uma entidade única chamada de globalização e, deste modo, propõe o termo no plural – globalizações, pois analisa que não há globalização genuína e que ela pressupõe a localização. Assim, considera haver diferentes modos de produção da globalização e os nomeia como *localismo globalizado* (processo em que determinado fenômeno é globalizado com sucesso); *globalismo localizado* (impacto de práticas e imperativos transnacionais nas condições locais). Ambos são considerados, pelo autor, como globalizações de cima-para-baixo, isto é, hegemônicas. “A divisão internacional da produção da globalização assume o seguinte padrão: os países centrais especializam-se em localismos globalizados, enquanto aos países periféricos cabe tão-só a escolha de globalismos localizados. O sistema-mundo é uma trama de globalismos localizados e localismos globalizados” (p. 17).

<sup>5</sup> Quanto ao cosmopolitismo, Santos (1997), afirma que “as formas predominantes de dominação não excluem aos Estados-nação, regiões, classes ou grupos sociais subordinados a oportunidade de se organizarem transnacionalmente na defesa de interesses percebidos como comuns, e de usarem em seu benefício as possibilidades de interação transnacional criadas pelo sistema mundial” (p.17). Inclui algumas atividades cosmopolitas como: as organizações transnacionais de direitos humanos, redes mundiais de movimentos feministas, organizações não governamentais transnacionais, entre outros. Já o patrimônio comum da humanidade, “trata-se de temas que apenas fazem sentido enquanto reportados ao globo na sua totalidade” (p. 18) e que são geridos pela comunidade internacional em nome das gerações presentes e futuras. Exemplos são a sustentabilidade da vida humana na terra, temas ambientais como a proteção da camada de ozônio, a biodiversidade, etc.

descaracteriza. Este é, consabidamente, um imperativo muito difícil de atingir e de manter”. (SANTOS, 1997, p. 30)

Neste processo evolutivo e nas configurações históricas da cidadania e dos direitos, a constituição do Estado- Nação parece ser o ponto de partida comum sustentando o debate entre os autores que buscam tratar do tema, não isento de posturas diferenciadas. Segundo Afonso (2001), a cidadania moderna (séculos XVIII e XIX) está associada ao poder do Estado na medida em que é este que a reconhece e garante:

No seu sentido mais restrito a cidadania pressupõe o reconhecimento de uma relação jurídica de pertença a uma determinada comunidade política e, como consequência, o acesso a alguns direitos elementares diretamente decorrentes da posse legal de uma nacionalidade tutelada por um determinado Estado. (AFONSO, 2001, p. 21)

No entanto, para o autor, o reconhecimento da cidadania, apesar de incorporar critérios mais abrangentes, tem sido historicamente um processo baseado na inclusão de alguns e na exclusão de muitos (ato arbitrário e seletivo em relação ao pertencimento, aos fatores econômicos, culturais, aos níveis de alfabetização, raça, sexo), que demarca a ambivalência e a contraditoriedade das questões afetas à cidadania.

Para Carvalho (2006), a cidadania inclui várias dimensões, sendo que algumas podem estar presentes sem as outras. A cidadania plena (aquela que combina liberdade, participação e igualdade para todos) é o ideal no Ocidente, talvez inatingível, mas tem servido de parâmetro para o julgamento da qualidade da cidadania em cada país e em cada momento histórico; segundo o autor, a maneira como se formaram os Estados-nação condiciona a construção da cidadania e, acrescentaríamos, a condição de sujeito de direito, a particularização de um direito. Em sua avaliação do processo histórico brasileiro, o autor considera que o direito social precedeu os demais e conclui que até a década de 1930 não éramos um povo organizado politicamente e tampouco havia a consolidação de um sentimento nacional. A participação era limitada a pequenos grupos e, por este motivo, atribuía uma cidadania em negativo onde “o povo não tinha lugar no sistema político, seja no Império, seja na República” (CARVALHO, 2006, p.83). O autor toma como marco a década de 1930 com as mudanças sociais e políticas e avalia que a cidadania resultante desse processo é passiva, receptora e não ativa. Desta maneira, mostras de alteração (cidadania ativa e reivindicatória) somente serão observadas no período de

redemocratização do país, ao se materializarem legalmente (ainda com deficiências na prática) na Constituição Federal de 1988.

Neste processo histórico, Santos (1987) corrobora o mesmo princípio ao inserir o conceito de “cidadania regulada”, quando da constituição das primeiras proteções sociais dadas pelo seguro social, uma vez que os direitos sociais eram assegurados apenas ao trabalhador com carteira de trabalho assinada, considerado, por sua vez, cidadão através da inserção em ocupações reconhecidas. Desta forma, o Estado ditava, via profissão, quem era e quem não era cidadão, sendo a cidadania regulada destituída de um caráter de universalidade, ao estar vinculada à inserção no mercado de trabalho e em ocupações reconhecidas e definidas em lei – o caráter de universalidade no Brasil foi conquistado somente com a Constituição de 1988<sup>6</sup>.

Embora a compreensão dos princípios seja fundamental e norteadora, a temática da cidadania e dos direitos não se faz dentro de um único arcabouço teórico. A pluralidade enriquece o debate na medida da incompletude e do não domínio de uma única disciplina que possa dar conta sozinha de explicar, significar, situar e contextualizar direitos e cidadania. Tal multiplicidade e suas fronteiras estão remetidas à multiplicidade de ações em que o homem está imerso, cujas dimensões demandam visão interdisciplinar que contemple as diferentes contribuições dos saberes, contextualizado no tempo e no espaço social. No entanto, é possível afirmar que o núcleo central dos direitos básicos está composto por um sistema de valores de respeito, de igualdade, de vida plena e de solidariedade, entretanto, para que ganhem sentido na vida das pessoas e cheguem até elas, é preciso que estas ações sejam permanentes e promovam transformações, tendo em vista a gama de conflitos e contradições encontradas neste caminho, em especial quanto à capacidade do Estado em respeitar e proteger os direitos. Em que pese os direitos proclamados serem o ponto de partida, em relação ao seu conteúdo, segundo Bobbio (2004), o processo está inconclusivo, uma vez que não basta fundamentar os direitos, é preciso protegê-los. Para isso, não basta proclamá-los sem que se pense nas medidas postas para a sua efetiva proteção.

---

<sup>6</sup> São direitos sociais: a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados. (Constituição Federal, 1988, Art. 6º).

Para que as leis e os tratados atinjam efetivamente a vida das pessoas e se consolidem, é necessária a criação de “instrumentos” que representem essa possibilidade e se transformem em ações efetivas junto a todos os cidadãos, ou seja, não basta apenas serem definidos e previstos constitucionalmente. A garantia dos direitos e das liberdades fundamentais não se realiza apenas com a garantia jurídico-formal, mas sobretudo, com a presença de mecanismos socioeconômicos dirigidos e planejados com a finalidade de atingir a concretização desses direitos, a exemplo das políticas sociais. (VIEIRA, 2007).

Nesse sentido, políticas sociais apoiadas em direitos sociais tornam então obrigatórias as medidas estatais para elevar a condição humana dos titulares dos mesmos (MACHADO, 2006). Assim, os direitos sociais asseguram aos indivíduos os benefícios e serviços instituídos pelo Estado, cujos deveres devem ser traduzidos nas políticas públicas sociais e que, se violados, podem contar com a representação diante do Poder Judiciário.

Nesse contexto, a cidadania ativa é transportada para além dos direitos básicos e fundamentais formalmente definidos e instituídos, tendo como corolário a participação que desemboca na geração e na reformulação de novos direitos imbricados na cotidianidade. Instrumentos de gestão de políticas públicas sociais (conselhos, por exemplo) são artefatos que compõem esse substantivo, referendando a participação social. Participação enquanto forma de controle social no exercício da cidadania, responsável e comprometida com a melhoria da qualidade de vida e na busca de mecanismos que se encaminhem para a diminuição das desigualdades sociais, ainda consideradas, em nossos dias, entraves no quadro dos direitos humanos. Uma vez que a cidadania engloba um conjunto de direitos assentados no princípio da dignidade, ser sujeito de direitos comporta o reconhecimento da titularidade de direitos humanos fundamentais, civis e sociais.

Para a criança e o adolescente os direitos humanos fundamentais transcendem os direitos à vida, à liberdade, ao respeito e à dignidade. Neste rol, inclui-se o direito à convivência familiar e comunitária, ao lazer, ao esporte, à alimentação, à profissionalização, à cultura, à educação e à saúde. Contudo, a infância percorreu processos históricos específicos até atingir o reconhecimento formal de seres em condições peculiares de desenvolvimento com direitos a serem protegidos e terem sua cidadania respeitada. Esse processo de demarcação específica de uma etapa da vida não foi linear e nem homogêneo,

mas permeado por concepções distintas, que transformaram a imagem da criança, conforme veremos a seguir.

## **1.2. Infância e Adolescência: da invisibilidade para o avanço dos direitos**

Em linhas gerais, pretende-se refletir sobre os significados e as práticas históricas da construção social e também da representação social da infância. Nesse âmbito, Sarmento (2005) ressalta que os constructos teóricos se utilizam de estudos sobre categoria estrutural da geração na análise de processos de estratificação social e na construção das relações sociais. A geração subdivide-se em grupo de idade e grupo de um tempo histórico definido. No primeiro grupo, se concentram as relações estruturais e simbólicas de uma classe etária definida e no segundo, papéis e práticas sociais em determinado período histórico.

Enfrentar esse desafio requer identificar a multiplicidade de fatores que compõem a forma e o quadro de interpretação da criança, que também estrutura as formas cotidianas de “ser criança”. Este quadro, em nossa sociedade ocidental, está permeado pela construção de fatores que emergem do olhar e das práticas que os adultos desenham como “formas ideais de ser criança” – o contraponto dessa categorização consiste em olhar para a criança como sujeito social ativo.

O percurso das ciências sociais, econômicas e médicas trazem “particularidades” das crianças e dos cuidados que elas necessitam. Tais temas vieram ganhando visibilidade teórica e sensibilidade cotidiana ao longo dos últimos séculos através da arte, dos tratados educacionais e médicos e, mais recentemente, das propostas de políticas públicas. Estudos de Ariès (2006), Elias (1994), Donzelot (2001) e Rizzini (2006/2008) nos conduzem ao desenvolvimento das configurações assumidas pela família e pela infância, plasmando a representação social da infância. As relações intrafamiliares, bem como, as condutas dos pais para com os filhos e o papel do Estado, foram se desenhando de acordo com épocas que marcaram o processo histórico em relação à família e ao significado em relação aos cuidados com os filhos. Assim, a periodização da vida é uma dimensão fundamental para a compreensão da produção e reprodução da vida social, na organização social, dado que:

O modelo pelo qual a vida é periodizada e o tipo de sensibilidade investida na relação entre as diferentes faixas etárias são, na antropologia, uma dimensão central para a compreensão das formas de sociabilidade em

diferentes contextos e em sociedades distintas. A análise das categorias e dos grupos de idade é parte importante das etnografias preocupadas em dar conta dos tipos de organização social, das formas de controle de recursos políticos e das representações sociais. (DEBERT, 1999, p.39)

Nesse sentido, Ariès (2006) destaca que, a cada época, corresponderam uma idade privilegiada e uma periodização particular da vida humana: a juventude é a idade privilegiada do século XVIII, a infância do século XIX e a adolescência do século XX. Variações estas, dependentes das relações demográficas que exprimem a reação da sociedade diante da duração da vida. Embora as idades da vida – infância e puerilidade, juventude e adolescência, velhice e senilidade – designem períodos diferentes, nem sempre corresponderam apenas às etapas biológicas, mas às funções sociais. Isto é, as faixas etárias nem sempre foram marcadores de passagens para avanços, tendo em vista que dependia de cada um alcançar determinado estágio de maturidade que permitisse ingressar e conviver com o mundo adulto de onde então teria seu aprendizado: “Assim que a criança tinha condições de viver sem a solicitude constante de sua mãe ou de sua ama, ela ingressava na sociedade dos adultos e não se distinguiu mais destes”. (ARIÈS, 2006, p. 99).

O autor acima referido mostra que a infância é uma construção social e que a família se transformou, profundamente, na medida em que modificou suas relações internas com a criança. Ou seja, os sentimentos de família e de infância passaram a moldar as modificações estruturais que foram se processando na vida das famílias e, conseqüentemente, das crianças e das sociedades, no entanto, até o século XVIII, o sentimento de infância não significava o mesmo que afeição pelas crianças. Tal sentimento, isto é, a consciência da particularidade infantil, foi vetor transformador para o “sentimento de família” e para o prenúncio da família moderna.

Essa transformação foi composta não só pela família, mas também pela escola que, de acordo com Ariès (2006, p.159), retiraram a criança da sociedade dos adultos [...] “como se a família moderna tivesse nascido ao mesmo tempo em que a escola ou, ao menos, que o hábito geral de educar as crianças na escola”. Desta forma, para o autor, os sentimentos de família, infância e casa, são os mesmos lados movidos pelo afeto, ao estruturarem as relações familiares e impulsionarem o fortalecimento do laço afetivo, no reconhecimento da infância como uma fase frágil, que deve ser submetida a um regime

especial de educação para, posteriormente, ter capacidade de assumir os compromissos e práticas da vida adulta.

Dentre os diversos mecanismos que podem ser citados no engendramento desse processo, estão o desenvolvimento e a expansão dos colégios e das instituições disciplinares, em geral. É possível dizer que, em certa medida, tais instituições materializaram um movimento de separação do mundo do adulto e da criança e encarnaram esse sentimento diferenciado que as sociedades modernas passaram a nutrir em relação às grades de idade e à infância<sup>7</sup>, em particular, sentimento que toma um corpo mais sólido em fins do século XIX e início do século XX. Contudo, Ariès destaca que tal evolução e transformação não ocorreram de maneira generalizada, sendo alçada inicialmente pelas famílias burguesas, uma vez que ainda no século XIX as crianças das famílias pobres cresciam separadas de seus pais e o sentimento da casa era inexistente.

Em aproximação ao que ocorre na sociedade europeia estudada por Ariès, Hareven (1999) afirma que na sociedade norte-americana a infância surgiu como um estágio distinto na vida privada das famílias urbanas de classe média no começo do século XIX. A nova definição do significado da infância e do papel das crianças estava relacionada ao refúgio da família na domesticidade, à separação entre local de trabalho e lar, à redefinição do papel da mãe como guardiã principal da esfera doméstica e à ênfase nas relações sentimentais e não instrumentais como base da própria vida familiar.

No entanto, Elias (1994) mostra que essa transformação não é unilateral pelo fato de não dizer respeito apenas à visão que os adultos elaboram acerca dos mais jovens. A sociabilidade como um todo vai sendo radicalmente reestruturada com o passar dos séculos – as experiências e sensibilidades adultas acerca de seu próprio mundo também se reconfiguram, ocorrendo uma espécie de “transformação gradual de comportamento e emoções”. O autor também afirma que mesmo no século XX a descoberta da infância

---

<sup>7</sup> Vale ressaltar que as definições de faixas etárias são limites necessários ao funcionamento jurídico-político nas sociedades contemporâneas – as burocracias precisam de padrões fixos de idade para estabelecer direitos e cobrar obrigações, como votar, dirigir veículos, matricular-se em cursos, participar de certos programas sociais, etc. O Estatuto da Criança e do Adolescente define como crianças os indivíduos até 12 anos e como adolescentes os indivíduos de 12 a 18 anos. Já a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança define como criança todos os indivíduos menores de 18 anos (a menos que a maioridade seja alcançada antes, através de instrumentos legais).

consiste num longo processo ainda em curso, pois “o estado social do conhecimento sobre os problemas das crianças é [...] ainda muito incompleto”. (p.94)

A nova sensibilidade não diz respeito, portanto, apenas ao modo como as crianças são educadas e ao modo como elas recebem e põem em prática esses preceitos. Os desdobramentos dessas mudanças são diversos e atingem a todos os grupos etários e de diferentes classes sociais. Nesse sentido, a construção sociocultural da infância é um movimento privilegiado, pois, a família, enquanto instituição histórica e culturalmente construída, também teve seus contornos remodelados de modo intrínseco à construção da representação social da infância que requer cuidados. A esse respeito, Donzelot (2001) destaca que o contexto de controle social acirrado, por parte de diversas instituições, culminou numa acentuada preocupação com a infância e com a educação das crianças, o que também demonstra como as transformações das noções de infância e de família estão imbricadas e intrinsecamente relacionadas aos processos mais amplos de transformação social.

Sob a influência destes clássicos estudos da literatura, a configuração histórica da infância no Brasil tem particularidades em seu percurso até chegar à construção da infância como sujeito de direito e de proteção especial. Percurso que pode ser brevemente resgatado tomando como referência o processo histórico dos marcos políticos do país, os quais delinearam caminhos diferenciados para a infância e para a juventude. Nesta esteira, podemos apontar dois grandes momentos: antes e após a redemocratização do Brasil. Considerando os grandes períodos históricos, (do Império a Ditadura Militar) percebemos as evoluções que foram se processando quanto às instituições, aos órgãos e às legislações.

Em que pese tomar como eixo estruturante a infância desvalida, delinquente, pobre, abandonada e em perigo, tais foram as raízes da criação de mecanismos “protetivos” no Brasil, conforme podemos observar no quadro 2, enquanto que o período de abertura política e de redemocratização do Brasil (1980 a 1990) gestou uma nova infância e juventude. Rompe-se, assim, com os estigmas e se promove o marco divisor de mudanças estruturais profundas que percorreram desde a conceituação, até as remodelações institucionais e legais, atingindo-se o ponto máximo na Constituição Federal de 1988 e na aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990.

Quadro 2 – Principais marcos históricos da institucionalização da infância brasileira: do Império a Ditadura Militar

Período	Instituições e legislações	Principais características
Até 1900 Final do Império e início da República	Santas Casas de Misericórdia (1543)	A primeira Santa Casa foi fundada na Capitania de São Vicente (Santos) em 1543. Acolhiam doentes, órfãos e desvalidos.
	Roda dos Expostos (1726)	Implantada nas Santas Casas com o objetivo de recolher órfãos e abandonados e também donativos para o seu funcionamento. A primeira Roda foi implantada na Bahia em 1726, seguida pelo Rio de Janeiro em 1738 e Recife 1791.
	Ensino (1854)	Regulamentação do ensino obrigatório, porém a lei não se aplica universalmente. Escravos, condições frágeis de saúde, bem como doenças contagiosas eram critérios de exclusão
	Trabalho infantil (1891)	Promulgada a primeira lei (decreto 1.313) determinando a idade mínima de 12 anos para o trabalho infantil.
1900 a 1930 República	Departamento da Criança (1919)	Assistência e proteção à infância abandonada e atendimento às famílias pobres.
	Juizado de Menores (1924)	Criado o primeiro Juizado de Menores no Sistema de Justiça. Mello Mattos foi o primeiro juiz de menores.
	Código de Menores (1927)	Pelo decreto 17.943 de 12 de outubro, foi promulgado o primeiro Código de Menores do país que ficou conhecido como Código Mello Mattos .
	Ministério da Educação (1930)	A criação do ministério da educação e saúde pública foi um dos primeiros atos do governo de Getúlio Vargas.
1937 a 1945 Estado Novo	Trabalho Infantil (1934)	A Constituição de 1934 proibiu o trabalho aos menores de 14 anos e trabalho noturno dos menores de 16 anos, bem como trabalho insalubre aos menores de 18 anos.
	Serviço de Assistência do Menor - SAM (1941)	Órgão subordinado ao Ministério da Justiça e ao Juizado de Menores atribuía ao Estado o poder para atuar junto aos menores desvalidos e delinquentes.
	Legião Brasileira de Assistência- LBA (1942)	Primeira instituição federal de assistência social que em 1946 redefiniu sua finalidade para a maternidade e a infância.
	SENAI (1942)	Instituição de programas de profissionalização de menores para a indústria.
	Departamento Nacional da Criança (1947)	Difusão de práticas de puericultura, amparo à maternidade e à infância. Órgão vinculado ao Ministério da Educação e Saúde.
1945- 1964 Democracia Populista	Serviço de Colocação Familiar (1949)	Criado pela Lei n.560 no Estado de São Paulo, vinculado ao Tribunal de Justiça.
	SENAC (1946)	Instituição de programas de profissionalização de menores
	LBD (1961)	Primeira Lei de Diretrizes e Base da Educação - Lei 4.024/196.
1964 – 1985 Ditadura Militar	FUNABEM (1964)	O objetivo era a implantação da Política Nacional do Bem Estar do Menor, onde a internação de crianças abandonadas e também de infratoras era o foco principal.
	Segundo Código de Menores (1979)	Criação da doutrina de situação irregular cujo poder soberano sobre os destinos de crianças em situação irregular ficavam a cargo do Juiz de Menores.

Fonte: RIZZINI (2008), PEREZ e PASSONE (2010)

Perez e Passone (2010) analisam que, embora a matriz das primeiras intervenções da infância brasileira no início do Brasil republicano tenha expressado um projeto de proteção social, em última instância, visou mais a defesa da sociedade.

Na recomposição do modo de ser e de entender a criança em nosso país, encontramos expressivos estudos sobre a arte de governar crianças (Pilotti e Rizzini, 1995), sobre as raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil (Rizzini, 2008) e sobre experiências de promoção do direito à convivência familiar comunitária (Rizzini, Rizzini, Naiff e Baptista, 2006), onde as contradições “da nobre causa da infância” são colocadas em evidência.

Nada de estranhar em um país onde sempre predominaram práticas impiedosas contra as crianças pobres: desde o adiestramento físico e mental a que foram submetidas as crianças indígenas pelos jesuítas, passando pela discriminação racial na adoção de “enfeitados” na época colonial, pelo infanticídio disfarçado pela Roda dos Expostos, pelo trabalho quase forçado e sem proteção de crianças no mundo fabril (século XIX) e, mais recentemente, pela estigmatização da criança pobre em “menor”, em “pequeno bandido”, em “menor institucionalizado” com chances de se tornar um dia vítima do extermínio em uma rua ou praça de uma grande cidade. (RIZZINI, 2008, p.19)

Tal condição evidencia a história da infância imbricada com a história da pobreza, sendo importante nos termos à questão social, cujas expressões resultantes dos cenários históricos afetam de diferentes maneiras crianças e adolescentes, a depender de sua origem social. Segundo Rizzini (2008), a construção da categoria “menor” no referencial jurídico, cindiu a infância em duas: uma que simbolizava a pobreza e, por isso, potencialmente perigosa e outra sob o risco de ser perigosa, cujo “aparato médico-jurídico-assistencial”, foi criado para desempenhar a prevenção, a educação, a recuperação e a repressão.

Será da medicina (do corpo e da alma) o papel de diagnosticar na infância possibilidades de recuperação e formas de tratamento. Caberá à Justiça regulamentar a proteção (da criança e da sociedade), fazendo prevalecer à educação sobre a punição. À filantropia – substituta da antiga caridade – estava reservada a missão de prestar assistência aos pobres e desvalidos, em associação às ações públicas. A composição desses movimentos resultou na organização da Justiça e da Assistência (pública e privada) nas três primeiras décadas do século XX. Com discursos e práticas que nem sempre se harmonizavam entre si, a conexão jurídico-assistencial atuará visando um propósito comum: ‘salvar a criança’ para transformar o Brasil. (RIZZINI, 2008, p. 26/27).

Para a autora, em detrimento de uma política nacional de educação de qualidade com acesso universal, o país optou pelo investimento numa política predominantemente jurídico-assistencial de atenção à infância, que implicou em um processo de dicotomização da infância entre aquela mantida sob os cuidados da família, e para a qual estava reservada a cidadania e, aquela que deveria ser mantida sob a tutela vigilante do Estado (o menor) que, por sua vez, passaria então a ser objeto de leis, das medidas filantrópicas e dos programas assistenciais.

O processo de industrialização no Brasil gerou a necessidade de se debelar a degeneração moral da população causada pela pobreza enquanto uma responsabilidade coletiva para o bom funcionamento da sociedade, com a moralização do pobre – tarefa emergente para impedir a explosão subversiva da massa, cuja cidadania era “reconhecida” em pobres bons e maus (FALEIROS, 2006). A infância, naturalmente, estava inserida neste controle, desencadeando daí rotulações que, segundo Rizzini (2008), a identificavam pelo seu lado negativo, ou seja, a infância que precisava ser corrigida ou reeducada, os expostos, os órfãos, os abandonados, os menores delinquentes, deixando implícita a ideia de periculosidade, resultando um enraizamento de uma cultura de institucionalização como forma de correção.

Um dos exemplos é a Roda dos Expostos ou dos “enjeitados”, que perdurou até o século XX<sup>8</sup>: funcionando como mecanismo de entrega de crianças indesejáveis e rejeitadas, a Roda era uma espécie de roleta (cilindro de madeira) onde a criança era depositada e adentrava na instituição – as Santas Casas de Misericórdia – sem que fosse identificado quem a conduzia até o local. O anonimato favorecia bastante esta prática de entrega de crianças indesejáveis, seja pela ausência de condições econômicas ou por serem frutos de relacionamentos proibitivos, considerados, assim, filhos bastardos ou ilegítimos. As amas de leite (geralmente mulheres pobres) eram contratadas para amamentação e chegavam a adquirir o “direito” sobre as crianças quando completassem em torno de sete anos, para serem “utilizadas”: as meninas, nos afazeres domésticos e os meninos, em trabalhos

---

<sup>8</sup> A Roda dos Expostos tem origem na Idade Média e foi adotada em vários países. No Brasil, costume herdado de Portugal, as Rodas foram instaladas nas Santas Casas de Misericórdia. Segundo pesquisadores (Faleiros, 1995; Rizzini, 2008), a primeira Casa dos Expostos teria sido fundada em 1726 na Bahia, seguida pelo Rio de Janeiro em 1738 e Recife em 1791. Em 1825 foi criada a Roda na cidade de São Paulo que funcionou até outubro de 1951. Ou seja, permanecemos com a Roda por cinco décadas do século XX.

diversos. Em razão dos maus tratos que recebiam, muitos fugiam e retornavam para a Roda, principalmente as meninas, que sofriam abusos sexuais. Outra forma de “saída” da instituição era a adoção, que neste cenário se caracterizava pela busca de um herdeiro para famílias que não podiam gerar. Era prática silenciosa e não revelada, carregada de preconceitos: o “segredo” preservava a não exposição dos pais inférteis perante a sociedade, condição que contava com a contribuição da legislação, uma vez que os direitos de filhos adotados não eram reconhecidos como os dos filhos biológicos<sup>9</sup>.

No início do século XX, muitas crianças maiores também começaram a ser abandonadas nas Rodas surgindo, daí, a criação dos grandes orfanatos e educandários, a princípio vinculados à religião católica, sendo depois expandidos para outras obras de caridade. Assim, a filantropia e a Igreja assumem grande parte das ações sociais do Estado, porém, para muitas dessas crianças, a rua, a prostituição, a vida de pequenos furtos e de esmolas, era a alternativa encontrada como resposta ao abandono familiar.

Avançando no processo de institucionalização para “cuidar” da infância pobre brasileira, algumas instituições são fundadas, assim como alguns programas públicos são criados. No ano de 1919, foi criado o Departamento da Criança no Brasil que atendia as famílias pobres. Um dos serviços era a assistência e proteção à infância abandonada e delinquente, cujos destinos estavam subordinados aos Juizados de Menores.

Em 1922, foi realizado o Primeiro Congresso Brasileiro de Proteção à Infância e, segundo Rizzini (2008, p. 64) “aos domínios médicos e jurídicos caberia essa atuação. À criança pobre era reservada os cuidados higienistas e aquela que se encontrava em perigo de perverter-se e, portanto, criminosa, ficava a cargo da justiça”. Em 1924, foi implantado o Juízo Privativo dos Menores Abandonados e Delinquentes, tendo o primeiro Juiz de Menores, Mello Matos, dado o nome, em 1927, ao Código de Menores. Embora neste Código, tenha ficado patenteada a diferenciação entre menores abandonados e delinquentes,

---

<sup>9</sup> O reconhecimento dos mesmos direitos da filiação biológica e da filiação adotiva se fez somente com a Constituição Federal de 1988.

esteve muito mais voltado para punir os efeitos sociais adversos de um processo excludente, do que para protegê-los<sup>10</sup> (RIZZINI, 2008).

Prosseguindo com os aspectos legais, a Constituição de 1934 inseriu, pela primeira vez, menção à proibição do trabalho infantil a menores de 14 anos e trabalho noturno aos menores de 16 anos de idade, bem como tornou proibido o trabalho industrial insalubre a menores de 18 anos e a mulheres – prática nem sempre observada, especialmente no contexto de industrialização da época e sob as condições predatórias do capitalismo que invadiu o espaço das famílias ao explorar todo tipo de mão de obra, inclusive a infantil.

Em termos socioassistenciais, o Estado começa a incorporar uma política para amortecer as tensões do capitalismo sendo criadas, em 1942, duas grandes instituições: a Legião Brasileira de Assistência (LBA) e o Serviço de Assistência ao Menor (SAM), este último vinculado ao Ministério de Justiça, que mantinha a mesma concepção do Código de Menores em vigor; no mesmo ano é criado o SENAI e, em 1946, o SENAC, ambos com objetivo de profissionalização de “menores”.

A LBA materializou a primeira instituição pública federal de assistência social. Sua origem basicamente se atrelou ao trabalho de um grupo de elite composto por mulheres que se propuseram apoiar as famílias dos que foram convocados para a Segunda Guerra, através da prestação de serviços assistenciais. No ano de 1946, a LBA redefiniu sua finalidade para a defesa da maternidade e da infância e até 1966 a fonte de recursos foi proveniente dos Institutos de Pensões e da iniciativa privada, quando então se transformou em Fundação, passando seu financiamento a ser constituído por receitas da União. O Decreto-Lei nº 83.148 de 08.02.1979 estabelecia a finalidade primordial da LBA: “promover, mediante o estudo do problema e o planejamento de soluções, a implantação e execução da Política Nacional de Assistência Social, bem como orientar, coordenar e supervisionar outras entidades executoras dessa política”.

A diversidade de atuação, apesar de apresentar certa flexibilidade, tinha em sua marca a descontinuidade e a ausência de mecanismos de controle e de integração,

---

<sup>10</sup> O termo “menor” era corrente naquela época e foi deixado entre aspas para chamar a atenção ao fato de que, com o advento da Constituição de 1988 e do ECA, o termo entrou em desuso em razão da conotação pejorativa que foi sendo construída ao longo dos anos, sendo substituído por criança e adolescente. Contudo, não é incomum encontrarmos pessoas que ainda se referem às crianças e aos adolescentes como menores, identificando o mesmo conteúdo pejorativo já rechaçado.

favorecendo o uso político da instituição, o que acabou por desgastar sua imagem. A FUNABEM, criada em 1964, substituiu o SAM - Serviço de Assistência ao Menor e tinha como objetivo implantar a Política Nacional do Bem Estar do Menor, cujas funções, mais normativas do que executivas, tinha sua tônica no repasse de dinheiro, por convênios, aos projetos estaduais (FEBENS) e às entidades privadas, ficando a execução de projetos apenas no nível experimental. Sua herança histórica data do Código de Menores de 1927, cuja proteção à infância se dava mais pelo lado punitivo do que assistencial. Em 1947, foi criado o Departamento Nacional da Criança, difundindo práticas de puericultura, amparo à maternidade, à infância e à adolescência, mesmo que a LBA um ano antes já tivesse redefinido sua atuação para a maternidade e a infância.

A FUNABEM, em 1978, passou a integrar, juntamente com a LBA, o Ministério da Previdência e Assistência Social, depois passaram ao Ministério da Habitação e Bem Estar Social. Em 1990, a FUNABEM foi extinta e substituída pela Fundação CBIA – Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência. No governo Collor de Mello, a LBA presidida pela primeira dama, serviu de placo para vultosos desvios de verbas públicas, que vieram à tona em meio ao movimento de *impeachment* do então presidente da república<sup>11</sup>.

Em 1979, foi aprovado o segundo Código de Menores, que permaneceu mantendo a doutrina da situação irregular, concedendo ao Juiz o poder soberano de decisão sobre os destinos da criança e do adolescente. Este mesmo ano foi nomeado pela ONU como “O Ano Internacional da Criança”, marcando para o país o relativo atraso em relação à proteção jurídico social da infância e da adolescência. Neste movimento, o cenário veio se compondo na multiplicação de instituições e de programas governamentais até que, em fins da década de 1980, as concepções começaram a se alterar no quadro mais global do movimento de redemocratização do país, incluindo na agenda a temática dos direitos da criança e do adolescente.

De um modo geral é importante delinear que em nosso país as décadas de 1980 e de 1990 presenciaram um aporte significativo trazido pela legislação (quadro 3) via

---

<sup>11</sup> No primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso tanto a LBA como o CBIA foram extintos pela Medida Provisória nº 813 de 01.01.1995, e nesta mesma medida também foi extinto o Ministério do Bem Estar Social e criada a SAS - Secretaria de Assistência Social no MPAS. Secretaria esta que passa a assumir a coordenação da política nacional de assistência social.

Constituição Federal de 1988 e Estatuto da Criança e do Adolescente, que além de produzirem marcos normativos e regulatórios, foram também paradigmáticos para o avanço na conceituação, no atendimento e na implementação de políticas públicas que devem assegurar prioridade absoluta à criança e ao adolescente e sua proteção integral.

Quadro 3- Contextualização histórica das principais normatizações e legislações em relação à infância e à adolescência no Brasil (1985-2012)

Principais normatizações e legislações	Principais características
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Constituição da República Federativa do Brasil (1988)</li> <li>▪ Adoção da Convenção Internacional dos Direitos das Crianças (Decreto Legislativo n. 28 de 1990)</li> <li>▪ Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 8.069 de 1990)</li> <li>▪ Lei Orgânica da Saúde (Lei 8.142/1990)</li> <li>▪ Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Lei n. 8.242 de 1991)</li> <li>▪ Lei Orgânica da Assistência Social (Lei n. 8.742 de 1993)</li> <li>▪ Criação do Ministério da Previdência e Assistência Social (Medida Provisória n. 813 de 1995)</li> <li>▪ Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei n. 9.394 de 1996)</li> <li>▪ Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Portaria n. 458 de 2001)</li> <li>▪ Criação da Secretaria Especial dos Direitos Humanos (Lei n. 10.683 de 2003)</li> <li>▪ Criação do Programa Bolsa-Família (Lei n. 10.683 de 2003)</li> <li>▪ Substituição do Ministério da Previdência e Assistência Social pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (Lei n. 10.869 de 2004)</li> <li>▪ Política Nacional de Assistência Social (Resolução CNAS n. 145 de 2004) e Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (Resolução CNAS n. 130 de 2005)</li> <li>▪ Lei Orgânica de Segurança Alimentar (Lei n. 11.246 de 2006)</li> <li>▪ Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (Resolução n. 1 de 2006/CONANDA)</li> <li>▪ Institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia de Direitos (Resolução n. 113/2006 do CONANDA)</li> <li>▪ Lei 12010/2009. Aperfeiçoa e regulamenta procedimentos em relação à convivência familiar e comunitária e seus derivativos.</li> <li>▪ Criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) pela Lei 12.435/2011</li> <li>▪ Instituição do SINASE pela Lei 12.594/ 2012</li> <li>▪ Alterações no ECA na parte realtiva ao Conselho Tutelar – Lei 12.696/2012.</li> </ul>	<p>Novo padrão político, jurídico e social:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Institucionalização da infância e da adolescência como sujeito de direitos</li> <li>- Descentralização, municipalização, controle, participação social</li> </ul> <p>Consolidação de um sistema de proteção social (saúde, previdência, educação, trabalho, assistência e desenvolvimento social)</p> <p>Complementações nas legislações e criação de novos instrumentos legais para fortalecer o sistema de proteção integral e social</p>

Fonte: Perez e Passone (2010) reproduzido e adaptado até 2006

As legislações promovem efeitos que geram reordenamentos normativos e operacionais e, conseqüentemente, novas metodologias de trabalho devem ser implementadas para que as ações se façam de modo a aprimorar os programas e os serviços derivados, os quais não prescindem de um sistema de gestão eficiente. Sem adentrarmos nesta questão da gestão e da implementação de políticas, não podemos deixar de reconhecer que construímos no Brasil uma legislação progressista, sustentada sobre os princípios da justiça e dos direitos. Entretanto, este arcabouço legal por si só não garante as transformações e os avanços se os mecanismos econômicos, políticos e sociais não forem dirigidos para impulsionar as mudanças nas direções desejadas. Além disso, a compreensão de como a concepção de direitos é apreendida, nas mais diversas expressões do cotidiano em que esta (s) legislação (s) é implementada, também é fator preponderante.

Assim, é possível afirmar, de acordo com Marchi (2009), que a criança ganhou expressão e legitimidade no campo dos direitos e das preocupações sociais na medida em que foi compreendida (e também construída) como agente social ativo no processo de reprodução da vida social. Temática relacionada a seguir.

### **1.2.1. A categoria social de estudo**

Da passividade de ser, de receber e de obedecer, a infância percorreu longo caminho até ser percebida com capacidade de expressão e de manifestação de vontade. Embora atualmente este “reconhecimento” esteja sacramentado em várias legislações, considerando-se a brasileira e outras em nível internacional, bem como o mesmo esteja em ebulição e redescobertas em algumas áreas das ciências como a sociologia da infância, ainda é bastante recente esta mudança nos padrões para se definir, delinear programas públicos, conceituar e respeitar a criança como cidadão de direitos.

Segundo Sarmiento (2005) e Marchi (2009), a sociologia começou a intensificar e a especificar os estudos da infância na década de 1990, passando a considerá-la como uma categoria da estrutura social. Até então, o eixo de estudo focava-se nas relações dos grupos socializadores com os quais a criança mantinha sua dependência, tais como a família e a escola. Quando a infância passa a ser vista como parte destes grupos, cuja identidade se constrói nesta interação e, portanto, permanece atingida pelos mesmos problemas, tem-se

um novo paradigma impulsionado pelos estudos realizados nos EUA e na Europa. No Brasil, segundo Marchi (2009), esta nova disciplina é recente. Surgiu vinculada à Sociologia da Educação, em grande parte em razão do rompimento que promove em relação aos conceitos clássicos de infância, criança e socialização, elementos-chave nos estudos pedagógicos<sup>12</sup>.

Sarmento (2005) define com clareza a proposta deste campo de estudo ao salientar que a sociologia da infância, como tem sido denominada,

[...] propõe-se a constituir a infância como objecto sociológico, resgatando-a das perspectivas biologistas, que a reduzem a um estado intermédio de maturação e desenvolvimento humano, e psicologizantes, que tendem a interpretar as crianças como indivíduos que se desenvolvem independentemente da construção social das suas condições de existência e das representações e imagens historicamente construídas sobre e para eles. Porém, mais do que isso, a sociologia da infância propõe-se a interrogar a sociedade a partir de um ponto de vista que toma as crianças como objecto de investigação sociológica por direito próprio, fazendo acrescer o conhecimento, não apenas sobre infância, mas sobre o conjunto da sociedade globalmente considerada. A infância é concebida como uma categoria social do tipo geracional por meio da qual se revelam as possibilidades e os constrangimentos da estrutura social. (SARMENTO, 2005, p.361)

Tal reflexão nos permite observar que a infância não pode ser vista fora da estrutura social que está inserida, tanto na dimensão intrafamiliar, quanto na dimensão ampliada da sua interação com as instituições sociais, na medida de seu desenvolvimento, sendo que as condições sociais e os espaços que ocupam as diferenciam. Sua origem contribui para o amplo leque de possibilidades para que possa vir a ter um desenvolvimento sadio e equilibrado, estudar, brincar, de ter uma alimentação adequada e satisfatória, receber cuidados devidos, entre tantos outros fatores que a individualizam e sinalizam sua condição.

Os países definem as diferenças em relação às possibilidades das quais crianças desfrutam em termos de legislação, capacidade de proteção e desenvolvimento socioeconômico, porém, tais diferenças também se fazem em um mesmo país, em um

---

<sup>12</sup> “Sociologia da Infância” é a denominação que os novos estudos sobre a infância recebem no campo de língua portuguesa (decorrente de sua denominação em língua francesa *sociologie de l'enfance*). No campo anglófono, esses estudos são conhecidos como *the social studies of childhood*”. (MARCHI, 2009, p.240).

mesmo Estado e em um mesmo território de pertencimento. No entanto, como ressalta Sarmiento (2005, p.301), “para além das diferenças e desigualdades sociais que atravessam a infância, esta deve ser considerada, no plano analítico, também nos factores de homogeneidade, como uma categoria social do tipo geracional própria”.

O autor exemplifica esta homogeneidade ilustrando que crianças não votam, que em quase todos os países a escola é obrigatória, pelo menos durante a realização do primeiro ciclo, são seres em desenvolvimento, precisam de cuidados e de proteção jurídica, dependem do adulto para satisfação de suas necessidades básicas, e assim sucessivamente.

Este debate fica enriquecido com a reflexão da representação de uma categoria social que apresenta uma face de homogeneidade e, ao mesmo tempo, se diferencia por sua individualidade. Neste sentido, a sociologia da infância busca distinguir semântica e conceitualmente, a *infância* atribuída como categoria social do tipo geracional e *criança* que integra esta categoria como um ator sujeito social pertencente a um grupo social. Assim, para além da biologização da infância, no sentido de seu desenvolvimento físico e da psicologização, ampliam-se os espaços para a possibilidade da infância criar e modificar culturas.

Este foco vem sendo privilegiado na sociologia da infância, nas propostas de pesquisas etnográficas com crianças para que sejam ouvidas e manifestem seus desejos e opiniões nos contextos em que estão inseridas: “que os investigadores pensem nas crianças em contextos específicos, com experiências específicas e em situações da vida real” (DELGADO E MÜLLER, 2005, p. 353), “fazendo-as participar na produção dos dados sociológicos sobre suas maneiras de ser, sentir, agir e pensar” (MARCHI, 2009, p. 240), de modo que, neste contexto, a alteridade da criança passe a ser um diferencial.

Alteridade em relação à possibilidade efetiva de modificar, de transformar e de colocar em movimento mudanças, além de ser o agente causador destas, por suas manifestações verbalizadas, expressas nas brincadeiras, contidas nos modos de se relacionar com as demais crianças, de se socializar e de vivenciar esta socialização. De responder aos estímulos externos que recebe quando inicia sua socialização e também dos internos que se situam no plano da família e das pessoas adultas que estão em interação,

formando seu rol referencial<sup>13</sup>. Situações que devem facilitar a importância da percepção de sua individualidade e que, normalmente, devem ser observadas quando se quer aprofundar o conhecimento em relação à criança e suas formas de ser e de estar no mundo da cultura, da legislação, da educação, do lazer, do brincar, entre outros.

Observa-se, deste modo, uma mudança de paradigma que, de acordo com Marchi (2009, p. 239), ultrapassa a concepção vertical e unilateral de inserção da criança no mundo adulto rumo à concepção multidimensional, “na qual a criança é vista como um parceiro, um também agente de sua própria formação [...] da socialização de seus pares e, mais que isto, da “parentalização” que se estabelece a partir de sua presença na família”.

Em relação à “parentalização”, Javeau (2005) menciona os papéis dos “outros significativos” na vida da criança, compostos e desempenhados por uma multiplicidade de pessoas, citando padrastos e madrastas sendo que, contemporaneamente, devido aos novos arranjos familiares, também podemos acrescentar irmãos de diferentes pais na ampliação que se faz com a extensão da família em arranjos recombinações, sem esquecer que se insere nesse elenco, a questão de uniões homoafetivas, abarcando outro rol de “outros significativos” em interação com a criança. Esta situação [...] “supõe que reencontrar “uma alma de criança”, [...] das vias de passagem entre os universos adultos e os universos infantis, constitui certamente, atualmente, um desafio cada vez mais difícil de levantar”. (JAVEAU, 2005, p.387)

Esta multiplicidade indica que não é possível falar em uma “cultura infantil” e sim em várias que se formam e vão sendo construídas muito particularmente na vida de cada criança, o que nos permite afirmar que falar de infância é falar da pluralidade de ser criança e dos diferentes modos que crianças passam por esta fase da vida. Nem sempre o princípio idealizado de infância se concretiza no modo de ser criança em parcela significativa de crianças. Crianças aliciadas para a guerra e para o tráfico, forçadas ao trabalho infantil,

---

<sup>13</sup> Mollo-Bouvier (2005, p.392) chama atenção para a importância de se transpor a clássica definição de Durkheim da socialização como um processo de assimilação dos indivíduos aos grupos sociais, para a “perspectiva interacionista que salienta a dinâmica das interações na aquisição de *know-hows* e insiste no vínculo entre conhecimento de si e conhecimento do outro, construção de si e construção do outro”. Marchi (2009,p.234) também faz referência à necessidade de se ultrapassar a concepção durkheimiana de socialização/educação assinalando a passagem criança objeto ou produto da ação adulta para a condição de ator de sua própria socialização. Segundo a autora, o esforço é o de revelar que, nos “papéis” de “filho” e “aluno”, a criança não é mero receptáculo de socialização numa ordem social adulta.

exploradas sexual e comercialmente, crianças espancadas, são alguns exemplos a partir dos quais podemos ver as práticas e as representações (sociais e adultocêntricas) imbricadas também em relação à sociedade, abrangendo desde as relações econômicas e seus impactos, até os estilos de vida da criança e do mundo adulto. Neste sentido,

[...] o grupo social das crianças participa dos fenômenos de dominação que concernem à sociedade inteira [...] com os efeitos do desenvolvimento biológico, dos efeitos do desenvolvimento simbólico (o que chamamos ordem cultural das coisas), dos efeitos do desenvolvimento das relações de poder, desde o microcosmo familiar até as bases propriamente políticas da sociedade, não se deve nunca perder de vista a dimensão social das combinações intersubjetivas. (JAVEAU, 2005, p. 388)

Podemos afirmar, desta forma, que a dimensão social das combinações intersubjetivas que individualiza a criança, nos dias atuais, pode ser bastante diferente em cada uma, em especial para aquelas que são violadas em qualquer um de seus direitos fundamentais. Deste modo, a identidade é uma questão estruturante. Nogueira Neto (2005), afirma que é na luta pela legítima identidade que a análise deve ser tematizada sobre quaisquer sujeitos sociais, inclusive crianças e adolescentes. Atribuída como um conceito estruturante que produz a subjetividade, este processo de constituição da identidade

[...] nos constroem como sujeitos sociais [...], procuram colocar-nos no lugar que nos é atribuído enquanto esses sujeitos sociais. As identidades são construídas, ativadas e reconstruídas, estrategicamente, na interação, pelo conflito, no processo de socialização de cada um, no processo de construção do seu projeto de vida. Elas dependem do reconhecimento dos outros atores sociais. Nasceram da diferenciação, e não da reprodução do seu idêntico. A marca da identidade é o sentido de “pertença” a certas categorias ou a aspectos culturalmente significante da sua biografia pessoal. (NOGUEIRA NETO, 2005, p.23)

O autor ainda avalia que em cada momento histórico, identidades são mais ou menos dominantes e, por isso, mais midiáticas: embora a construção da identidade geracional seja recente na história, nas últimas décadas estamos vivenciando a identidade cidadã da criança e do adolescente – “Quaisquer que sejam os seus marcos-limite, estabelecidos pelo direito, pela biologia, pela sociologia, pela psicologia, esses ciclos etários se destacam dos outros ciclos etários” (NOGUEIRA NETO, 2005, p. 24). Contudo, o autor lembra que esta identidade também é adjetivada pela dominação hegemônica do

mundo adulto que percebe a criança e o adolescente a partir do viés negativo (menores delinquentes, pobres abandonados, desnutridos, drogados, maltratados), estabelecendo “um processo de adjetivação que recalca e oculta a identidade do ser criança (ou ser adolescente) e sua essência humana, num processo claro de coisificação [...] de apartação e institucionalização, de inclusão-exclusora - formas diversas de desumanização” (NOGUEIRA NETO, 2005, p. 25). Deste modo, salienta a importância do fortalecimento de uma identidade infanto adolescente.

Corroborando esta questão, Sarmiento (2005, p.365) analisa que a construção histórica da infância lhe atribuiu um estatuto social, cujas bases ideológicas e normativas produziram seu lugar na sociedade, contudo, “esse processo, para além de tenso e internamente contraditório, não se esgotou. É continuamente atualizado na prática social, nas interações entre crianças e nas interações entre crianças e adultos”.

O autor menciona que são partes integrantes desse processo, as variações demográficas, as relações econômicas e seus impactos nos diferentes grupos etários, as políticas públicas, bem como os dispositivos simbólicos e os estilos de vida de crianças e de adultos. O que nos auxilia a compreensão de que a geração da infância é uma contínua mudança e as variações dessas dimensões não decorrem sempre no mesmo sentido. As alterações provocadas pelos avanços tecnológicos é um exemplo. A era da informática e como consequência a inclusão digital, alterou significativamente o modo do brincar, produziu nova geração de brinquedos e acabou por desenvolver um tipo específico de consumo no mercado que, segundo Sarmiento (2005), traz impacto na composição de uma “infância global” consumidora dos mesmos produtos, mas que por outro lado, faz aumentar a assimetria condicionada ao poder de compra. Condição que produz distâncias entre crianças e adolescentes em razão da classe socioeconômica a que pertencem. Assim, um dos marcadores essenciais de diferentes infâncias é dado pela classe social que condiciona os desejos fabricados globalmente com as (im) possibilidades de os concretizar.

Mollo-Bouvier (2005) também analisa estes fatores e acresce em sua análise os diferentes tipos de “investimentos”, que rebatem desde a estruturação afetiva dos pais, perpassam a implementação de políticas públicas de proteção social e até as econômicas:

A criança é não apenas portadora de passado e de futuro, de esperança e de nostalgia, como também de investimento, em todos os sentidos do

termo: investimento afetivo que monopoliza tanto a afetividade do casal como a capacidade emocional da coletividade; investimento material, também, para preservar ou melhorar os bens ou a posição social da família; e investimento para a sociedade: a criança do demógrafo e a do economista permitem predizer o tempo de sobrevivência de uma sociedade ou escalonar em longo prazo o problema do pagamento de aposentadorias ou das orientações das políticas orçamentárias. Assim, as políticas de saúde, de proteção social e de educação implementadas pelo Estado encontram um eco nas estratégias familiares que “investem” na saúde, na educação e nos lazeres de seus filhos. (MOLLO-BOUVIER, 2005, p.399)

Os lugares marcados pela infância na sociedade são, portanto, contraditórios e incoerentes. Esta questão permite a associação com as práticas educativas parentais que foram se aprimorando no compasso em que a sociedade começava a contemplar a diferenciação da criança do mundo adulto e em que, na contemporaneidade, tal prática educativa parental se expande para além dos pais, ao incluir a rede de parentesco mais ampla, a rede da vizinhança e o complexo dos arranjos e recombinações das famílias.

Nesse sentido, Montandon (2005) ressalta que o efeito do estilo educativo dos pais pode ser reduzido, anulado ou ampliado pelas interações da criança com outras pessoas e também pelo estilo educativo que a criança conhece na escola. Todavia, “tudo depende dos contextos e das situações. Ainda estamos longe de saber quais práticas são efetivas para que crianças e em que contextos” (MONTANDON, 2005, p. 501), mas por outro lado, não podemos esquecer que é possível enumerar algumas práticas educativas familiares negligentes e violentas sendo, algumas das quais, resultantes da negligência e da violência institucional que sofrem as famílias, construindo um ciclo vicioso com a reprodução intergeracional dos mesmos “problemas”. Esta temática será retomada no capítulo 4.

Deste caminhar de construção da infância como categoria social e sua representação no contexto macro, do imbricamento entre as fases da vida, o curso da vida e a demarcação desta etapa específica do desenvolvimento sem ser apenas uma “passagem”, podemos salientar que no Brasil, a sustentação legal para estes avanços se realizou com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente. Por não ter se materializado linearmente e sem embates, é importante conhecer os principais aspectos do movimento histórico de construção deste instrumento inovador e gerador de várias controvérsias, bem como sua dimensão educativa em relação à criança e ao adolescente como cidadãos sujeitos

de direitos. Tais controvérsias ainda se mantêm nos dias atuais, mesmo depois de vinte e três anos de sua promulgação.

### **1.3. Os direitos humanos da criança e do adolescente e a historicidade do Estatuto da Criança e do Adolescente**

A criança gozará todos os direitos enunciados nesta Declaração. Todas as crianças, absolutamente sem qualquer exceção, serão credoras destes direitos, sem distinção ou discriminação por motivo de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, riqueza, nascimento ou qualquer outra condição, quer sua ou de sua família. (Declaração Universal dos Direitos da Criança - 1959 – Princípio 1º.)

A temática dos direitos da infância e da juventude na sociedade contemporânea não se restringe apenas ao campo acadêmico de saberes disciplinares específicos, mas reside no campo do sistema internacional de direitos, cujos sistemas nacionais se desdobram e são gerados sob esta influência, constituídos pelos ordenamentos jurídicos e por demais planos que venham a ser construídos. Relembramos que o caminho da constituição-formalização do direito à sua efetivação, caracteriza e condiciona a capacidade que cada Nação tem, de respeito e de geração de mecanismos de proteção, que possam ser validados (concretizados) na cotidianidade das pessoas e dos segmentos da população, para os quais esses direitos estão direcionados.

Celebrando duas décadas da Convenção sobre os Direitos da Criança (20/11/2009), o UNICEF elaborou o documento “Situação Mundial da Infância” analisando a evolução da Convenção, os progressos alcançados em relação aos direitos da criança e os desafios, fazendo recortes pontuais em relação aos países, quanto aos temas que ainda afetam a criança e o adolescente nos tempos atuais. O documento aponta que nestas duas décadas a Convenção atingiu uma aceitação quase que universal, pois em 2009 contava com a ratificação de 193 países, estando pendente a Somália e os Estados Unidos. Vejamos então os padrões internacionais dos direitos da criança que nos permite localizar a implantação do Estatuto da Criança e do Adolescente no Brasil.

Quadro 4 - Padrões Internacionais de Direitos da Criança – Marcos Históricos (1924-2007)

Ano	Ações principais
1924	É adotada pela Liga das Nações, a Declaração de Genebra sobre os Direitos da Criança, estabelecendo direitos quanto aos meios para seu desenvolvimento material, moral e espiritual; ajuda especial em situações de fome, doença, incapacitação ou orfandade; prioridade no atendimento em situações difíceis; imunidade contra exploração econômica; e educação em um ambiente que inspire um sentido de responsabilidade social.
1948	É aprovada a Declaração dos Direitos Humanos. No artigo 25, está a única menção a criança: “detentora do direito a cuidados e assistência especiais.”
1959	É aprovada a Declaração dos Direitos da Criança, reconhecendo direitos fundamentais – educação, saúde, proteção especial, e o direito a ter um nome e uma nacionalidade. Passa a ser marco regulatório para os países membros observarem e seguirem em relação à criança.
1966	Período de adoção dos Pactos Internacionais contra a exploração, a favor da proteção e da promoção do direito: à educação; direitos civis e políticos; direitos econômicos, sociais e culturais
1969	A Convenção americana de direitos humanos – Pacto de San José da Costa Rica em seu artigo 19 reafirma os direitos da criança: “Toda criança tem direito às medidas de proteção que a sua condição de menor requer por parte de sua família, da sociedade e do Estado”
1973	A Convenção 138, da OIT, determina em 18 anos a idade mínima para o trabalho que pode comprometer a saúde, a segurança ou a moral do indivíduo.
1979	A Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, garante proteção para os direitos humanos de meninas e mulheres. Declara 1979 como o Ano Internacional da Criança, formando grupo de trabalho para elaborar versão preliminar de uma Convenção sobre os Direitos da Criança legalmente vinculante.
1985	Aprovada as Regras de Beijing que versaram sobre o tratamento do jovem que comete ato infracional.
1989	É aprovada a Convenção sobre os Direitos da Criança, que passa a vigorar em 1990.
1990	O Encontro Mundial de Cúpula pela Criança adota a Declaração Mundial sobre a Sobrevivência, a Proteção e o Desenvolvimento da Criança, e um plano de ação para implementá-la na década de 1990.
1999	É realizada a Convenção 182 da OIT, para eliminação das piores formas de trabalho Infantil.
2000	Em complementação à Convenção sobre os Direitos da Criança a assembleia geral da ONU adota dois Protocolos Facultativos: i) - sobre o envolvimento de crianças em conflitos armados, ii) - sobre venda de crianças, prostituição e pornografia infantil.
2002	A Assembleia Geral da ONU realiza uma Sessão Especial sobre a Criança, com a participação de crianças. Os líderes mundiais comprometem-se com a defesa dos direitos da criança, por meio de um pacto denominado “Um mundo para as crianças”. Neste ano as metas para o milênio foram publicadas.
2007	O acompanhamento da Sessão Especial sobre a Criança resultou em uma Declaração sobre a Criança, adotada por mais de 140 governos. A Declaração reconhece os progressos alcançados e os desafios que se mantêm, e também reafirma o compromisso com o pacto “Um mundo para as crianças”.

Fonte: Adaptado do documento Situação Mundial da Infância, UNICEF, 2009

No Brasil, conforme já verificamos, o marco da construção participativa de alguns instrumentos se fez a partir do movimento de (re) democratização na década de 1980, sendo o Estatuto da Criança e do Adolescente um dos exemplos. O ECA foi constituído sob o

parâmetro da Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança e do Adolescente de 1989, ratificada pelo Brasil através do Decreto 99.710 em 24 de setembro de 1990.

O Estatuto identifica os direitos, os deveres e também pontua as responsabilidades. Ultrapassa a visão para além de um mero instrumento normativo de direitos, porque demanda a interlocução com o movimento mais amplo dos direitos humanos, ao passo que representou o marco de mudança e de ruptura com a legislação até então existente – transita-se, desta forma, da doutrina da situação irregular instituída pelo Código de Menores, para a doutrina da proteção integral. É importante ressaltar que, segundo Nogueira Neto (2012), o termo Estatuto foi adotado em contraposição ao Código, sendo que o primeiro exprime a ideia de direito, enquanto o segundo, a ideia de punição. No entanto, essa ruptura não se fez num contexto sem embates, debates e, tampouco, sem oposições.

O artigo 227 da Constituição Federal de 1988<sup>14</sup>, que inclui os direitos fundamentais de cidadania, influenciou sobremaneira a materialização do Estatuto da Criança e do Adolescente, uma vez que sua formatação também foi fruto de mobilização da sociedade. Segundo Paulo Afonso Garrido de Paula<sup>15</sup>, no momento da constituinte, vários movimentos sociais (Meninos e Meninas de Rua, Pastoral do Menor) e também o Ministério Público, o Poder Judiciário, entre outros, entendiam que a Constituição deveria contemplar normas relativas à criança e ao adolescente. Ampla mobilização gerou uma proposta de consenso, que deu origem ao referido artigo, formado como uma síntese dos documentos internacionais de direitos humanos. Com esta inserção na Constituição, o movimento começou a se reestruturar para defender a necessidade de uma política específica para a infância e para a juventude, incompatível com a legislação em vigor, o Código de Menores:

[...] logo depois do advento da Constituição uma das grandes discussões a respeito do ordenamento jurídico era de remoção do chamado entulho autoritário, ou seja, de uma série de leis que eram incompatíveis com a constituição e que ainda estavam em vigor. A Constituição estabeleceu

---

<sup>14</sup>“É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão”. (Redação dada Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010).

<sup>15</sup> Procurador de Justiça do Estado de São Paulo. Entrevista concedida ao Projeto Memória Viva do Estatuto - 2005. Fonte <http://www.promenino.org.br>. Acesso em 27/12/2009.

normas gerais e era necessário ou revogar essas leis expressamente ou, então, que o Supremo Tribunal Federal declarasse essas leis inconstitucionais (GARRIDO DE PAULA, op.cit).

Tal situação impulsionou, no momento da Constituinte, a criação do Fórum de Defesa da Criança e do Adolescente (Fórum DCA), articulando os movimentos sociais, as entidades, as organizações de profissionais e pessoas envolvidas com a causa. Neste espaço de debates, segundo Garrido de Paula ele, juntamente com Jurandir Marçura e Munir Cury, apresentaram o projeto denominado “Normas Gerais de Proteção à Infância e à Juventude”, que se constituía a espinha dorsal do Estatuto da Criança e do Adolescente. Mesmo cientes da necessidade de várias correções e adaptações, as “Normas Gerais” foram então apresentadas na Câmara dos Deputados e no Senado, concomitantemente. Estratégia política utilizada como forma de se garantir a possibilidade de mudança:

E assim foi feito para assegurar a precedência, porque o primeiro projeto que entra cresce disciplinando uma matéria e tem precedência sobre os demais [...] Como se falava em revisão no código de menores, numa certa maquiagem, nós corremos e asseguramos a precedência. (GARRIDO DE PAULA, op.cit).

A partir de então, o Fórum DCA nomeou uma Comissão de Redação do Projeto de Normas Gerais para sua remodelação e apresentação de um substitutivo, que se tornou o Estatuto da Criança e do Adolescente. Essa comissão de redação recebeu a colaboração de diversos setores profissionais, ao passo que as discussões se fizeram pelo país e em grupos específicos para assuntos relacionados, tais como, os movimentos sociais, a Sociedade Brasileira de Pediatria, as Secretarias de Educação, dentre outros. Depois que o projeto foi enviado ao Congresso Nacional, também houve discussões e os debates foram reabertos nas respectivas comissões. Assim, o Estatuto da Criança e do Adolescente, constituído sob o parâmetro da Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança e do Adolescente de 1989, foi promulgado em 13 de julho de 1990:

O bonito no Estatuto é que coincidiram perfeitamente as sugestões dos movimentos populares, dos pedagogos, dos assistentes sociais e dos juristas. Quando transformamos isso em normas, verificamos que elas

coincidiam exatamente com aquelas normas internacionais de direitos humanos. (AMARAL E SILVA)<sup>16</sup>.

É possível observar que além do envolvimento da sociedade civil organizada e de profissionais militantes, estratégias políticas de procedimento, convencimento e de sensibilização de deputados e senadores, também foram recursos necessários para a aprovação do Estatuto. Segundo Lemos (2009), o então presidente Fernando Collor de Mello se apresenta como o líder da nação que “salvará” a criança e o adolescente, os menores carentes, convidando a todos brasileiros a compartilharem com ele esta missão, “porque a partir de então, o Estatuto passa a ser idealizado como símbolo que fará o País acessar a modernização”. Tal conduta política, segundo a autora, acaba minimizando as lutas e os movimentos que se fizeram para que o Estatuto fosse materializado. E assim, Collor tenta “encarnar o lugar de líder doador de direitos às crianças e jovens do país” (LEMOS, 2009, p.138).

Embora o Estatuto como um todo seja inovador, é interessante ressaltar, nesse resgate histórico, dois aspectos que merecem destaques: a adoção por homossexuais e a criação do Conselho Tutelar. Segundo Munir Cury, a proposta, considerada original e polêmica, foi a de adoção por homossexuais:

Consideramos prematuro e que caberia uma discussão maior e, em lugar de prever essa possibilidade no âmbito da adoção, achamos que seria mais conveniente deixar na legislação de uma forma ampla. Com isso justifico: o Estatuto prevê a possibilidade de adoção por solteiros, independentemente de ser heterossexuais ou homossexuais, o que seria outra discussão (MUNIR CURY)<sup>17</sup>

Este assunto, mesmo após duas décadas, continua mobilizando polêmicas, mas o que se observa é que aos poucos vão se criando canais de abertura para essa condição, na medida em que se materializam sentenças judiciais favoráveis à adoção de crianças e adolescentes por casais homoafetivos.

---

<sup>16</sup> Antonio Fernando do Amaral e Silva é desembargador de Santa Catarina. Na época era juiz de Blumenau. Entrevista concedida ao Projeto Memória Viva do Estatuto (2005). Fonte <http://www.promenino.org.br>. Acesso em 27/12/2009.

<sup>17</sup> Entrevista concedida ao Projeto Memória Viva do Estatuto - 2005. Fonte <http://www.promenino.org.br>. Acesso em 27/12/2009.

Em relação ao Conselho Tutelar, para Garrido de Paula, a ideia prosperou porque pela primeira vez a Constituição estabeleceu o princípio da democracia participativa, e assim, a população poderia participar de maneira diferenciada por meio dos conselhos. Amaral e Silva queria introduzir a ideia de Conselhos Tutelares, [...] “pois a ideia do conselho de direitos partiu de todo mundo. A minha ideia inicial era que o Conselho Tutelar fosse um Conselho Educacional Tutelar”. Argumentava que em todo bairro existe uma escola e isso é fundamental para a criança e, portanto, desejava que os educadores integrassem esse conselho que seria obrigatório em todas as escolas:

[...] se houvesse um problema com a criança, a pessoa levaria essa criança para a escola e lá haveria um conselho, uma estrutura de atendimento desses direitos da criança [...] Mas acabou vencendo, aqueles que preferiam que fosse um órgão autônomo, separado da escola. (AMARAL E SILVA, op.cit).

Ainda segundo o desembargador, a ideia do Conselho Tutelar teve como princípio, retirar do sistema da justiça casos que não tinham conflito de interesses. Para Méndez (2006), o Estatuto erradica as “más” práticas autoritárias, repressivas e criminalizadoras da pobreza e ao mesmo tempo, elimina as “boas” práticas tutelares, na medida em que institui a doutrina da proteção integral e reformula as relações da criança e do adolescente com o Estado e com os adultos, substituindo os elementos que marcaram historicamente essa relação: o subjetivismo e a discricionariedade:

As fissuras que se produzem hoje dentro do vasto movimento de luta pelos direitos da infância e juventude não são arbitrarias e nem superficiais. Respondem a percepções radicalmente diversas da justiça e do social vinculado à infância” (MÉNDEZ, 2006.p.18).

O trabalho infantil, o adolescente em conflito com a lei, a exploração sexual de crianças e adolescentes, são alguns exemplos dessas fissuras que devem estar contempladas na política de atendimento, definida pelo Estatuto como conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais nas três esferas da federação<sup>18</sup>. Ao referendar a concepção de direito, sustentado nos princípios da proteção integral, da prioridade absoluta

---

<sup>18</sup> Tema que será desenvolvido no capítulo 2.

e do superior interesse da criança e do adolescente, o Estatuto reconhece a criança e o adolescente como cidadãos de direitos, concepção que abrange universalmente todas as crianças e adolescentes indistintamente.

A compreensão mais específica do significado, do alcance e da abrangência e também da importância de um Estatuto, nos moldes que o país aprovou e tem para legislar e orientar todas as ações – institucionais, legislativas, jurídicas, educativas, sociais, entre outras, voltadas para a criança e para o adolescente – se faz imprescindível para todos os profissionais e trabalhadores que lidam com este segmento no cotidiano e que nem sempre conferem a devida atenção. Nesse sentido, podemos elencar um rol de profissionais inseridos nos mais diversos setores que desconhecem a essência dos preceitos fundamentais do ECA, e que acaba por vezes, sendo fator de negligência e de violação de direitos. Desconhecem também que podem ser demandados judicialmente ao descumprir as normas dispostas na legislação estatutária. Estas são as razões pelas quais optamos por inserir no próximo item, os princípios fundamentais do Estatuto da Criança e do Adolescente, visando mostrar a amplitude dos avanços e sua importância na sustentação dos direitos humanos da criança e do adolescente em nosso país.

### **1.3.1. O tripé dos princípios estruturantes do Estatuto da Criança e do Adolescente**

*A Doutrina da Proteção Integral* veio contrapor-se à Doutrina da Situação Irregular desenhada no Código de Menores e tem suas raízes na Declaração Universal dos Direitos da Criança e na Convenção dos Direitos da Criança.

Proteger integralmente a criança e o adolescente representa garantir e assegurar todos os direitos previstos constitucionalmente e também na legislação específica, que no Brasil está assentada no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8069/1990), estabelecendo em seu artigo primeiro que: “Esta Lei dispõe sobre a proteção integral à criança e ao adolescente” e que convencionalmente foi nomeada de Doutrina da Proteção Integral. Contudo, segundo Nogueira Neto (2012), não é especificamente uma doutrina científica no sentido tradicional, mas um esforço de sistematização doutrinária, objeto de uma norma jurídica. Ainda de acordo com o autor, é tema corrente, no entanto, nem sempre

há a clareza necessária em relação a esta questão; trata-se de um modo especial de interpretar a convenção sobre os direitos da criança e que, por sua vez, se embasa na teoria geral dos direitos humanos em suas dimensões ética, política e jurídica (NOGUEIRA NETO, 2012).

A Doutrina da Proteção Integral está sustentada na condição de que efetivar direitos centra-se na observância da interdependência dos mesmos, de modo que todos os direitos fundamentais estão inter-relacionados e devem ser assegurados, respeitando-se a condição peculiar de desenvolvimento da criança e do adolescente, cuja responsabilidade é tarefa a ser compartilhada entre o Estado, a sociedade e a família.

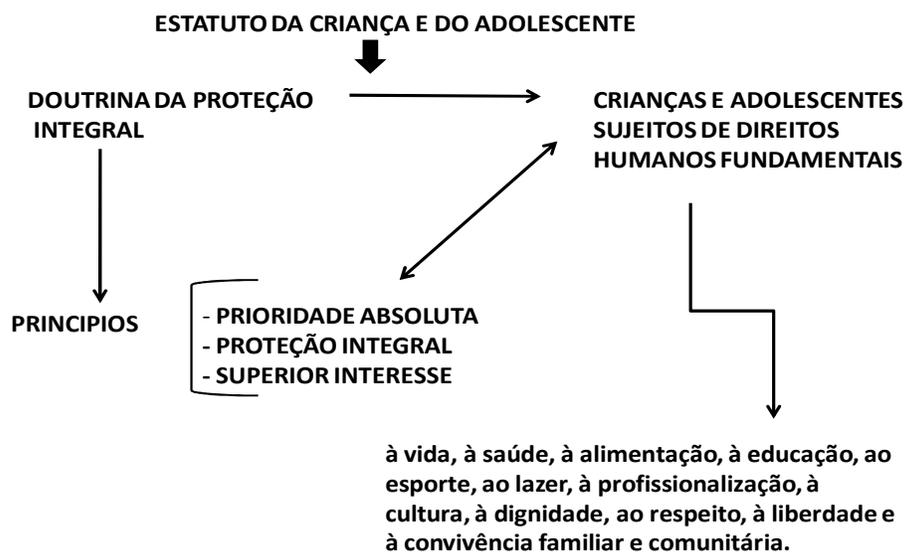
Assegurar a efetivação dos direitos integralmente (civis, políticos, econômicos, sociais, culturais, coletivos e difusos) se faz pelos caminhos da defesa, da promoção e do controle, estruturados pelo o princípio da intersetorialidade e da articulação de todos os atores/operadores institucionais integrantes do Sistema de Garantia de Direitos desenhado no ECA. Por tais questões perpassam temáticas especiais que sustentam esta configuração. A temática da cidadania, dos direitos humanos e sociais, das políticas públicas, das políticas sociais setoriais, do controle das ações públicas, do acesso à justiça e à proteção juridico-social, entre outras que devem estar ancoradas na concepção de que crianças e adolescentes são sujeitos de direitos e demandam proteção integral com prioridade absoluta. Deste modo, compreende-se que;

A palavra ‘sujeito’ traduz a concepção da criança e do adolescente como indivíduos autônomos e íntegros, dotados de personalidade e vontade próprias que, na sua relação com o adulto, não podem ser tratados como seres passivos, subalternos ou meros ‘objetos’, devendo participar das decisões que lhes dizem respeito, sendo ouvidos e considerados em conformidade com suas capacidades e grau de desenvolvimento (PNCFC, 2006, p. 25).

Como vimos, ser sujeito ativo de direito equivale respeitar e colocar a salvo de ameaças e violações, ter consciência de sua particularidade, ter a clareza que o modo de ser e de viver a infância está intrinsecamente relacionado ao contexto macrossocial.

A sustentação, a constituição do corpo orgânico, a base estruturante do ECA estão assentados sobre os princípios da Proteção Integral; da Prioridade Absoluta e do Superior Interesse, que em sua totalidade compõe a Doutrina da Proteção Integral (figura 1).

Figura 1. Princípios da Doutrina de Proteção Integral



a) *O Princípio da Proteção Integral*, equivale assegurar os direitos fundamentais prescritos no artigo 4º do ECA, direitos amplos que englobam todas as áreas essenciais para o desenvolvimento da criança e do adolescente, que se referem à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária. Equivale, ainda, a colocar a salvo toda criança e adolescente de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (ECA – artigo 5º). Assim, proteger integralmente também é assegurar a apuração e a reparação, quando os direitos forem violados.

“Na base desses direitos fundamentais está o dever de cuidado, cuja ausência repercute em toda forma de negligência” (FONSECA, 2011,p.39), de modo que o cuidado é

um dos eixos fundantes do princípio da Proteção Integral, que abarca o conjunto da prevenção, da intervenção e da reparação. Contudo, para que estes direitos sejam consolidados, imprescindível a implementação de políticas públicas para assegurá-los, demonstrando que as temáticas da cidadania, dos direitos e das políticas públicas sociais se imbricam no entendimento mais amplo da representação e do significado da Doutrina de Proteção Integral.

Para assegurar a proteção quando os direitos são ameaçados ou violados, ou pela ação ou omissão da sociedade e do Estado, ou pelos pais, o Estatuto estabelece as medidas de proteção (artigo 101 e 129) aplicáveis pelo Juiz da Infância, pelo Ministério Público e pelo Conselho Tutelar, que requerem e pressupõem a existência de programas públicos ou comunitários nos municípios, a serem visualizadas a seguir:

Quadro 5 - Estatuto da Criança e do Adolescente: Medidas de Proteção

<b>Medidas de proteção a crianças e adolescentes (artigo 101- ECA)</b>	<b>Medidas aos pais ou responsáveis (artigo 129 – ECA)</b>
I - Encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade	I - Encaminhamento a programa oficial ou comunitário de proteção à família
II - Orientação, apoio e acompanhamento temporários	II - Inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos
III - Matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental	III- Encaminhamento a tratamento psicológico ou psiquiátrico
IV- Inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente	IV - Encaminhamento a cursos ou programas de orientação
V - Requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial	V - Obrigação de matricular o filho ou pupilo e acompanhar sua frequência e aproveitamento escolar
VI - Inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos	VI - Obrigação de encaminhar a criança ou adolescente a tratamento especializado
VII – Acolhimento institucional	VII – Advertência
VIII – Inclusão em programa de acolhimento familiar	VIII – Perda da guarda

IX – Colocação em família substituta	IX – Destituição da tutela
	X – Suspensão ou destituição do poder familiar

Fonte: Estatuto da Criança e do Adolescente

Nas medidas de proteção à criança e ao adolescente, os itens VII ao IX são aplicáveis somente pelo Juiz da Infância e da Juventude e serão objeto de análise no Capítulo 4. Quanto às que podem ser aplicadas aos pais ou responsáveis, até a medida de advertência pode ser aplicada também pelo Conselho Tutelar, as três últimas, somente pelo Juiz da Infância e da Juventude. Nos casos em que seja verificada a ocorrência de maus tratos, abuso sexual ou opressão, o afastamento do agressor da moradia pode ser determinado como medida cautelar pelo Juiz.

*b) O Princípio da Prioridade Absoluta*, compreende assegurar os direitos fundamentais com absoluta prioridade. De acordo com o parágrafo único do artigo 4º do ECA, a garantia da prioridade compreende: a) Primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias; b) Precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública; c) Preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas; d) Destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.

Desta forma, priorizar a infância e a juventude requer garantir um conjunto de regras a serem seguidas pelos operadores institucionais, que vão desde o recém-nascido, passando pela saúde materna, até a adolescência. Priorizar também se estende para a primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias, precedência de atendimento nos serviços públicos e na formulação de políticas públicas. Neste sentido, vinculam-se todos os operadores (da saúde, sociais, jurídicos, educacionais) em função do “risco” que podem estar submetidos crianças e adolescentes. Insere-se, ainda, a questão da celeridade decorrente desta possibilidade de risco. Paula (2006, p. 38), expressa com clareza esta questão ao afirmar que “os direitos devem ser validados com a presteza necessária, para que sirvam no tempo certo, como alicerces do desenvolvimento pessoal e como garantias da integridade pessoal”.

A Prioridade Absoluta é princípio constitucional e desta forma não fere nenhum outro princípio do homem, uma vez que criança e adolescente devem receber proteção e

socorro antes de um adulto. A preferência na formulação e execução de políticas sociais públicas abre espaço para as ações judiciais, de forma que, ao Estado, cabe o dever de assegurar o atendimento dos direitos. Um exemplo claro nesse sentido são as creches e as infundáveis ausências de vagas para acolher a demanda. Desta preferência, decorre a destinação privilegiada de recursos públicos, pois em muitos casos as violações ou omissões se fazem sob a justificativa da inexistência de recursos para tanto.

c) O *Princípio do Superior Interesse*, está sustentado no artigo 31 da Convenção dos Direitos da Criança e do Adolescente (1989): “Todas as ações relativas às crianças, levadas a efeito por instituições públicas ou privadas de bem estar social, tribunais, autoridades administrativas ou órgãos legislativos, devem considerar, primordialmente, o interesse maior da criança”. Significa, assim, que todas as ações destinadas a este segmento devem priorizar o melhor interesse, de forma que abrange desde o formulador de políticas públicas, até os agentes implementadores, bem como aqueles que interpretam as leis, incluindo, desta forma, um amplo leque de profissionais, instituições e órgãos que tenham responsabilidade e atuem direta ou indiretamente com crianças e adolescentes. Em outras palavras, é necessário que o melhor interesse da criança seja respeitado nos processos de elaboração e execução dos atos legislativos, de políticas, de programas e ações públicas, e também nas decisões judiciais e administrativas.

A adoção é um dos exemplos que podemos citar, com a inversão de valores culturalmente arraigados – adoção centrada no interesse do adulto, para adoção centrada no interesse da criança, ou seja, não se procura mais crianças para satisfazer o desejo dos pretendentes à adoção e sim, famílias para crianças e adolescentes privados da convivência familiar, com incentivo para aquelas consideradas de “difícil” colocação (grupos de irmãos, crianças maiores, com deficiências, negros, etc).

Esta base, sustentada pelos princípios da proteção integral, da prioridade absoluta e do melhor interesse, compõe-se por diretrizes a serem adotadas integrada e articuladamente em todos os órgãos, em todas as ações e programas voltados à criança e ao adolescente. Ocorre que nem sempre são observadas, pois se assim fosse atingiríamos a situação bem próxima do ideal. De onde podemos afirmar, assim, que a questão da inflexibilidade do ECA se faz na medida da universalidade ao não vincular direitos fundamentais a quaisquer

condições de gênero, etnia, classe social, sendo credoras de direitos (NOGUEIRA NETO, 2005) todas as crianças e adolescentes brasileiros<sup>19</sup>.

### **1.3.2. Estatuto da Criança e do Adolescente: marco de inovações**

É possível afirmar que o ECA promoveu uma mudança no método, na gestão e no conteúdo, inovou em várias frentes ao inserir um sistema de garantia de direitos e a nova concepção de cidadania para a criança e o adolescente. Inovou ao definir um sistema participativo de formulação, controle e fiscalização das políticas públicas, não se resumindo, portanto, em um conjunto de leis isoladas. Deu vida aos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente e aos Conselhos Tutelares. Promoveu não apenas uma modernização de instrumentos jurídicos, mas alterou paradigmas e, sobretudo, promoveu uma mudança cultural ao gerar novos valores, novos procedimentos e condutas, ao oferecer princípios básicos (éticos e metodológicos), bem como diretrizes a serem seguidas por todos os órgãos e instituições públicas, privadas e do terceiro setor, que tenham por objeto o atendimento à criança e o adolescente.

Sua linguagem também foi inovadora ao marcar o rompimento com algumas categorias que se identificavam muito mais pelo lado negativo, a exemplo dos termos “menor”, que entra em desuso e passa a ser substituído por criança e adolescente; orfanatos por abrigos; menor delinquente por autor de ato infracional. Nesse sentido, trouxe mudanças conceituais significativas para romper com rótulos negativos. E, para respeitá-los como sujeitos de direitos, em especial porque sua condição não lhe é inerente e sim provocada pelo contexto socioeconômico, pela ausência de cuidados familiares, pela negligência dos serviços e programas públicos de atenção, retira da criança sua estigmatização, até então nomeada pejorativamente.

Sedimentou-se, assim, uma mudança de paradigma em relação à concepção da infância e da juventude, até então relegada a um segundo plano, para ganhar relevância e

---

<sup>19</sup> Termo adotado na Declaração Universal dos Direitos da Criança (Princípio 1º) e utilizado por Wanderlino Nogueira Neto (2005) ao salientar a necessidade de cuidado integrado, de modo a diferenciar das categorias de situação de risco e vulnerabilidade social que, segundo o autor, são expressões da assistência social e não do Estatuto da Criança e do Adolescente.

prioridade, devendo ser respeitadas como cidadãos de direitos em sua condição peculiar de desenvolvimento, havendo responsabilizações para violações dos direitos, de modo que a responsabilidade pela infância passa a ser de todos os cidadãos que, direta ou indiretamente, estejam vinculados a ela.

O ECA é referência para os programas que foram sendo construídos, cada qual de acordo com os objetos mais específicos, a exemplo do PNCFC (Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária, 2006) ,que trata do direito de convivência familiar e comunitária e do SINASE (Sistema Nacional de Atendimento Sócio Educativo, 2006) que trata da implantação do sistema de medidas sócio-educativas ao adolescente que comete ato infracional<sup>20</sup>.

O Estatuto passou por um período de revitalização com a Lei 12010 de 03 de agosto de 2009, que ficou popularmente conhecida como a Nova Lei Nacional da Adoção quando, na realidade, aprimorou vários artigos, de forma a aperfeiçoar e regular os procedimentos em relação à convivência familiar e comunitária e seus derivativos. Algumas destas alterações automaticamente modificaram os procedimentos dos órgãos e instituições, em especial aquelas que estão diretamente inter relacionadas à convivência familiar.

Esta revitalização passou por um processo de releitura, cujos acréscimos e modificações procuraram readequar o ECA ao momento atual. Importante salientar que este processo não esteve isento da contribuição e da participação dos profissionais envolvidos, dos órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e da população em geral, quando as propostas de alteração foram abertas a consulta pública, além de inúmeras reuniões e fóruns de debates que construíram as sugestões de alterações. Esta movimentação também não ficou isenta de conflitos de interesses políticos – um deles foi a não regulamentação da adoção por casais homossexuais, que a princípio constava no texto original, sendo necessárias negociações políticas que acabaram por suprimir este artigo a fim de se garantir a aprovação da Lei 12010 no Congresso Nacional.

Ainda no ano de 2009, outro marco relevante foi a 8ª. Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente realizada em dezembro, que aprovou um total de

---

<sup>20</sup> O SINASE foi legalmente instituído pela Lei 12.594 em 18 de janeiro de 2012 e em maio de 2013 a elaboração do documento foi colocada sob consulta pública.

sessenta e sete propostas para embasar a formulação do Plano Decenal de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente. Várias delas, se voltam para a questão da divulgação e do respeito pelos direitos humanos, a exemplo da inclusão dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente como tema transversal e estruturante na educação básica, em observância a Lei Federal nº 11.525/2007, que torna obrigatório o ensino dos direitos da criança e do adolescente no Ensino Fundamental, tendo como referência o Estatuto da Criança e do Adolescente<sup>21</sup>. Da mesma forma, a inclusão deste tema no ensino superior nas áreas de ciências humanas, jurídicas e da saúde, incluindo também os cursos de licenciatura.

Outro exemplo é a deliberação para fomentar os processos de mobilização social e comunicação quanto à divulgação dos direitos humanos de crianças e adolescentes, informando sobre os tipos de violações e de violências e as providências para prevenção, proteção e defesa. Disseminar o Estatuto nos meios de comunicação e produzir materiais educativos, especialmente direcionados à família, à escola e às instituições públicas e privadas, também foi proposta elaborada na 8ª. Conferência Nacional.

A questão da participação da criança e do adolescente nos espaços de constituição de cidadania (eixo quatro da Conferência) vem agregar e complementar essas questões, na medida em que reconhece a necessidade da participação da criança e do adolescente nas decisões a seu respeito e como procedimento que contribui como parte da sua formação para a cidadania. Nesse sentido, Nogueira Neto (2005) analisa que mais radicais e também mais efetivos os discursos e práticas emancipatórias se tornam, se o nível de consciência e organização de crianças e adolescentes chegasse a ponto de construir uma participação proativa efetivando o protagonismo infantil:

A participação proativa de crianças e adolescentes, no mundo familiar, social e político, passaria a se dar a partir deles próprios, e não como concessão do mundo adulto e como decorrência de políticas, programas e projetos artificiais que, no mais das vezes, promovem de fora para dentro esse “protagonismo” e ao mesmo tempo o emolduram e domesticam. (NOGUEIRA NETO, 2005, p.8)

---

<sup>21</sup> Esta Lei alterou o artigo 32 parágrafo 5º da LDB: O currículo do ensino fundamental incluirá, obrigatoriamente, conteúdo que trate dos direitos das crianças e dos adolescentes, tendo como diretriz a Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990, que institui o Estatuto da Criança e do Adolescente, observada a produção e distribuição de material didático adequado. (incluído pela Lei 11.525, de 2007).

Salienta o autor que nesse movimento a favor da criança e do adolescente, novas alternativas devem ser procuradas, tanto em relação às instâncias públicas, quanto aos mecanismos estratégicos – políticos, sociais, econômicos, culturais, religiosos e jurídicos, para que se tornem em verdadeiros instrumentos de mediação. Uma dessas alternativas o autor visualiza na prática da promoção e proteção dos direitos humanos da criança e do adolescente.

Deste modo, entendemos que o protagonismo e a participação também se condicionam ao acesso à informação que deve ser viabilizado por processos qualificados de formação dos atores e dos profissionais que estão rotineira e constantemente inseridos nestes espaços – professores, pedagogos, educadores, assistentes sociais, psicólogos, médicos, etc. Nesse sentido, a universidade tem um papel expressivo, porque pode criar espaços que fomentem os debates e o ensino dos direitos humanos da criança e do adolescente, em especial para as profissões que irão lidar com este segmento nos mais diversos setores e das mais diferentes formas.

Mediante as reflexões deste capítulo, para tecermos as considerações finais, é necessário retomar a questão de fundo em relação ao reconhecimento da criança e do adolescente como cidadãos sujeitos de direitos, sendo o Estatuto a referência e premissa estruturante para qualquer ação que se volte a este segmento. A representação social da infância na sociedade brasileira identifica a multiplicidade de fatores que compõem a forma e o quadro de ser criança e toma um corpo especial quando analisada em interface com a legislação vigente dada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

Os direitos humanos, ancorados em um plano mais abrangente que toma como parâmetro o movimento universal-mundial, delinea uma correlação e uma articulação com os demais direitos específicos (mulheres, crianças e adolescente, idosos, etc.) representando importantes mudanças, sustentadas em processos históricos específicos de lutas dos movimentos sociais em busca da democracia e do avanço dos direitos, embora ainda nos encontremos percorrendo alguns caminhos de implantação.

Sob a ótica dos direitos humanos e do princípio de igualdade perante a lei (formal), conforme enuncia Nogueira Neto (2005), sua aplicação deve ser feita sem exceção, isto é, o princípio da universalização das normas jurídicas tem como destinatário todo e qualquer

cidadão, inclusive crianças e adolescentes, enquanto sujeitos de direitos. Já o princípio de igualdade na lei (material), segundo o autor, demanda uma diferenciação em face da desigualdade das situações que faz prevalecer a diversidade de cada pessoa. Nesta esteira, Santos (1997, p.30) pontua que as pessoas têm o direito de ser diferentes quando a igualdade os descaracteriza, muito embora seja um “imperativo muito difícil de atingir e de manter”.

Assim, a apropriação de um conceito formal liberal de igualdade requer atenção, pois pode não representar a “liberdade de ser diferente e singular” (NOGUEIRA NETO, 2005) e nem a ampliação para os “domínios econômicos e sociais” (SANTOS, 1997), o que para a criança e para o adolescente representa garantir sua identidade de direitos, sua condição de sujeito de direitos, bem como “quanto sua “liberdade de ser diverso e singular”, ou seja, sua condição de pessoa em crise (saudavelmente em crise!) quanto à sua essência humana e geracional”. (NOGUEIRA NETO, 2005, p.11).

Dentro desta perspectiva, recorremos a Santos (1997), quando afirma que as premissas de um diálogo intercultural sobre a dignidade humana pode, eventualmente, levar a uma concepção mestiça de direitos humanos que, em vez de recorrer a falsos universalismos, se organiza como uma “constelação de sentidos locais” e se constitui em redes de referências normativas capacitantes:

Na área dos direitos humanos e da dignidade humana, a mobilização de apoio social para as possibilidades e exigências emancipatórias que eles contêm só será concretizável na medida em que tais possibilidades e exigências tiverem sido apropriadas e absorvidas pelo contexto cultural local (SANTOS, 1997, p. 23)

Adotando esta assertiva em relação ao Estatuto, podemos identificar que o mesmo sustenta o diálogo intercultural sobre a criança e o adolescente sem recorrer a falsos universalismos em suas referências normativas, sendo efetivamente guia emancipatório quando seus princípios estruturantes – proteção integral, prioridade absoluta e superior interesse, que sustentam a condição de sujeitos de direitos, forem efetivamente apropriados e absorvidos pelo contexto cultural brasileiro.

Temos, portanto, que “as regras de cidadania, contempladas no ordenamento jurídico, não devem permanecer como declarações retóricas” (MAIOR NETO, 2006, p.

124), pois crianças e adolescentes em risco não podem aguardar a “natureza das coisas”, ou que o “processo histórico” venha a interferir para a materialização do que lhes foi prometido como direitos fundamentais. “Entretanto, levando-se em conta que a lei, por si só (e por melhor que seja), não tem o condão de alterar a realidade social – o exercício dos direitos nela estabelecidos é que vai produzir as transformações desejadas”.

Como vimos, Bobbio (2004) afirma que os direitos humanos nos tempos atuais não carecem de fundamentação e sim do desenvolvimento de capacidade dos povos de protegê-los. Transportando esse raciocínio para o Estatuto da Criança e do Adolescente, também podemos dizer que nesses vinte e três anos de sua existência, não se trata mais de fundamentar os direitos da criança e do adolescente, mas de protegê-los e de reestruturar nossa capacidade de respeitá-los, o que toma um corpo especial em nossa sociedade.

O desconhecimento do que esse movimento de construção de direitos da criança e do adolescente representou e o que representa no conjunto dos demais direitos, bem como a amplitude dessa conquista, são fatores que demonstram a necessidade que se faz de insistir na divulgação do ECA para o conhecimento mais específico. Decorridas estas duas décadas, ainda podemos questionar: Qual é a representação do Estatuto para uma sociedade que quer e deseja cuidar de suas crianças e adolescentes de maneira a respeitá-los e a considerá-los como cidadãos de direitos? Como a sociedade respeita e compactua com os pressupostos contidos no Estatuto?

Percebemos, portanto, que através de algumas questões pontuais, nem sempre as respostas são afirmativas. Adolescentes que cometem ato infracional, são exemplos: de tempos em tempos, quando vem a público um fato grave que envolve adolescente, se faz mobilizações para o rebaixamento da maioridade penal no cenário político e na mídia, como se isso fosse sanar a questão da violência, porque o Estatuto só protege o adolescente, não pune, “devolve para os pais”<sup>22</sup>. Em outros aspectos também alguns discursos são

---

<sup>22</sup> É importante frisar rapidamente que o adolescente que comete ato infracional é muito mais vigiado e responsabilizado do que um adulto. De imediato ele tem medidas socioeducativas aplicadas, a exemplo da medida de privação de liberdade, diferente do adulto que normalmente se utiliza de prerrogativas legais que lhe favorecem a “liberdade”. Além disso, reduzir a idade não representará necessariamente contenção da violência. A violência é um fenômeno multicausal e/ou multidimensional que não se “controla” apenas com medidas punitivas e o adolescente não está imune às influências, que nesta fase, podem ser mais representativas do que na fase adulta, em se falando de um amadurecimento saudável. Tema que será tratado no capítulo 3.

incorporados no senso comum, a exemplo de que a partir do ECA, o adolescente não pode mais trabalhar, ou de que os pais não podem bater nos filhos, de que os professores perderam o respeito porque só foram eleitos direitos e não deveres aos alunos.

Por outro lado, o fato que aparentemente está assumindo relevância é a questão de como assegurar direitos numa sociedade em que a violência com todas as suas derivações traz, na prática, situações complexas advindas da realidade social, ou seja, ainda convivemos com altos índices de trabalho infantil, de exploração sexual de adolescentes, de violência e abusos dos mais variados tipos. Convivemos com a falta de vagas em creches, com a insuficiência de políticas públicas de atendimento, com precário sistema de saúde, entre outros, o que nos permite afirmar que as mudanças desejadas ainda estão se processando e não estão totalmente contempladas.

Entretanto, de uma forma geral, podemos dizer que a efetividade dos avanços conquistados requer aprendizados. Aprendizados de prevenção, de participação e de capacitação, para garantir que os desvios de interpretação do Estatuto da Criança e do Adolescente não sejam causas de violações de direitos.

Uma vez que os direitos podem ser violados ou ameaçados pela família, pela sociedade e pelo Estado e, sem a pretensão de esgotar situações tão relevantes e complexas, a articulação e a integração das políticas sociais setoriais e, conseqüentemente, dos serviços e dos atores sociais (operadores desses serviços) é questão de fundo para que os improvisos sejam evitados e as intervenções se estruturarem em melhores condições. Isto não significa apenas a existência da rede de serviços, vai além, ao demandar uma conexão, estruturada e integrada, para que os serviços dialoguem e se comprometam, conjuntamente, em oferecer atenção necessária. O Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente desenhado pelo ECA e materializado por Resolução do CONANDA, embora seja um Sistema complexo e amplo, retrata bem esta necessidade, conforme poderemos verificar no próximo capítulo.

## **CAPÍTULO 2. O SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE**

Os principais documentos e leis que ancoram a legislação da rede de proteção integral à criança e ao adolescente são encontrados no ECA (1990), no Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), cuja aprovação ocorreu pela Lei 12.594, em 18 de janeiro de 2012, no Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária (2006) e no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), Lei 12.435/2011. Nomeia-se com relativa facilidade a questão do Sistema de Garantia de Direitos (SGD), porém, nem sempre se tem clareza de sua representação; deste modo, o que se pretende é compreender e apreender como este Sistema está estruturado e suas principais características.

O Sistema de Garantia de Direitos (SGD) foi instituído pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, contudo, somente após dezesseis anos os parâmetros para a sua institucionalização e o seu fortalecimento foram definidos pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), através da Resolução nº 113 de 19 de Abril de 2006. O artigo primeiro desta Resolução delimita que o SGD se constitui na articulação e na integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle, a fim de efetivar os direitos humanos de crianças e adolescentes. Assim, prevê a articulação das políticas públicas, em especial as de educação, saúde, assistência social, trabalho e segurança, bem como a articulação com o sistema internacional e interamericano de efetivação de direitos humanos da criança e do adolescente. Nesse sentido, a Resolução chama a responsabilidade de todos os atores ao definir que:

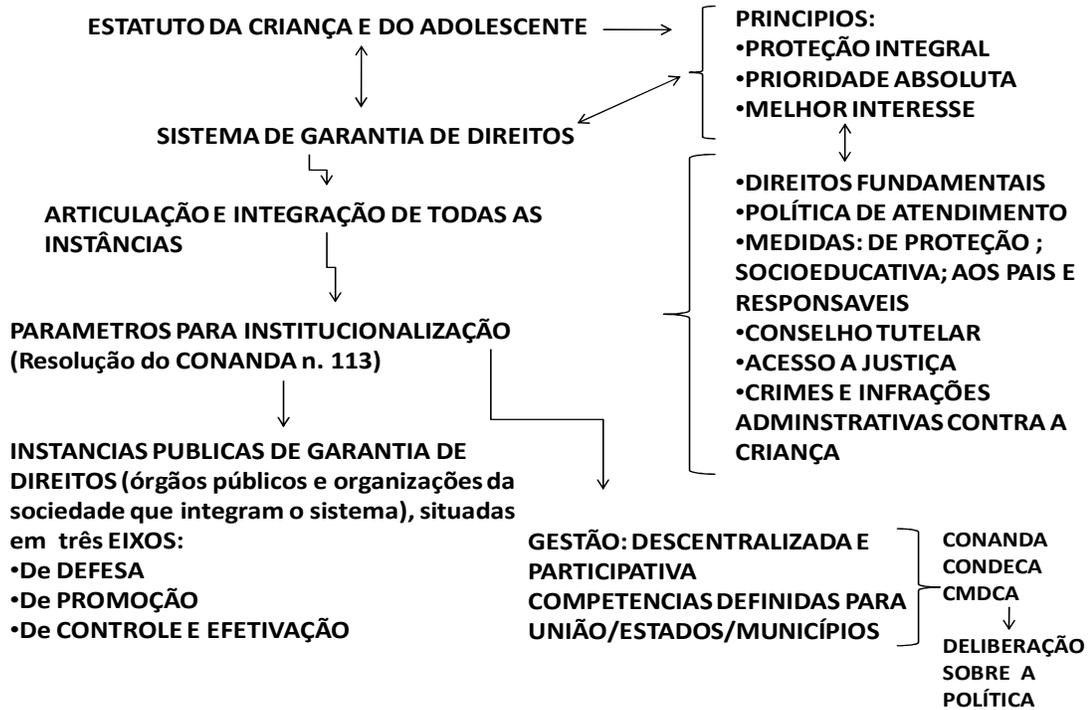
Compete ao SGD promover, defender e controlar a efetivação dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais, coletivos e difusos, em sua integralidade, em favor todas as crianças e adolescentes, de modo que sejam reconhecidos e respeitados como sujeitos de direitos e pessoas em peculiar condição de desenvolvimento; colocando-os a salvo de ameaças e violações a quaisquer de seus direitos, além de garantir a apuração da reparação dessas ameaças e violações (CONANDA, Resolução 113/2006, art. 2º.)

Em outras palavras, todos os atores envolvidos devem partilhar deste conjunto de competências definidas, de forma que crianças e adolescentes sejam integralmente sujeitos de direitos e, sobretudo, de proteção integral.

Como vimos no capítulo anterior, os instrumentos normativos de garantia de direitos são a Constituição Federal de 1988, os tratados internacionais ratificados pelo Brasil, em especial a Convenção sobre os Direitos da Criança, as normas internacionais como as Resoluções da ONU, as Leis Federais, Estaduais e Municipais de proteção à infância e à juventude. Importante ressaltar que neste rol de instrumentos normativos também se circunscrevem as resoluções e os atos normativos dos conselhos de direitos nos três níveis de governo e dos demais conselhos setoriais de políticas públicas, a exemplo dos conselhos da educação, da assistência social e da saúde. Esta condição representa a inserção de vários atores e a adequação das diretrizes em relação aos serviços e programas que compõem o SGD, uma vez que os conselhos setoriais devem não só deliberar através de normas, de recomendações e orientações, mas também acompanhar, monitorar e avaliar as ações.

Deste modo e resumidamente, podemos dizer que o ECA como um todo instituiu e deu origem ao Sistema de Garantia de Direitos e a Resolução n. 113 do CONANDA buscou materializar, organizar e institucionalizar este Sistema. Segundo Nogueira Neto (2005), o CONANDA reconheceu a necessidade deste Sistema especializado, tendo chamado para si a tarefa de oferecer parâmetros para sua institucionalização, elegendo-o como tema da Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente no ano de 1999, vinculando, assim, a expressão Sistema de Garantia de Direitos como sinônimo de promoção, defesa e proteção dos direitos humanos. A figura 2 favorece uma visualização do SGD inserido nas normas, diretrizes e princípios do Estatuto:

Figura 2. O Sistema de Garantia de Direitos inserido nas normas, diretrizes e princípios do Estatuto da Criança e do Adolescente.



Em relação às instâncias de garantias de direitos, compostas pelo conjunto de órgãos públicos e organizações da sociedade, a Resolução do CONANDA situou este conjunto em três eixos estruturantes: i) *da Defesa dos Direitos Humanos*, ii) *da Promoção dos Direitos*, iii) *do Controle e Efetivação do Direito*. Esta estruturação indica o entrelaçamento de diversos órgãos e políticas públicas que, por sua vez, englobam um conjunto de atores/operadores, em uma relação dinâmica de complementaridade, frente às diferentes interfaces que se moldam no cotidiano, conforme se observa no quadro 6:

Quadro 6– Eixos estratégicos de ação do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente

Eixos	Objetivos	Atores/Órgãos/Políticas Sociais
DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS	Garantir o acesso à justiça e à proteção jurídico-social (gratuitamente)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Órgãos Públicos Judiciais (Varas da Infância e da Juventude e suas Equipes Multiprofissionais, Varas Criminais Especializadas, Tribunais do Júri, Comissões Judiciais de Adoção, Tribunais de Justiça, Corregedorias de Justiça);</li> <li>- Órgãos Públicos Ministeriais (Promotorias de Justiças, Procuradorias de Justiça, Corregedorias Gerais do Ministério Público);</li> <li>- Defensorias Públicas (serviços de assessoramento jurídico e assistência judiciária);</li> <li>- Advocacia Geral da União e as Procuradorias Gerais dos Estados;</li> <li>- Polícia Civil Judiciária e Polícia Técnica;</li> <li>- Polícia Militar;</li> <li>- Conselhos Tutelares;</li> <li>- Ouvidorias;</li> <li>- Entidades de Defesa de Direitos Humanos.</li> </ul>
PROMOÇÃO DOS DIREITOS	Desenvolver a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente de forma articulada	- Programas, Serviços e Ações derivados das Políticas Públicas (Educação, Saúde, Assistência Social, etc)
CONTROLE E EFETIVAÇÃO DO DIREITO	Controlar as ações públicas de promoção e defesa dos direitos humanos da criança e do adolescente.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente nas três esferas;</li> <li>- Conselhos Setoriais de Formulação e Controle de Políticas Públicas</li> </ul>

Fonte: CONANDA – Resolução n.113/2006

Tendo em vista a complexidade e também a dinamicidade destes eixos estratégicos, em razão de sua abrangência e da multiplicidade de órgãos, de programas e de operadores, a figura 3 mostra esta abrangência e indica a necessária articulação quando se almeja a proteção integral.

Figura 3. Sistema de Garantia de Direitos



Essa visão do conjunto da organização do SGD permite observar que diferentes instituições devem garantir, promover e efetivar os direitos articuladamente, ou seja, as legislativas, as que são vinculadas ao Sistema de Justiça, as que desenvolvem e implementam as políticas sociais a exemplo dos órgãos públicos gestores, as organizações não governamentais e, segundo Baptista (2012), há aquelas instituições que disseminam direitos, tais como a mídia e as unidades de ensino, abrangendo desde a educação infantil ao ensino superior, até os congressos e os grupos de trabalhos. Desta forma, podemos afirmar que o SGD é abrangente em sua proposta de ação e também complexo, que tem seu desenho fundamentado nos princípios da descentralização político-administrativa, da

intersectorialidade e da participação social na execução de ações governamentais e não governamentais de atenção à criança e ao adolescente.

As interfaces podem ocorrer entre todos os operadores do sistema, bem como entre alguns dos eixos, dependendo da demanda e do caso específico. Quando há uma situação de abuso sexual, por exemplo, os órgãos de defesa dos direitos atuam em conjunto e fazem a interlocução com o eixo da promoção dos direitos, no encaminhamento para os serviços de acompanhamento. Serviços derivados das políticas públicas sociais que, neste caso, são da assistência social, mais precisamente do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS). Neste sentido, é importante destacar que as políticas sociais também possuem os seus respectivos Sistemas dos quais derivam os programas e serviços, tais como o Sistema Educacional, o Sistema Único da Saúde (SUS) e o Sistema Único da Assistência Social (SUAS).

O SGD propõe uma gestão descentralizada e participativa, devendo a União estruturar um órgão específico e autônomo que será responsável pela política de atendimento dos direitos humanos de crianças e adolescentes, com o objetivo de articulação e de fortalecimento. Esse órgão deverá ser núcleo estratégico conceitual, com a função de: - manter um Sistema de Informação para a Infância e Adolescência (SIPIA) em articulação com as esferas estadual e municipal; apoiar técnica e financeiramente os programas de medidas de proteção de direitos e de medidas socioeducativas; coordenar o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) e o Sistema Nacional de Proteção de Direitos Humanos, em especial, os programas de enfrentamento à violência, de proteção de crianças e adolescentes ameaçados de morte, programas e serviços de promoção, defesa e garantia de convivência familiar e comunitária, programas de promoção e proteção dos direitos humanos de criança e adolescente. Portanto, a esfera federal tem função normativa, supletiva (de recursos financeiros que deverá ser exercida pelo CONANDA) e também função de natureza executiva, a cargo da Secretaria Especial dos Direitos Humanos.

Dado o caráter descentralizado, os Estados e os municípios deverão vincular os programas, ações e projetos a uma secretaria ou órgão público que organizará os seus sistemas de defesa de direitos e de atendimento socioeducativo nas suas respectivas esferas de atuação, nos mesmos moldes daquele estruturado na esfera federal. A implementação

deste Sistema está afeta a um percurso lento, uma vez que o ECA foi criado em 1990, a Resolução 113 do CONANDA foi instituída em 2006, isto é, após 16 anos de vigência do Estatuto e ainda em 2013 este SGD não foi efetivado e nem concretamente instituído nos meios em que deve operar.

Embora o CONANDA tenha construído os parâmetros de configuração, uma das deliberações da 8ª. Conferencia Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (2009) acabou forçando este Conselho a promover a Resolução de n. 141 de abril de 2010, constituindo grupo temático para revisão da Resolução 113, a fim de apresentar proposta de adequação à Política Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, que também ainda não está concluída.

Nogueira Neto (2005, p. 13) analisa que deparamos com uma falta de sistematização pela ausência de construção de consensos a respeito dos marcos teóricos: [...] “ainda há uma preocupação maior na configuração do sistema (e, portanto, no desenho de diagramas didáticos), do que na sua sinergia interna e externa (articulação *ad intra e ad extra*) e no seu embasamento teórico”. Nesse sentido, cabem algumas indagações que permanecem sem respostas efetivas, quais sejam: Como alcançar os consensos teóricos e operacionais e desencadear um debate mais intenso e aprofundado? Que mecanismos e estratégias seriam necessários?

Concordamos com o autor quando ressalta que este Sistema se operacionaliza mais como um sistema estratégico do que como um sistema de atendimento direto. Deste modo, o papel do SGD é o de potencializar estrategicamente a defesa, a promoção, o controle e a proteção dos direitos da infância e da juventude no campo de todas as políticas públicas, especialmente no das políticas sociais. Assim, diríamos que o Sistema de Garantia de Direitos tem a característica peculiar de um sistema estratégico para a promoção e controle dos direitos da criança e do adolescente, cujo atendimento direto, decorrente dos mais diversos órgãos e dos serviços das políticas sociais, deve compor, na perspectiva territorial, os ajustes e os acordos entre os atores/operadores, de modo que possa qualificar o atendimento das demandas locais e construir o sistema de atendimento local. Nesse sentido, precisa ser pactuado para ser construído no território, de forma a aproximar os operadores

das necessidades e problemas locais e deve ser estruturado em rede, para traçar as estratégias de articulação, intervenção e de monitoramento.

A partir de tais considerações, dificuldades inerentes são apresentadas pelo extenso número de atores envolvidos nos três eixos operacionais (ver quadro 6), pelos diferentes órgãos e instituições, cujas finalidades nem sempre conseguem convergir. Os programas, os serviços e as ações derivadas das políticas públicas setoriais continuam operando desarticuladamente, os conselhos dessas políticas também não promovem a integração devida – tais condições representam que este Sistema não foi totalmente absorvido nas práticas diárias de seus operadores e tampouco efetivamente implementado. Outras dificuldades se voltam para questões de alinhamento conceitual, de articulação e de estruturação da rede, conforme poderemos ver a seguir.

### **2.1. A defesa dos direitos humanos da criança e do adolescente: garantia de acesso à justiça e à proteção jurídico-social**

Os eixos em que o SGD se estrutura, permitem diferenciações de responsabilidades que nem sempre são facilmente articuladas na cotidianidade. Para demonstrar esta complexidade, optamos por trazer considerações sobre algumas das instâncias que se inserem no eixo da defesa dos direitos humanos em relação à garantia de acesso à justiça e à proteção jurídico-social, pelas instituições asseguradoras deste processo, tais como o Poder Judiciário, através da Justiça de Infância e da Juventude, do Ministério Público, através da Promotoria da Infância e da Juventude e do Conselho Tutelar. Este tripé deve estar fortalecido e devidamente estruturado para que a capacidade de garantia de direitos seja efetiva.

O Poder Judiciário desempenha uma das funções básicas do Estado ao assegurar o Estado Democrático de Direito. Segundo Faria (2001), exerce também função instrumental (dirimir conflitos), política (promover o controle social) e simbólica, ao promover a socialização das expectativas à interpretação das normas legais. Além disso, é pertinente acrescentar a questão das respostas às demandas sociais em litígios quando envolvem diretamente os conflitos familiares, a proteção à criança e ao adolescente, ao idoso, às pessoas com deficiência, entre outros segmentos vulnerabilizados, quer pelas condições

biológicas intrínsecas ao desenvolvimento físico e ao processo natural de envelhecimento, quer pelas condições sociais e de renda.

De acordo com Chuairi (2001), o acesso à justiça tem a finalidade de atender os sujeitos que reivindicam seus direitos e buscam solução de seus problemas sob o patrocínio do Estado, razão pela qual o sistema jurídico deve produzir resultados individual e socialmente justos. Ainda segundo a autora, as modificações de várias ordens (econômica, política, cultural, social), ocorridas em meio aos embates do mundo moderno, acabam por acentuar a procura pelas instituições para a solução de conflitos, antes “resolvidos” no âmbito familiar. Portanto, o judiciário, para ser legítimo, deve produzir decisões que sejam reconhecidas, compartilhadas e institucionalizadas pela sociedade para, além de ganhar dimensão pública, ser capaz de enfrentar os problemas sociais. No entanto, esse trabalho se efetiva, segundo Fávero et.al. (2005), em um espaço que se desvela ora como efetivo distribuidor da justiça, garantindo direitos – seu objetivo primeiro –, ora como opressor excessivamente burocratizado e apegado a ritos e normas por vezes descolados da realidade do tempo presente.

Em relação à Justiça da Infância e da Juventude, o Poder Judiciário adaptou-se em decorrência do Estatuto da Criança e do Adolescente, realizando o remanejamento da competência para os Juizados da Infância e da Juventude e para as Varas de Famílias e Sucessões, definidas, por sua vez, nos artigos 148 e 149 do Estatuto<sup>23</sup>.

Segundo Morais (2001), os juizados da infância e da juventude são polarizadores do modelo organizacional do Sistema de Justiça e devem:

Adaptar-se às exigências da operacionalização da nova doutrina, para possibilitar que os demais parceiros da rede desenvolvam seu mister em perfeita harmonia e com resultados. Como exemplo dessas novas atribuições da Justiça da Infância e da Juventude, verifica-se a exata

---

<sup>23</sup>De uma forma geral, essas competências referem-se a: i) aplicação de medidas cabíveis: ao adolescente autor ato infracional, aos casos encaminhados pelo Conselho Tutelar, às entidades de atendimento decorrentes de irregularidades, em casos de infrações contra norma de proteção à criança ou adolescente; ii) adoção, guarda e tutela, bem como ações de destituição do poder familiar, de alimentos e procedimentos verificatórios; iii) suprir a capacidade ou o consentimento para o casamento e conceder a emancipação nos termos da lei civil; iv) designar curador especial em que haja interesses de criança ou adolescente; v) determinar o cancelamento, a ratificação e o suprimento de registros de nascimento e óbito; vi) disciplinar através de portaria, ou autorizar mediante alvará a entrada e a permanência de criança ou adolescente em locais públicos e eventos.

compreensão da delimitação de competências jurisdicionais e administrativas. A primeira refere-se à solução de conflitos de interesses num processo de conhecimento; a segunda circunscreve-se nos procedimentos técnicos de intervenção socioeconômica, psicológica ou pedagógica relativas ao atendimento (MORAIS, 2001, p.115).

Deste modo, é possível observar que o Juiz da Infância deve ser especializado, pois “não se cogita na nova Justiça da Infância e da Juventude, das decisões sem fundamentação ou das providências extraprocessuais. Princípios, normas e cautelas [...] têm de estar presentes para validade e legitimidade de decisões e sentenças” (SILVA, 2001, p. 226). A delimitação de competências das Varas da Infância e da Juventude também está circunscrita à equipe interprofissional que assessora, fornece subsídios por escrito mediante laudos ou verbalmente em audiência, bem como desenvolve trabalhos de aconselhamento, orientação, encaminhamento, prevenção e outros e, embora fique subordinada à autoridade judiciária, tem assegurada a livre manifestação do ponto de vista técnico, de acordo com o artigo 51 do ECA.

Já em relação ao Ministério Público (MP) e às Defensorias Públicas, temos que a Constituição Federal (artigos 127 a 135) define as atribuições e competências dessas instituições, consideradas fundamentais à democracia. Trata-se de instituições que não fazem parte do Poder Judiciário, pois em princípio são órgãos integrantes do Poder Executivo nos níveis federal e estadual. No campo da defesa de direitos da criança e do adolescente, o inquérito e a ação civil pública são essenciais, ou seja, o MP instaura uma ação em seu próprio nome defendendo interesses indisponíveis transindividuais (compartilhados por grupos, classes e categorias de pessoas) como, por exemplo, assegurar o direito ao acesso à educação e aqueles concebidos na política de assistência social, de saúde, entre outros.

Em defesa dos interesses individuais, difusos e coletivos, o MP pode propor ações de responsabilidade por ofensa aos direitos previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente (artigo 208) em relação ao não oferecimento ou oferta irregular de bens e serviços, tais como: i) Serviço de assistência social, visando à proteção da família, da maternidade, da infância e da adolescência, bem como ao amparo de crianças e adolescentes que deles necessitem; ii) Ensino obrigatório; iii) Atendimento educacional

especializado aos deficientes; iv) Atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos; v) Ensino noturno regular, adequado às condições do educando; vi) Programas suplementares de oferta de material didático (pedagógico) escolar, transporte e assistência à saúde do educando do ensino fundamental; vii) Acesso às ações e serviços de saúde; viii) Escolarização e profissionalização dos adolescentes privados de liberdade; ix) Outros interesses individuais, difusos e coletivos, próprios da infância e juventude.

O MP, portanto, intervém em todos os procedimentos de competência da Justiça da Infância e da Juventude, independentemente do fato de ser um procedimento de natureza individual ou coletiva<sup>24</sup>.

A atividade do Promotor de Justiça da Infância, segundo Fonseca (2011, p.229), “mais do que uma mera classificação ou posse em importante função pública: diz respeito a uma atividade primordial e que deve ser sensível às relações humanas”. O autor ressalta, ainda, que além de suas atuações de cunho judicial, o Promotor de Justiça da Infância e da Juventude também possui atribuições de cunho extrajudicial. Trata-se de ações que incorporam os processos administrativos de fiscalização de entidades ou ações de efetivação de acordos em geral, feitas geralmente por meio de termo de ajustamento de conduta, de recomendações e de audiências públicas, o que demanda o conhecimento da comunidade com a qual trabalha.

O Poder Judiciário e o Ministério Público, compõem-se então, em estruturas fundamentais do Sistema de Justiça da Infância e da Juventude, no entanto, conforme o levantamento realizado em 2008 pela Associação Brasileira de Magistrados, Promotores e Defensores Públicos da Infância e da Juventude (ABMP), há lacunas e deficiências que precisam ser resolvidas para aprimorar a justiça da infância no Brasil, em especial porque infância e juventude ainda não possuem a devida visibilidade no Sistema de Justiça.

O Sistema de Justiça deve ser capaz de defender, proteger e promover os direitos dos cidadãos sendo que, em relação à infância e à juventude e de acordo com as Regras

---

<sup>24</sup>As ações civis públicas procuram efetivar os direitos individuais, difusos ou coletivos (saúde, educação, profissionalização, etc.), inclusive contra o Estado. Esta intervenção se faz judicial e administrativamente na defesa dos interesses difusos ou coletivos; na regularidade de entidades e programas de atendimento; na instauração de procedimentos administrativos, sindicâncias, diligências investigatórias e determinação de instalação de inquérito policial; na fiscalização no processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar; do cadastro de adoção; de entidades e programas de atendimento e na intervenção na área infracional.

Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça da Infância e da Juventude (art. 1.4), o Sistema de Justiça, é parte integrante do processo de desenvolvimento nacional de cada país, a ser administrado no marco geral da justiça social, de modo não apenas a contribuir para a sua proteção, mas também para a manutenção da paz e da ordem na sociedade (ABMP, 2008).

Desta forma, o levantamento da ABMP elenca alguns princípios que devem ser observados e destaca o reconhecimento da complexidade e da especificidade, próprias à atuação do Sistema de Justiça, ao lidar com diversas temáticas, exigindo conhecimentos interdisciplinares e uma ação articulada com a rede de atendimento. Condições, estas, que recaem sobre a demanda de varas especializadas da infância e da juventude e sobre a necessidade de suporte de equipes interdisciplinares, capacitadas a uma atuação específica. Varas especializadas da infância e da juventude são aquelas com dedicação exclusiva.

Segundo a ABMP (2008), 3% das comarcas do país contam com varas especializadas, que, somadas, são 92<sup>25</sup>. Nesta mesma direção, situa-se o número reduzido de juízes, cuja proporcionalidade ideal indicada é de um juiz da infância para cada 200 mil habitantes, no entanto, se observa que a média de habitantes por juízes especializados é de 438.896 mil habitantes – isso indica que, na maioria dos municípios, os juízes acumulam a infância com outras áreas. Em algumas localidades, as Varas da Infância e da Juventude são anexos das Varas Criminais em outras das Varas de Famílias. Tal condição merece ser apontada como ausência de uniformização em relação a esta questão.

Para além da necessidade de especialização, como já apontamos, o mesmo juiz que está responsável pela vara criminal também é responsável pelas ações da infância e da juventude. Crime e infância são questões polarizadas. Crime com infância no Sistema de Justiça, neste século, representa distanciamento do processo sócio histórico de construção dos direitos humanos da infância. Tal prática fica incompatível com o discurso e com a concepção de proteção integral e prioritária que a infância demanda e requer. As demandas,

---

<sup>25</sup> A Associação considera que o critério de 100 mil habitantes é indicador da necessidade de instalação de vara especializada da infância e correlaciona esta indicação levando em conta a Política Nacional de Assistência Social que define o porte da cidade e o tipo de gestão da proteção social. Também referencia a Política Nacional de Saúde ao indicar a instalação de CAPSi – Centro de Atenção Psicossocial Infantil para cidades acima de 200 mil habitantes.

portanto, são díspares, polares e incompatíveis entre si. Tomemos, a exemplo, um alvará de soltura de réu preso que tem caráter de urgência, em comparação com algumas ações da infância que nem sempre têm a mesma destreza burocrática na urgência requerida. Os casos de ato infracional cometidos por adolescentes constituem outro exemplo, cuja caracterização contém princípios, fundamentos socioeducativos e processuais bem diferenciados dos delitos cometidos por adultos. Assim, quando da impossibilidade da instalação de vara especializada da infância e da juventude, a cumulação com a vara de família, por sua própria característica e porque, não raro trata de questões afetas a crianças e adolescentes no círculo relacional familiar, seria mais coerente.

Tal qual a insuficiência de varas e de juízes especializados na infância e na juventude, a precariedade do Sistema de Justiça também se faz pela insuficiência de equipes interprofissionais. A regulamentação dada pelo ECA em seu artigo 150 e pela resolução 113 do CONANDA que instituiu o SGD, referenda esta necessidade, na medida em que condiciona a efetividade da defesa de direitos humanos de crianças e adolescentes à existência não apenas das varas da infância e da juventude, mas também de equipes multiprofissionais. A ABMP (2008) também pontua esta questão, ao afirmar que as equipes interdisciplinares:

São fundamentais para contextualizar a demanda do caso à realidade social mais ampla na qual a problemática social trazida ao Poder Judiciário se insere. A inserção de profissionais de disciplinas tais como do Serviço Social, Psicologia, Pedagogia e outros como assessores do Juízo, pressupõe, portanto, uma mudança paradigmática do funcionamento da Justiça Especializada da Infância e Juventude, em que problemas de violação de direitos de crianças e de adolescentes, manifestam-se imbricados com problemas de ordem social, exigindo do Poder Judiciário uma postura de ação articulada aos demais poderes e políticas sociais especiais, nos âmbitos federal, estadual e municipal. [...] Assim, o trabalho das equipes interprofissionais extrapola o atendimento direto dos casos individuais, dotando o Poder Judiciário de conhecimento e de acesso às políticas setoriais, consolidando o Sistema de Garantia de Direitos. (ABMP, 2008, p.42)

Estas sinalizações nos remetem ao fato de que não é possível pensar em Justiça da Infância e da Juventude sem a presença e a participação direta de equipe interprofissional para auxiliar e assessorar o juiz em suas decisões. Desta forma, atualmente tal equipe não se exclui também das varas de família em casos de separações, disputas de guarda de filhos,

de regulamentação do direito de visita do (a) genitor (a) não detentor (a) da guarda do filho, entre outras questões afetas à família.

De uma forma geral, podemos situar que o baixo índice de varas especializadas e, conseqüentemente, a insuficiência de juízes especializados na infância e na juventude, as deficiências na estrutura e no quadro de recursos humanos da equipe multiprofissional e a baixa prioridade no contexto global do Sistema de Justiça, são questões postas como desafios para o Sistema de Justiça da Infância e da Juventude.

### **2.1.1. Conselho Tutelar: diálogos necessários para protagonizar e defender os direitos humanos da criança e do adolescente**

O Conselho Tutelar, órgão integrante deste eixo da defesa dos direitos, tem papel estrutural relevante quando se trata de zelar pela defesa e pela garantia de direitos, embora com suas especificidades e com mais de duas décadas de implantação, persistam algumas polêmicas que vão, desde as formas de sua organização e composição, até a capacidade de desempenho de suas funções.

A Constituição de 1988 estabeleceu a democracia participativa e, juntamente com o Estatuto da Criança e do Adolescente, foram criados os dois Conselhos diretamente vinculados à área da criança e do adolescente: o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e o Conselho Tutelar, ambos com a finalidade de zelar pelos direitos deste segmento, como canais e instrumentos de participação na gestão das políticas públicas, no controle social e na transparência da utilização dos recursos, porém com natureza e especificidades diferentes.

Avritzer (2006) analisa que o sistema político gerado pela Constituição de 1988 é híbrido por incorporar, na sua organização, formas de participação no processo decisório federal e no plano local, combinadas com formas de representação. Os conselhos de políticas e os orçamentos participativos são exemplos. O autor define conselhos como instituições híbridas com participação de atores do poder executivo e atores da sociedade civil, relacionados com a temática de cada conselho, sendo o formato institucional definido por legislações específicas, apesar de adotarem a paridade como princípio, esta apresenta uma variação entre as áreas temáticas, isto é, entre os conselhos.

Assim, antes de adentrarmos especificamente no Conselho Tutelar, é importante compreendermos a sua vinculação com o Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente, que é o órgão deliberativo e controlador de todas as ações relativas à criança e ao adolescente nas três esferas de governo e que tem papel estrutural de significativa importância.

O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) é considerado uma das primeiras conquistas após a aprovação do Estatuto (SALES, 2010). Foi criado em 12 de outubro de 1991 e atualmente está vinculado a Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República. Suas principais competências estão voltadas para a formulação de diretrizes gerais da Política Nacional de Atendimento aos Direitos da Criança e do Adolescente e para avaliar as políticas estaduais, municipais e do Distrito Federal, “logo, é responsável pelo monitoramento nacional das expressões da questão social da infância e adolescência e pela regulamentação de medidas – por meio de resoluções – afetas a esse segmento, bem como aos conselhos de direitos e tutelares de todo o país” (SALES, 2010, p. 224).

Além disto, o mesmo segue as deliberações das Conferências Nacionais dos Direitos da Criança e do Adolescente e é o órgão responsável pela aprovação e pelo controle das políticas, demandando, assim, a necessária interação com todos os atores do Sistema de Garantia e também com os demais conselhos setoriais de políticas públicas, tais como o conselho de assistência social, da educação e da saúde. A articulação do conselho de direitos com o conselho da educação, por exemplo, em todos os níveis da federação, deve ser contemplada como diretriz, em razão da fixação da política de atendimento na área educacional para garantir o direito à educação, além de outras questões.

Ao avaliar o desenvolvimento do CONANDA desde a sua implantação, Sales (2010) faz uma análise crítica dos avanços e também das situações que atravancam um melhor desempenho deste Conselho. Conquanto avanços nestes anos de existência do CONANDA, à semelhança de vários outros conselhos de políticas públicas sociais, considera o autor, que o Conselho da Criança e do Adolescente enfrenta obstáculos não só na relação entre as representações governamentais com as não governamentais, mas no papel político como protagonista da construção de uma agenda social dos direitos da

criança e do adolescente. A falta de capacitação, o despreparo técnico e a despolitização de muitos conselheiros, são apontados, pelo autor, como dificuldades que contribuem para a baixa performance dos conselhos nos âmbitos federal (CONANDA), estadual (CONDECA) e municipal (CMDCA).

Já o Conselho Tutelar, tem uma natureza diferenciada dos conselhos de políticas públicas em relação à forma de gestão, na estruturação, na composição, nas funções, nas atribuições e no funcionamento. O Conselho Tutelar é órgão composto por representantes da comunidade, eleitos por um período de quatro anos, que hierarquicamente não estão subordinados diretamente a nenhum poder. Respondem aos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente e estão administrativamente vinculados às prefeituras, às regiões administrativas e ao Distrito Federal. Autonomia e existência contínua são suas características mais específicas. A autonomia do Conselho Tutelar não o sujeita às interferências externas de controle político ou hierárquico. Sua existência não é passageira e exerce suas atribuições com independência, mas tem a fiscalização do Ministério Público, do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente, da Justiça da Infância e também da comunidade que o elegeu.

De acordo com art. 131 do ECA. “O Conselho Tutelar é órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos nesta Lei”. No mínimo, em cada município, deverá haver um Conselho Tutelar como órgão integrante da administração pública local, composto de cinco membros, com as atribuições definidas no artigo 136 do ECA<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> As atribuições do Conselho Tutelar são:

- I - atender as crianças e adolescentes nas hipóteses previstas nos arts. 98 (direitos ameaçados ou violados) e 105 (ato infracional por criança), aplicando as medidas previstas no art. 101, I a VII, (medidas protetivas);
- II - atender e aconselhar os pais ou responsável, aplicando as medidas previstas no art. 129, I a VII;
- III - promover a execução de suas decisões, podendo para tanto:
  - a) requisitar serviços públicos nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança;
  - b) representar junto à autoridade judiciária nos casos de descumprimento injustificado de suas deliberações.
- IV - encaminhar ao Ministério Público notícia de fato que constitua infração administrativa ou penal contra os direitos da criança ou adolescente;
- V - encaminhar à autoridade judiciária os casos de sua competência;
- VI - providenciar a medida estabelecida pela autoridade judiciária, dentre as previstas no art. 101, de I a VI, para o adolescente autor de ato infracional;
- VII - expedir notificações;
- VIII - requisitar certidões de nascimento e de óbito de criança ou adolescente quando necessário;

Mesmo após duas décadas de implantação de Conselhos Tutelares, ainda existem polêmicas em torno do seu funcionamento, que vão desde a forma de composição com diferentes posturas em relação à eleição e aos critérios para a candidatura ao cargo de conselheiro tutelar, até a inexistente infraestrutura para o seu funcionamento, bem como a ausência de alinhamento conceitual, provocando relativa “confusão” de seu papel na comunidade. Questões como a formação profissional dos conselheiros tutelares, a capacitação e assessoria técnica, a função e competência, a legitimidade da representação, a precariedade de infraestrutura, a postura dos conselheiros, os requisitos para aceitação da candidatura, as eleições, os valores de remuneração são situações que, normalmente, estão levantadas nos artigos e pesquisas que se voltam para os Conselhos Tutelares. Um dado interessante desta realidade de funcionamento dos Conselhos Tutelares e que traz um alerta para a necessidade de revisão é analisado por Mendes e Matos (2010) uma vez que, na atualidade, é bastante comum verificar o Conselho Tutelar sendo muito mais gerenciador e encaminhador aos recursos da rede, do que protagonista e defensor dos direitos – situação que os autores nomeiam de “centro de triagem dos atendimentos”:

Um problema fundante hoje na atuação dos Conselhos Tutelares refere-se a sua redução a centro de triagem dos atendimentos à infância e à adolescência [...] com a função de fiscalizar a efetivação dos direitos da criança e do adolescente, atribuindo-lhe o papel de assessoria ao poder público municipal na elaboração da proposta orçamentária e a articulação com o Ministério Público e o CMDCA, os conselhos têm limitado a sua ação à distribuição de sua clientela pela rede de atendimento. Esse fato não seria tão problemático, se não vivêssemos no Brasil, historicamente, uma situação de agravamento da pobreza e de redução da oferta de serviços sociais [...] o que faz deles, muitas vezes, órgãos pouco resolutivos (MENDES E MATOS, 2010, p.255).

Com vistas a minimizar e procurar corrigir alguns desses pontos polêmicos, em julho de 2012 foi promulgada a Lei 12.696 trazendo alterações no Estatuto da Criança e do Adolescente na parte relativa ao Conselho Tutelar, tais como: alteração do mandato do

---

IX - assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente;

X - representar, em nome da pessoa e da família, contra a violação dos direitos previstos no art. 220, § 3º, inciso II, da Constituição Federal;

XI - representar ao Ministério Público para efeito das ações de perda ou suspensão do poder familiar, após esgotadas as possibilidades de manutenção da criança ou do adolescente junto à família natural.

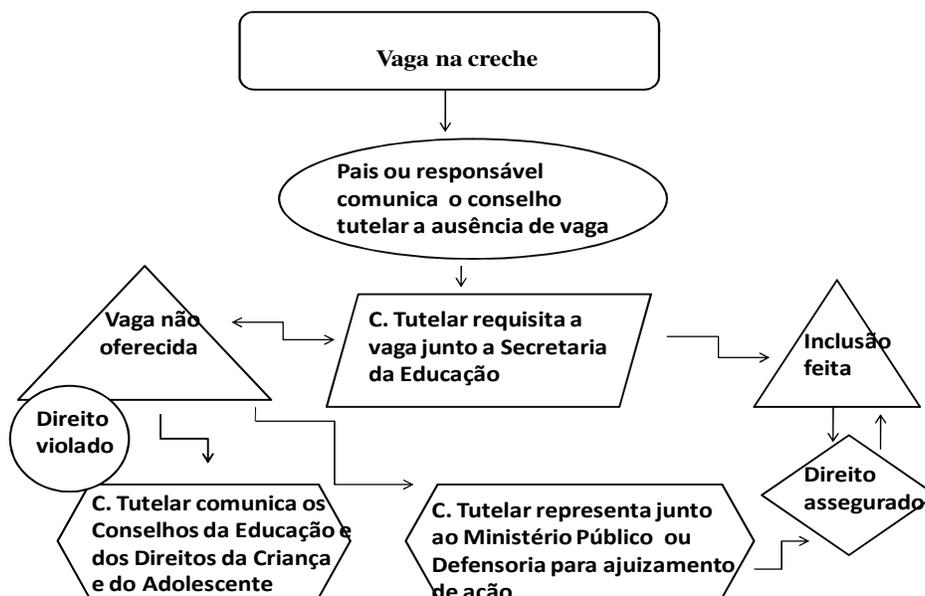
Conselho Tutelar, de três para quatro anos; definição de que os conselheiros terão direitos previdenciários e trabalhistas assegurados, pois até então não possuíam nenhum direito neste sentido; estabelecimento de que a escolha dos conselheiros deve ocorrer em data unificada em todo o território nacional a cada quatro anos, no primeiro domingo do mês de outubro do ano subsequente ao da eleição presidencial, bem como a unificação da posse dos conselheiros tutelares eleitos, que deverá ocorrer no dia 10 de janeiro do ano subsequente ao processo de escolha.

Os conselhos em exercício deverão passar por um período de adaptação para que esta transição ocorra de maneira a unificar o processo de eleição e posse de todos os Conselhos Tutelares do país. De acordo com o CONANDA (Resolução 152 de 09/08/2012), o primeiro processo de escolha unificado de conselheiros tutelares em todo território nacional e no Distrito Federal, dar-se-á no dia 04 de outubro de 2015, com posse no dia 10 de janeiro de 2016. Esta situação procura, de uma forma ou de outra, diminuir as lacunas existentes em relação às condições de composição, mas ainda não contempla as deficiências de funcionamento estrutural e as diferentes linhas de atuação dos Conselhos Tutelares.

O Conselho Tutelar é protagonista e zelador dos direitos. É também parceiro da rede de proteção social, na medida em que se insere, na sua dinâmica, o gerenciamento de questões sociais afetas à criança e ao adolescente, por atuar diretamente em situações de risco e na violação dos direitos, com a missão de dar efetividade aos direitos fundamentais, os quais normalmente devem estar materializados (mas nem sempre estão) na efetivação das políticas públicas. Em outras palavras, o Conselho Tutelar tem uma intervenção direta que os conselhos de políticas públicas não possuem. Normalmente as demandas mais recorrentes aos Conselhos Tutelares se voltam para vagas em creches, maus tratos e violência intrafamiliar, uso abusivo de álcool e drogas, abandono, gravidez na adolescência, conflitos familiares e solicitação de vagas para atendimento psicológico tanto de crianças, quanto de adolescentes.

Vejamos como deve ser um fluxo de atuação do Conselho Tutelar em um caso de requisição de serviços, por exemplo, de vaga na rede pública municipal de educação infantil:

Figura 4. Fluxo de atendimento do Conselho Tutelar: requisição de vaga em creche



As medidas aplicadas pelo colegiado do Conselho Tutelar (vide quadro 5) somente podem ser modificadas e ou revistas pela autoridade judiciária, pois exerce atividade de fiscalização das organizações governamentais e não governamentais e pode representar, junto ao Ministério Público, o descumprimento de suas medidas e, inclusive, atos de infração administrativa ou penal contra os direitos da criança e do adolescente. Um exemplo é a atuação em defesa do direito à educação escolar: embora não tenha capacidade de interferir nos assuntos internos da escola, possui, todavia, legitimidade para verificar o aproveitamento escolar, a ausência de matrícula, a exclusão da escola, a frequência escolar, as condutas inadequadas na escola e os sintomas de maus-tratos.

As condições físicas de funcionamento do Conselho Tutelar e sua localização física no município são importantes fatores a serem observados: a conservação e manutenção do prédio dotado de infraestrutura e de equipamentos, a destinação de salas para atendimento individualizado, a instalação em local de fácil acesso, nem sempre são aspectos que recebem a devida atenção do poder executivo municipal, já que a ele cabe dotar a estrutura de funcionamento dos Conselhos Tutelares. Um exemplo comum é a ausência de carro disponível para as intervenções imediatas e necessárias em casos de denúncia de maus tratos, de abusos, de crianças trancadas sozinhas em casa, entre outros; situações que

exigem disponibilidade imediata para a locomoção até o local que, quando não contempladas, podem ser caracterizadas como negligência e não observação da prioridade absoluta como princípio estruturante da organização do Conselho Tutelar.

Além destas questões mais concretas, algumas características específicas do Conselho Tutelar podem ser categorizadas. Uma delas é a capacidade de diálogo como característica inerente às suas prerrogativas e princípio fundamental na rotina do funcionamento do colegiado. Por um lado, a busca inclusiva (vide o exemplo da creche na figura 4) muitas vezes é vista como imposição e as relações se esgarçam de forma a prejudicar o devido atendimento à criança e ao adolescente. Outro exemplo é a inserção de adolescente egresso de cumprimento de medida privativa de liberdade – aquele que saiu da Fundação Socioeducativa e deve ser reinserido no sistema público de ensino, a fim de ter assegurado seu direito à educação. Por outro lado, o acolhimento da demanda e seu devido desdobramento, isto é, a escuta das pessoas que recorrem ao Conselho para serem atendidas também é essencial, assim como o nível de relacionamento inter conselheiros, uma vez que as decisões de medidas demandam a participação de todos os componentes do colegiado.

Outra característica é a de que o Conselho Tutelar é, praticamente, a “porta de entrada” para o conhecimento das demandas em relação à criança e ao adolescente no município e, na medida em que tem uma atuação assertiva e eficiente, as inúmeras situações de violação de direitos conseguem melhor encaminhamento e monitoramento, aumentando as chances de resolutividade. Esta é a razão pela qual o conselho tem um forte potencial de provocar a implementação de políticas públicas, cuja característica ainda é bem pouco explorada, pois é imprescindível a construção de uma base de dados, prática nem sempre devidamente observada.

No âmbito nacional, foi instituído o Sistema de Informação para a Infância e Adolescência (SIPIA) com vistas a congregar dados de todos os Conselhos Tutelares do país gerenciados pela Secretaria Especial de Direitos Humanos. O SIPIA entrou em funcionamento na década de 1990, prevendo a inserção de dados dos atendimentos diários de todos os Conselhos Tutelares do país. Prática que iria favorecer o conhecimento da realidade com uma leitura ampla das demandas e também dos recortes nos âmbitos estadual, municipal e do Distrito Federal, permitindo ainda subsidiar os Conselhos de

Direitos no conhecimento da situação da criança e do adolescente das respectivas localidades. Deste modo, o SIPIA é um sistema de registro não só das violações, mas das formas de resoluções encontradas para aquela violação. Constitui-se, portanto, como um instrumento de gestão para os Conselhos de Diretos e para o Poder Público tomarem decisões e traçarem metas, readequarem programas e projetos de ação que, ao propiciar a gestão pela informação, também contribui para a disseminação de uma cultura de direitos humanos.

No entanto, parcela significativa de Conselhos Tutelares não alimenta este Sistema adequadamente, seja por despreparo dos conselheiros, por desinteresse ou por falta de estrutura tecnológica mínima que permita o acesso à rede virtual. Além disto, as atualizações do Programa SIPIA exigem novos programas a serem instalados e capacitação para o uso, prática que ainda está deficitária. Desta forma, a esfera federal, responsável por manter o controle do funcionamento do SIPIA e congregando os dados de todos os Conselhos Tutelares, não se estruturou para sua efetiva implantação de maneira a construir um retrato mais fiel possível da realidade do atendimento e das demandas que chegam aos respectivos Conselhos Tutelares do país. Nesta esteira, fica comprometida a função dos Conselhos Tutelares de assessorar o poder executivo na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, uma vez que sua base de dados é valioso instrumento para avaliação das deficiências (ou não) e das necessidades de ajustes nas políticas públicas em curso.

A Pesquisa Os Bons Conselhos, realizada pelo CEATS/FIA, realizada em 2006, identificou que não chega a 19% a cobertura do SIPIA nos 4.343 Conselhos Tutelares pesquisados:

Tendo em vista o relato dos CMDCA's nesta pesquisa, acerca da importância dos Conselhos Tutelares como fonte de dados para o diagnóstico da realidade local e a baixa adesão deles ao SIPIA, constata-se aqui um importante fator de vulnerabilidade do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente, pois um banco de dados com abrangência nacional, registrando as violações contra crianças e adolescentes, com conceitos consolidados, linguagem homogênea e encaminhamentos padronizados é uma ferramenta técnica e gerencial essencial ao funcionamento eficiente dos Conselhos e do Sistema como um todo. (CEATS/FIA, 2006, p.218)

A referida análise indica a necessidade de revisão e de reestruturação do órgão federal em relação a este importante instrumento. Capacitação, sensibilização para a importância da alimentação do sistema de dados, dotação de equipamentos adequados, direcionamento de recursos financeiros, podem ser mecanismos que despertem o interesse e a adesão dos conselheiros ao SIPIA. No entanto, por outro lado, a divulgação e a leitura crítica, com propostas de atuação pelo órgão federal, também são indicadores que ajudam a manter a alimentação do SIPIA, ou seja, o retorno dos dados para a base de onde são coletados e a reflexão orientada pelos mesmos, poderão oferecer o impulso necessário para que este Sistema de Informações decole e cumpra com suas principais finalidades.

Ainda de acordo com a pesquisa do CEATS/FIA, embora fundamentais, os Conselhos Tutelares não estão totalmente instalados e funcionando no país, havendo 4% de defasagem. Isto significa que cerca de 680 municípios brasileiros não contam com Conselho Tutelar, o que indica que nestas localidades o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente está largamente deficitário, pela ausência de um dos atores de significativa importância. Outro dado interessante revelado por esta pesquisa é o de que profissionais da área da Educação são integrantes majoritários na composição dos Conselhos Tutelares. Magistério e Pedagogia representam a profissão de 33% dos conselheiros que responderam à pesquisa. Ainda assim, a relação entre conselho e escola é outra questão que indica deficiências e conflitos, cujas arestas precisam ser aparadas. As competências entre Conselho Tutelar e escola são essencialmente diferentes. A colaboração no desencadeamento do processo de providências para a reversão das dificuldades é a parceria esperada destes atores.

Conhecer em quais situações a escola dialoga com o Conselho Tutelar e em quais situações o conselho interage com a escola é uma forma que favorece a compreensão de como esses dois órgãos estão zelando, cuidando e garantindo os direitos da criança e do adolescente na educação.

Longo (2008) analisou os 35 Conselhos Tutelares da cidade de São Paulo e avaliou as requisições que as escolas encaminharam aos conselhos no período de 2001 a 2006. Procurou conhecer as resistências das escolas (professores) em relação aos conselhos, bem como a percepção dos conselheiros em relação às escolas. Verificou-se, assim, que as

atribuições do conselho não são conhecidas pela escola e que os professores avaliam baixa resolutividade nos casos encaminhados aos conselhos. O desencontro fica por conta de que a escola espera que o conselho resolva situações que, muitas vezes, não dependem somente dele, tal como as questões de indisciplina. Os conflitos também se apresentam em relação à transferência compulsória e medida de representação do conselho contra a escola para a inclusão do aluno. Casos de evasão escolar são as maiores demandas da escola para o conselho, sem necessariamente esgotar, no âmbito escolar, as providências para a reversão do quadro:

Os Conselhos Tutelares e as escolas públicas têm em comum a tarefa histórica de socializar uma legislação que universaliza direitos e não podem ser coniventes com uma sociedade do cidadão consumidor, no qual o “deus mercado” com seu modelo de exclusão social define por classe, gênero e etnia quem merece ter direitos (LONGO, 2008, p. 163)

O conhecimento das competências do conselho pela escola é essencial. Transformar a visão de conselho repressor para zelador de direitos é uma concepção cultural que demanda alteração. Desenvolver atividades conjuntas entre escola e conselho pode representar uma boa alternativa para desmistificar e desconstruir conceitos arraigados culturalmente e que são desviantes no modelo atual. Dialogar com o conselho de forma que seja um órgão de apoio, ter o conselho como parceiro, difundir direitos e deveres de alunos, construir coletivamente o projeto pedagógico incluindo estas questões e chegar a consensos contando com a participação dos alunos, pode ser um caminho a ser trilhado.

Escola e Conselho Tutelar são parceiros e ambos têm capacidade inesgotável de concretizar, empiricamente, situações efetivas de parcerias. Vários estudos acadêmicos e pesquisas entre a relação do Conselho Tutelar com a escola, mesmo que em realidades específicas, demonstram as deficiências existentes que carecem de encaminhamento decisivo para sanar estas questões urgentes e necessárias. Ações mais afirmativas e dirigidas para este fim, implica na inserção de um discurso e uma prática menos punitiva e mais voltada para a defesa da criança e do adolescente quando a escola acessa ou recorre ao Conselho Tutelar, na disseminação de práticas e experiências exitosas, em um diálogo mais efetivo e sintonizado no direito e na representação do significado da violação do direito. Além da necessária interlocução entre os respectivos conselhos de políticas públicas, cursos

de capacitação, seminários integrados e colóquios como indicativos de que é possível criar espaços para a construção de novos caminhos, tendo como pano de fundo e base estruturante, a legislação existente em relação aos direitos humanos de crianças e adolescentes, ou seja, o ECA. Os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, bem como os Conselhos da Educação, nos três níveis da federação, são canais legitimados para desencadear este diálogo e consolidar as devidas interlocuções.

O fato é que, entre um embate e outro, o dano sempre fica com a criança e ou adolescente, independentemente da escala ou da especificidade de abrangência. Uma vez que o Conselho Tutelar se inscreve no eixo da defesa dos direitos e a escola no eixo da promoção dos direitos de acordo com o SGD, é necessário que este leque se amplie e ultrapasse as questões de cunho essencialmente escolar, pois ambos integram um conjunto maior da rede de proteção social.

## **2.2. A promoção dos direitos humanos da criança e do adolescente**

O segundo eixo estruturante do SGD é o da promoção dos direitos que é operacionalizado pela política de atendimento da criança e do adolescente expressa no artigo 86 do ECA e que deve ser desenvolvida transversal e intersetorialmente, articulada e integradamente com as políticas sociais básicas. Uma vez que a promoção de direitos se vincula ao campo das políticas públicas, optamos por inserir reflexões sobre política social, buscando situar o debate, de modo que seja possível compreender que a questão da política social específica de uma área não está deslocada da reflexão mais geral sobre política pública social.

Política social é tema complexo por natureza, vincula-se a outras temáticas, a exemplo da cidadania, dos direitos sociais, da justiça social, do Estado e do governo, das necessidades sociais, dos mecanismos de gestão, do controle e da participação social. O entrelaçamento destas temáticas não está isento de contradições, pois o seu conjunto estrutura um sistema de proteção social que, em primeira instância, deverá garantir direitos universais e cimentar tais direitos de cidadania em suas práticas sociais e políticas.

Neste contexto, a política de atendimento da criança e do adolescente deve ser operacionalizada através de programas, serviços e ações derivados das políticas públicas

setoriais. Estas se qualificam por sua maior capacidade de congregar a participação social, por oferecer serviço público de qualidade a todos os cidadãos (em especial as políticas de atenção básica de saúde, de educação, de assistência social) e por procurar promover a igualdade e a justiça social. Na verdade, as políticas públicas deveriam se qualificar para isso, haja vista a desigualdade, a exclusão, o alto índice de desemprego, a exploração comercial e sexual de crianças e adolescentes, o trabalho infantil, entre outros fatores que permanecem aviltando e vitimizando grande parcela da população brasileira.

### **2.2.1. Política Social**

“Os romanos sabiam como construir pontes. As sociedades industriais modernas sabem como construir pontes melhores do que aquelas construídas pelos romanos, e ainda outras completamente inacessíveis à competência tecnológica da Roma Antiga. Os romanos não sabiam como administrar e resolver definitivamente o problema da miséria ou, de um modo geral, o problema da justiça social. As sociedades industriais modernas também ignoram como fazê-lo”. (Wanderley Guilherme dos Santos, 1989)

A citação acima é o primeiro parágrafo do texto “A trágica condição da política social” e aponta para o fato de que, embora o processo evolutivo da civilização moderna, o aperfeiçoamento do conhecimento, os avanços tecnológicos e da informática, ainda estamos a depender de ações que deem conta de excluir a miséria da sociedade e que permitam indagações se sabemos o que fazer e quais princípios de justiça buscamos.

As mudanças estruturais (econômicas, políticas e sociais) intensificaram-se no século XIX, exigiram intervenção do Estado e podem ser caracterizadas, segundo Pereira (2008), como intervenções inéditas, que acabaram por inaugurar uma época de proteção social<sup>27</sup>. É consenso na literatura que neste período três grandes acontecimentos compuseram os caminhos da mudança: a revolução industrial; a eclosão da democracia de massas e a constituição dos Estados nacionais.

---

<sup>27</sup>Enquanto nos países centrais, algumas intervenções passam a ser caracterizadas como prenúncio de um sistema de proteção social ao trabalho, introduzindo políticas sociais pontuais, como o seguro saúde na Alemanha em 1883, no Brasil, até a década de 1930, ainda não se sentia efetivamente esse movimento, vez que as expressões da questão social, afetas a classe operária, eram tratadas como caso de polícia e “resolvidas” pela via da repressão. Aos pobres classificados entre “bons e maus”, restava a estigmatização do desvio de caráter, cujas ações sociais deveriam primar por corrigi-los com vistas a integrá-los à sociedade.

A Segunda Grande Guerra inaugurou novos parâmetros de proteção social mediante o esforço de reconstrução dos países e favoreceu a emergência de propostas inovadoras, bem como a ampliação do consenso de proteção social como elemento essencial da civilização. Instalou-se o fenômeno que se tornou mundialmente conhecido por *Welfare State* na Inglaterra, com ramificações para os demais países, principalmente Alemanha (Estado Social) e França (Estado Providência), demandando novos rumos e mudanças estruturais. Houve uma gradativa convergência entre os países em relação à natureza e a extensão da responsabilidade do papel social do Estado, caracterizando assim o desenvolvimento de diferentes sistemas de proteção social<sup>28</sup>.

Embora com insuficiência de explicações mais apuradas, tendo em vista que os sistemas não se desenvolveram da mesma maneira em todos os lugares, a construção de tipologias favoreceu a explicação das diversidades que pudessem dar conta dessa diferenciação<sup>29</sup>. A partir de então, o conceito de proteção social passa a estar associado ao bem-estar, à cidadania, à democracia e aos direitos sociais.

Porém, na década de 1970, parte da Inglaterra e dos Estados Unidos um novo ciclo de reformas liberal conservadora. Ascendeu-se a hegemonia dos programas liberais de ajustes macroeconômicos, a globalização, a mundialização financeira e a transnacionalização do capital, com a proposta de “encolhimento” do Estado e correção das disfunções pela via do mercado. A reforma do Estado de Bem Estar, proposta pelas estratégias conservadoras de ajustamento econômico, passaram a ser a focalização, a privatização e a descentralização. E assim, as expressões da questão social na contemporaneidade assumem outras feições, a exemplo do desemprego em massa, da

---

<sup>28</sup>A literatura internacional trouxe os estudos para o campo da pesquisa, cujas interpretações variadas das correntes teóricas desenharam um quadro de referências com seus argumentos explicativos, buscando identificar os determinantes que estiveram presentes no desenvolvimento do Estado de Bem-Estar. As interpretações das principais correntes teóricas que explicam os condicionantes da origem e da expansão do *welfare state*, podem ser verificadas em Arretche: Emergência e Desenvolvimento do Welfare State – Teorias Explicativas (1995); O processo de descentralização das políticas sociais no Brasil e seus determinantes (1998) e em Mérien: O Estado Providência (1994).

<sup>29</sup> Uma breve observação no quadro tipológico nos remete às tipologias clássicas desenvolvidas por Richard Tittmus (1958), cujo modelo de classificação foi largamente utilizado por mais de duas décadas, a saber: Modelo Residual; Modelo Meritocrático – Particularista; Modelo Institucional Redistributivo. Estes três modelos foram relançados por Esping Andersen (1991) na definição dos regimes de *Welfare State* oferecendo uma classificação em relação a três variações de Regimes do Estado de Bem Estar Social: O Modelo Liberal, Modelo Conservador e Modelo Social Democrata ou Socialista.

miséria e pobreza, da violência de todos os matizes, da exclusão social e tantas outras expressões que acabam por caracterizá-la.

Os estudos que se fizeram após duas décadas do ciclo de reformas liberal conservadora informam que o neoliberalismo não conquistou todos os êxitos esperados e desejados contra o Estado intervencionista e de Bem-Estar, mas desequilibrou e provocou uma profunda recessão dos países de capitalismo avançado, ocasionando baixas taxas de crescimento e a alta inflação<sup>30</sup>. Pereira (2008) assinala que evidências empíricas mostram que o Estado não se afastou por completo de suas funções sociais históricas e permanece na gestão e na distribuição de benefícios e serviços, presentes em quase todos os contextos nacionais. O que se vê, segundo a autora, é a retomada do papel do Estado nas mais diversas regulações (sociais e econômicas). Nesse âmbito, Moraes (2004) avalia que apesar do neoliberalismo, os Estados nacionais continuam fazendo política.

Observa-se, assim, que a rota neoliberal não produziu mudanças uniformes, nem mesmo em países com sistemas similares, porém trata-se de um processo hegemônico, cujos efeitos são desigualmente sentidos e que, segundo Afonso (2001), necessariamente deve ser (re) interpretado ou (re) contextualizado em nível nacional. Desta forma, o Estado Nacional foi um ator importante e decisivo nos caminhos das mudanças históricas e, na atualidade, volta em cena revivido em sua importância.

Ao sistematizar temas e questões para compreender a política social numa perspectiva de globalidade, em contraposição a tratá-la como agregado de setores segmentados, Pereira (2008) adota a posição de Ramesh Mishra (O estado providência na sociedade capitalista, 1995) de diferenciação entre política social e *welfare state*, analisando que, em face da crise das fórmulas Keynesianas de regulação econômica e social, outras respostas passaram a ser dadas às demandas e necessidades sociais, mas sem uma plataforma hegemônica. Nesse sentido, compreende-se que *Welfare State* e política social não são sinônimos.

A política social antecede e transcende o Estado de Bem-Estar e, embora mantenham estreita afinidade e tenham se imbricado num momento histórico específico

---

<sup>30</sup> Ver Pery Anderson: Balança do Neoliberalismo (1995); Gilberto Dupas: A lógica econômica global e a revisão do welfare state: a urgência de um novo pacto (2001); Reginaldo Moraes: Reformas neoliberais e política pública: hegemonia ideológica e redefinição das relações Estado-sociedade (2002).

(1945-1975), Pereira (2008) salienta a utilidade de se estabelecer distinção entre Estado de Bem-Estar e Sistema de Bem-Estar. O primeiro refere-se a todas as instituições públicas fundamentalmente voltadas ou basicamente usadas para cumprir objetivos de bem-estar social. O segundo, com escopo mais amplo, inclui largo espectro de organizações que ultrapassam a esfera estatal, que seriam as redes de proteção social pluralista, incluindo além da família as organizações do terceiro setor. Nesse sentido, a autora reforça que em vista dessa mudança é possível dizer que as políticas sociais se reestruturaram para seguir novos desígnios, que extrapolam os limites institucionais e históricos do *welfare state*, enquanto este entra em crise:

Fica, pois, com a política social, a incumbência de cobrir um amplo e duradouro espectro de decisões e ações que, embora visem o bem-estar social, nem sempre alcançam este objetivo por serem passíveis de capturação e controle por forças antidemocráticas. (PEREIRA, 2008, p.58).

É necessário ressaltar que no caso do Brasil, não chegamos a estruturar um *welfare state* nos moldes dos países desenvolvidos, mesmo porque este é um fenômeno datado em razão de sua especial forma de articulação entre Estado e mercado e Estado e sociedade. Contudo, estruturamos um Sistema de Proteção Social (embora com necessidades de vários ajustes) que começou a desenhar alterações significativas no escopo das políticas sociais setoriais materializadas nas legislações específicas<sup>31</sup>.

Para que os direitos fundamentais expressos nessas legislações sejam garantidos, a intersetorialidade e a capacidade de interlocução dessas diversas políticas sociais são imprescindíveis. Embora estejamos em busca de ajustes e aprimoramentos, não se pode deixar de reconhecer que construímos uma legislação progressista no âmbito das políticas sociais setoriais, sustentadas sobre os princípios de justiça e direitos sociais. Entretanto, esse arcabouço legal que define inclusive os instrumentos normativos e trazem a garantia jurídico-formal, por si só não garantem transformações e avanços se os mecanismos sociais,

---

<sup>31</sup>As legislações orgânicas dos sistemas descentralizados e participativos das políticas sociais vieram com leis ordinárias, a exemplo da Lei Federal 8.080/90 – Lei Orgânica da Saúde e Lei 8.142/90, Lei Federal 8.069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei Federal 8.742/93 – Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei Federal 9.394/96 – Diretrizes e Base da Educação Nacional e Lei Federal 9.424/96 instituindo o FUNDEF.

econômicos e políticos não forem dirigidos e estimulados para impulsionar as mudanças nas direções desejadas. Soma-se a esses fatores, que a compreensão de como a concepção de direitos é tecida e apreendida nas mais diversas expressões do cotidiano, também é fator preponderante quando se trata de política pública social. Neste sistema, assegurar políticas públicas sociais com base na concepção de universalização e direitos nos dias atuais é o desafio que está posto.

Entrar na seara de conceitos e definições não é tarefa tão fácil quando se tem como objeto, a política social. É preciso começar pela delimitação diferenciada, em termos, entre política pública e política social, uma vez que nem todas as políticas públicas são políticas sociais, mas todas as políticas sociais são públicas. Joubert e Muller (1987) consideram as políticas públicas como o “Estado em ação” e, assim, a política social como um tipo de política pública que também pode, a princípio, ser designada como política de ação (PEREIRA, 2008). É pertinente ressaltar que a língua portuguesa não encontrou um termo que por si só a diferencie, tal como na língua inglesa o termo *policy* representa o Estado em ação, transformando a sociedade.

Com a proposta de esclarecer em que consiste efetivamente uma política social e que tipos de problemas demandam políticas consideradas como sociais, Santos (1989) toma as questões da equidade (justiça) e da eficiência (administração da escassez) como parâmetro a fim de ressaltar que “toda escolha social é uma escolha trágica”, em razão dos dilemas no estabelecimento de um intercâmbio justo entre o bem e o mal. Além disso, o autor reforça a dificuldade de se definir política social e chama a atenção para o que nomeia como “indigência analítica” existente nos dias atuais. Contudo, Santos alerta para a dificuldade de alcance dessa definição, especialmente por se atrelar o objeto da política social à categoria de problemas sociais:

A política social escapa ao cálculo econômico e ingressa na contabilidade ética, no cerne do conflito entre valores, no trágico comércio entre o bem e o mal. Considere-se então a seguinte proposição: chame-se de política social a toda política que ordene escolhas trágicas segundo um princípio de justiça consistente e coerente [...] Ela é uma política de ordem superior, metapolítica, que justifica o ordenamento de quaisquer outras políticas – o que equivale dizer que justifica o ordenamento de escolhas trágicas. (SANTOS, 1989, p.37)

Pereira (2008, p.163) também aponta a imprecisão conceitual de política social, ressaltando que, contraditoriamente, nunca se falou tanto de política social nos últimos tempos, uma vez que nos encontramos “num contexto ideológico e politicamente adverso, que recorre tanto a esta política quanto mais sua função de concretizar direitos pareça insustentável”. Nesse ponto, a autora avança um pouco mais ao afirmar que a falta de uma definição coerente e consistente não é absoluta porque o termo possui identidade própria. Em suas palavras, a política social:

Refere-se à política de ação que visa, mediante esforço organizado e pactuado, atender necessidades sociais cuja resolução ultrapassa a iniciativa privada, individual e espontânea, e requer deliberada decisão coletiva regida por princípios de justiça social que, por sua vez, devem ser amparados por leis impessoais e objetivas, garantidoras de direitos. [...] A concepção de política social deve também contemplar o conhecimento de como se criam as necessidades e de como estas se distribuem, com o objetivo de modificá-las. (PEREIRA, 2008, p. 171/173)

Esta concepção, comporta o conhecimento da realidade e o que se pretende alterar, abrangendo, desde as formas como os temas chegam a compor a agenda das políticas sociais, bem como são encaminhadas as construções coletivas para que se transformem em políticas de ação social, pois, “apesar de nem sempre a política social produzir bem estar, este é de fato o seu fim último – do contrário, o termo social perderá consistência” (PEREIRA, 2008, p.172). Desta maneira, apesar da proposta de produção de bem-estar, a histórica relação contraditória presente nas conjunturas sociais, políticas e econômicas, nem sempre favorece para que os objetivos de determinadas políticas sociais setoriais sejam amplamente atingidos. É importante ter presente que é fundamental a concepção histórica de que diferentes programas de intervenção são gerados em sociedades diferentes. Assim, os princípios delineadores da produção de bem estar de uma determinada sociedade, devem ser analisados sem perder o foco dos contrastes do contexto presente (SANTOS, 1979). Em resumo, não é possível falar de política social desconectada do contexto em que ela está inscrita e sem eleger a perspectiva teórica que paute e dê sustentação à sua compreensão.

Nesse sentido, Höfling (2001) afirma que uma administração pública que tenha concepção crítica de Estado e considere como sua, a função de atender todos os cidadãos sem privilegiar determinados grupos detentores do poder econômico, estabelecerá

prioridade a programas universalizantes, visando a reversão do desequilíbrio social. Para a autora, políticas sociais se referem a ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas para a redistribuição dos benefícios sociais em busca da diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento econômico.

Remeter a política social aos problemas sociais advindos da questão social (SANTOS, 1989) ou às maneiras como se criam e se distribuem as necessidades humanas sociais (PEREIRA, 2008), são consequências das realidades instaladas e, portanto, resultados-expressões dos contextos em que se configuram. Iamamoto (2000) ressalta que a questão social deve ser;

Apreendida como o conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, que tem uma raiz comum: a proteção social é cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se amplamente social, enquanto a apropriação de seus frutos mantém-se privada, monopolizada por parte da sociedade [...] sendo desigualdade é também rebeldia, porque envolve sujeitos que vivenciam as desigualdades e a ela resistem e se opõem (IAMAMOTO, 2000, p. 27/28)

Telles (1996) sinaliza que a “questão social não se reduz ao reconhecimento da realidade bruta da pobreza e da miséria” e ao ser analisada nos termos de Castel<sup>32</sup>, a autora a coloca como:

[...] aporia das sociedades modernas que põe em foco a disjunção, sempre renovada, entre a lógica do mercado e a dinâmica societária, entre a exigência ética dos direitos e os imperativos de eficácia da economia, entre a ordem legal que promete igualdade e a realidade das desigualdades e exclusões tramada na dinâmica das relações de poder e dominação. Aporia que, nos tempos que correm, diz respeito também à disjunção entre as esperanças de um mundo que valha a pena ser vivido inscritas nas reivindicações por direitos e o bloqueio de perspectivas de futuro para maiorias atingidas por uma modernização selvagem que destrutura formas de vida e faz da vulnerabilidade e da precariedade formas de existência que tendem a se cristalizar como único destino possível. Vista dessa perspectiva, a questão social é o ângulo pelo qual as sociedades podem ser descritas, lidas, problematizadas em sua história, seus dilemas e suas perspectivas de futuro. Discutir a questão social significa um modo de se problematizar alguns dos dilemas cruciais do cenário contemporâneo. (TELLES, 1996, p. 85)

---

<sup>32</sup> CASTEL, R. *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*. Paris, Fayard, 1995.

Nos dias atuais, podemos fazer referência a problemas sociais a exemplo da fome, da miséria, da falta de saneamento básico, das precárias condições de habitabilidade da população, do desemprego, da violência, das condições de vida deplorável daqueles que estão nas drogas, no tráfico, nos submundos da exploração sexual, do analfabetismo, da evasão escolar, entre tantos outros. Desta maneira, as políticas sociais se destinam a estas e outras expressões da questão social, cujos “problemas sociais” manifestos enquanto fenômenos sociais nem sempre são “resolvidos”, de modo que controvérsias se instalam em razão do conflito entre necessidades e problemas e as prioridades em relação à sua resolução, tendo em vista que acumulação e equidade são polares. Lenhardt e Offe (1984) apontam, nesse sentido, que as relações sociais de poder, de coerção e de ameaça legal e politicamente sancionadas, bem como as oportunidades correspondentes da realização de interesses, determinam o grau de justiça social que a política social tem condições de produzir.

Mesmo salientando a dificuldade proposta por tal situação, Santos (1989) considera que o esforço em reduzir as diferenças sociais demanda o delineamento do quadro de carências e de desequilíbrios existentes, levando em consideração o fundo contrastante da situação presente. Contudo, afirma que, quando se trata de justiça social, independentemente do conceito normativo que se admita, bem como independente da estratégia de desenvolvimento social adotada (maximizando a igualdade ou minimizando a desigualdade), “o cerne do progresso social encontra-se na formulação de políticas que tenham por objetivo modificar a distribuição desigual de valores entre classes de populações intranacionais”. (p. 51)

Controvérsias também se encontram em relação à expressão ‘justiça social’ que, segundo Veronese (2010), foi adotada pela primeira vez pelo Papa Pio XI na Encíclica *Quadragesimo Anno* de 15 de maio de 1937, ao declinar que todo ser humano tem direito à sua parte nos bens materiais produzidos, cuja repartição deve ser pautada nas normas do bem comum. Em que pese às críticas por adotar uma perspectiva conservadora, ainda segundo a autora, o fato é que as encíclicas seguintes incorporaram a expressão Justiça Social como ‘categoria’ que teve sua fonte na Doutrina Social da Igreja.

Rawls (2000) insere o tema justiça social na estrutura básica da sociedade, tendo em vista a maneira como as instituições distribuem direitos e deveres fundamentais e como são estabelecidos os princípios de cooperação social. O autor toma como ponto de partida uma concepção idealizada de sociedade, a fim de elaborar uma teoria da justiça, salientando que a justiça formal e a justiça substantiva das instituições devem caminhar juntas, assim: “[...] onde encontramos a justiça formal, o estado de direito e o respeito às expectativas legítimas, provavelmente encontraremos também uma justiça substantiva”. (p.63)

Nesses “acordos sociais” da justiça substantiva, presentes na legislação social, pode ser evidenciado o potencial de um país para ser mais ou menos justo, embora nem sempre apenas a existência de uma legislação seja suficiente para atender aos princípios de justiça social, em especial quando estes acordos não emanam da construção social partilhada ou quando não são efetivamente viabilizados no cotidiano das pessoas. As desigualdades entre as pessoas não se justificam por si ou pelo valor ou mérito porque são produzidas pelo sistema em que, no caso específico do capitalismo, falar de equidade na igualdade apenas como possibilidade de acesso, não implica em reconhecer igualmente o direito de cada um. No entanto, se em relação a determinadas desigualdades se aplicam os princípios de justiça social, para a reparação (ou tentativa de), os mesmos não podem ser tomados como o único critério de justiça social, todavia podem ser constituídos como:

[...] um princípio *prima facie* [...] A justiça de um esquema social depende essencialmente de como se atribuem direitos e deveres fundamentais e das oportunidades econômicas e das condições sociais que existem em vários setores da sociedade. [...] Na medida do possível a justiça com equidade analisa o sistema social a partir da posição da cidadania igual e dos vários níveis de renda e riqueza (RAWLS, 2000, p, 8/105)

Ao analisar o objeto da justiça, o autor define que espécies diferentes de coisas são consideradas justas e injustas, bem como as leis, as instituições e os sistemas sociais. Assim, justiça tem um papel de cooperação social e seu objeto primário é a estrutura básica da sociedade, entendida como “a maneira pela qual as instituições sociais mais importantes distribuem direitos e deveres fundamentais e determinam a divisão de vantagens provenientes da cooperação social” (RAWLS, 2000, p.8). No rol destas instituições se encontram a constituição política e os principais acordos econômicos e sociais, que

segundo o autor, além de definirem os direitos e os deveres dos homens, também influenciam seus projetos de vida.

Da mesma forma que Santos, Rawls faz referência à condição de escassez para atender a ampla gama de situações que demandam a justiça social e pontua que a sociedade humana é caracterizada pelas circunstâncias da justiça. Mesmo sendo marcada por conflitos de interesses, trata-se de um empreendimento cooperativo que requer princípios para caracterizar acordos quanto à distribuição adequada e às condições básicas que geram as necessidades.

No âmbito desta discussão, Estevão (2004) assinala que a procura da justiça social e o destino do Estado Nação têm uma ligação estreita, tendo em vista a existência de um laço substancial entre eles, não obstante as transformações que ambos sofreram ao longo do tempo e que dificultam a compreensão. Segundo o autor, a justiça social não é instaurada pelo Estado, mas este lhe confere um caráter público, cuja interpretação varia conforme a forma predominante de Estado. Às oscilações referidas, o autor denomina “geografias de justiça” ou “justiça complexa”, sem implicá-las no enfraquecimento de sua essência e/ou numa despolitização, já que seu núcleo duro tem a ver com igualdade e liberdade.

O princípio da diferença que rege, então, os princípios de justiça da política social e da justiça procedimental, entendidos como os grupos com necessidade de atenção diferenciada – idosos, mulheres, crianças, etc. –, quando violados, indicam como a injustiça se instala na estrutura pública das instituições. Assim, cidadania e direitos estão diretamente imbricados na concepção de justiça. São categorias correlacionadas e interdependentes. No entanto, como vimos anteriormente, o contexto em que tais categorias se desenvolvem influenciam os espaços e os processos em que se fazem as “escolhas sociais relevantes” (MORAES, 2002). Nessa esteira, as respostas institucionalizadas oferecidas para atender às demandas dos problemas/necessidades, delimitados nos espaços em que se manifestam (família, escola, trabalho, etc.), também se configuram em uma das funções da política social.

A política social envolve, portanto, representação e conflito de interesses, princípios, direitos, justiça, ações, escolhas políticas, regulação social, prestação de serviços, antagonismos e reciprocidades, o que a caracteriza como um processo complexo,

contraditório e dinamicamente relacional (PEREIRA, 2008). Além disso, a mesma também envolve métodos, concepções teóricas e ideológicas – nesse sentido, sem a pretensão de esgotar tema de tamanha complexidade e relevância, de maneira geral e resumida, apesar da existência de algumas aproximações conceituais e divergências entre autores, é possível considerar três ordens de consensos.

A primeira é que sociedade e Estado começam a pensar em política social quando surgem os “problemas sociais”: neste caso, o ponto de partida reside na ideia de que as mesmas surgem para procurar resolver esses problemas desde os primórdios da civilização. A segunda ordem é que não há uma definição conceitual universalmente aceita de política social, mas diferentes abordagens que procuram contemplar a intervenção do Estado na política social (*policy*), ou seja, considera-se a ação do Estado transformando a sociedade. Desta forma, a transformação em busca de Bem-Estar pela via da política social fica caracterizada. Articulado e dependente dos dois, o princípio de justiça social não é garantido com automatismos, dada a incompatibilidade entre acumulação e equidade. Assim, é preciso observar que política social não é só a ação que ela significa e representa, mas o que sua inexistência representa em termos de ausência e de negligência ou omissão por parte do Estado. Para tanto, o debate, a apreensão e a leitura da política social não se concebem fora da moldura do Estado.

À ação do Estado somam-se as ações-intervenções das organizações da sociedade civil (terceiro setor) gerando a rede de proteção social e ampliando a participação de vários atores sociais. Entretanto, quanto mais o Estado ancora este processo, mais os direitos são “desmercadorizados”<sup>33</sup>. Tal movimento acaba configurando a dinâmica do bem estar que se reconstrói conforme as transformações que vão se desenhando no mundo e, por consequência, nos Estados Nacionais. Na época atual, os contornos se definem pelos sistemas que as privilegiam para corrigir as falhas do mercado (neoliberalismo) e, portanto, são pontuais e acabam se dando na contra mão da concepção de direitos e da universalização. Estas consequências ampliam o escopo dos fenômenos sociais como o empobrecimento da população, aumento do nível de exclusão agravado pelas novas

---

<sup>33</sup> Ver Andersen, 1991.

combinações de riscos sociais e novas formas de insegurança social, que necessariamente requerem maior intervenção do Estado.

Podemos entender que o conjunto das políticas públicas sociais nos oferece o padrão de proteção social do país. Neste rol e de acordo com Santos (1989), podem ser classificadas entre políticas preventivas, compensatórias e redistributivas<sup>34</sup>. É importante ressaltar que o caráter universal expresso em determinadas políticas não significa necessariamente sua observância, uma vez que em nosso país somente as políticas de saúde e de educação são universais e as demais se pautam por critérios de inclusão e de acesso aos benefícios. Além disso, exceto a previdência social, as outras são políticas sociais de caráter não contributivo.

No desencadear de um novo século, a despeito de toda a “modernidade” que se consolidou até aqui, já não é mais possível nomear apenas um fenômeno social, uma situação, uma condição, mas a multiplicidade de fenômenos e de necessidades humanas e sociais que compõem o quadro social mais amplo, dependentes e intrinsecamente relacionadas. Relembrando o texto de Wanderley Guilherme dos Santos enfatizado no início, podemos dizer que ainda convivemos com *velhos problemas*, ou seja, problemáticas históricas persistem em um mundo considerado moderno (para alguns pós-moderno), como: analfabetismo, doenças que deveriam ter sido erradicadas, miséria, trabalho em regime escravo, exploração sexual infantil, trabalho infantil, abandono familiar e institucional, violação de direitos humanos fundamentais, entre tantas outras condições, que se não forem efetivamente consideradas, continuarão caminhando para a indiferença com tendência à banalização.

Novos e velhos dilemas e problemas se entrecruzam na modernidade. O velho é revisitado porque ainda persiste com diferentes roupagens e o novo se desponta em proporções agravadas, que mencionamos quase que maquinalmente, como novas

---

<sup>34</sup> O autor propõe esta classificação e salienta que a tipologia não é mutuamente excludente, pois, políticas classificadas em uma tipologia podem produzir efeitos em outra. Políticas preventivas são aquelas que impeçam ou minimizem a geração de um problema social grave, tais como as políticas de emprego, educação, saneamento, saúde, habitação. Já as políticas compensatórias se destinam a compensar, ou remediar, os desequilíbrios ocasionados pelo processo de acumulação e, ou, os problemas gerados por ineficientes políticas preventivas, tais como a política previdenciária, a política de educação de adultos, de integração de mão de obra. As políticas redistributivas, são orientadas para a redistribuição de renda e de benefícios sociais, a exemplo do PIS/PASEP, do FGTS, (SANTOS, 1989, p. 58), e aí podemos incluir, nos tempos atuais, as demais políticas de transferência de renda, a exemplo do Bolsa Família.

expressões sociais. Como admitir com naturalidade o avanço dos índices de gravidez na adolescência, admitir que uma criança seja explorada no semáforo vendendo “balinhas”, que pessoas passem fome e vivam na miséria, o alto índice de homicídios envolvendo jovens que quase sempre estão vinculados ao tráfico e à dependência química? Enfim, não é possível também permanecer indiferente ao desalento, à depressão, à violência dessa população sofrida que responde conforme os estímulos que recebe e faz o que consegue no limite de seu empobrecido universo econômico e cultural.

Política social não é dádiva de um Estado benevolente e nem de qualquer governo que a implemente. Os seus serviços e benefícios são direcionados aos cidadãos que pagam impostos (desde o mais simples prato de refeição levado à mesa), maior fonte de financiamento dos serviços sociais. O retorno destes serviços é dever do Estado para que sua população cidadã viva em condições dignas, num patamar de equilíbrio equalizador mais aceitável. Mais do que um ou outro sistema de proteção social, redescobertas de caminhos que sejam mais equalizadores são necessários; caminhos cujas rotas a serem desenhadas necessitam da presença de um Estado marcadamente forte e redistributivo, comprometido com o bem-estar coletivo no sentido amplo e, sobretudo, que seja igualitário e faça da justiça social o seu diferencial.

Especificamente na área da infância e da juventude, relembramos que o marco regulatório do reordenamento institucional se fez com o ECA, tomando um corpo especial na representação social da infância interfaceada com as políticas públicas sociais, onde a política de atendimento à criança e ao adolescente encontra expressão nos princípios estruturantes da política social, que embora específica e diferenciada, reforça a proposta de direito e dever do Estado.

### **2.2.2. A política de atendimento da criança e do adolescente: conjunto articulado de ações para assegurar direitos**

De acordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente, “a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios” (art. 86). De antemão, é preciso mencionar que ainda não se construiu no país

uma específica Política Nacional dos Direitos da Criança, mas ela se encontra em processo de elaboração.

Na oitava conferência nacional realizada no ano de 2009, foi deliberado sobre a necessidade de construção da Política Nacional e também do Plano Decenal dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente (2011-2020). Para celebrar os vinte anos do Estatuto da Criança e do Adolescente em outubro de 2010, sob a coordenação do CONANDA e da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, o documento preliminar foi aberto para consulta pública, contendo os princípios, as diretrizes e os eixos da política nacional e do plano decenal<sup>35</sup>. Após o período da consulta pública, as contribuições deveriam ser sistematizadas e passariam para aprovação não só do CONANDA, mas também para aprovação das plenárias dos outros conselhos setoriais de políticas públicas diretamente relacionados. Contudo, a nona conferência ocorrida em julho 2012, tendo como tema “Garantir a elaboração e a implementação da política nacional dos direitos humanos da criança e do adolescente e do plano decenal”, retomou esta questão. Especificamente no eixo de discussão da gestão da política, as propostas aprovadas foram construídas contemplando a gestão integrada, participativa e descentralizada e a efetivação do princípio da prioridade absoluta no ciclo orçamentário das três esferas de governo.

Embora a versão preliminar da Política Nacional e do Plano Decenal sinalize para a iniciativa pioneira na área e também para a experiência inédita na América Latina, considera-se os desafios que esta ação requer:

[...] as diretrizes de uma política voltada à infância e adolescência necessitam incorporar as referências aprovadas em vários planos temáticos vigentes e relacionados a este segmento etário (e isso envolve praticamente o conjunto das políticas sociais) [...] Pelos desafios que representa, este Plano tem um enorme potencial de contribuição, em geral, ao processo de planejamento público brasileiro e pode se constituir num marco histórico também no que diz respeito ao possível impacto na implementação do ECA. (SEDH/CONANDA, 2010, p. 4)

O enunciado indica a complexidade desta construção e o imperativo de se ultrapassar os desafios para que uma Política Nacional dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente seja materializada. Os avanços desta propositura são elencados no

---

<sup>35</sup> Disponível em [www.sedh.gov.br/conanda](http://www.sedh.gov.br/conanda).

documento provisório e destacados em termos de: i) incorporação das diretrizes e dos compromissos internacionais dos quais o Brasil é signatário (Convenção sobre os direitos da criança, os protocolos, os objetivos e metas do milênio); ii) ampliação do foco da proteção especial reiterando seu caráter transversal; iii) passagem da experiência de elaboração de planos temáticos (trabalho infantil, enfrentamento da violência sexual, sistema socioeducativo e convivência familiar) para a elaboração de uma política nacional e de um plano decenal para todo o segmento e não só para os chamados grupos vulneráveis; iv) superação de planos governamentais com duração temporal circunscrita em favor de uma política de governo para uma política de Estado; v) fortalecimento dos conselhos de direitos ao fomentar a formulação de políticas para as unidades da federação e concretizar seu papel de formulador de políticas, “atribuição que poucos conselhos vêm, de fato, assumindo”, segundo o documento retro citado.

Porém, enquanto este processo de construção da Política Nacional está em elaboração, no âmbito geral das políticas sociais, ao delimitar as diretrizes e as linhas de ação da política de atendimento da criança e do adolescente (quadro 7), o ECA a realiza de maneira generalizada englobando, neste conjunto, a questão das políticas de equidade, que devem se articular na promoção de ações integradas em rede. Ou seja, no desenho da política de atendimento, a integração das políticas sociais básicas e a intersectorialidade das ações, são princípios estruturantes.

Quadro 7 - Linhas de ação e diretrizes da política de atendimento da criança e do adolescente

<b>Linhas de ação da política de atendimento</b>
Políticas sociais básicas
Políticas e programas de assistência social, em caráter supletivo, para aqueles que deles necessitem
Serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão
Serviço de identificação e localização de pais, responsável, crianças e adolescentes desaparecidos
Proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente
Políticas e programas destinados a prevenir ou abreviar o período de afastamento do convívio familiar e a garantir o efetivo exercício do direito à convivência familiar de crianças e adolescentes
Campanhas de estímulo ao acolhimento sob forma de guarda de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar e à adoção, especificamente inter-racial, de crianças maiores ou de adolescentes, com necessidades específicas de saúde ou com deficiências e de grupos de irmãos.
<b>Diretrizes da política de atendimento</b>
Municipalização do atendimento
Criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente
Criação e manutenção de programas específicos
Manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente
Integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social, preferencialmente em um mesmo local, para efeito de agilização do atendimento inicial a adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional
Integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Conselho Tutelar e encarregados da execução das políticas sociais básicas e de assistência social, para efeito de agilização do atendimento de crianças e de adolescentes inseridos em programas de acolhimento familiar ou institucional, com vista na sua rápida reintegração à família de origem ou, se tal solução se mostrar comprovadamente inviável, sua colocação em família substituta
Mobilização da opinião pública para a indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade.

Fonte: ECA artigos 87 e 88

Com base nestes dois artigos do Estatuto é possível agrupar as políticas em quatro grandes grupos: Políticas Sociais Básicas, Política de Assistência Social, Política Jurídico Social e Política de Garantia do Direito de Convivência Familiar e Comunitária. Cada uma possui os seus respectivos sistemas, desdobrados em programas e serviços: a figura 5 permite observar esta amplitude, de modo que todas elas se inter-relacionam articuladamente e são interdependentes.

Figura 5 – ECA: Política de Atendimento aos Direitos da Criança e do Adolescente



Quando o ECA foi promulgado, a assistência social não havia alçado a condição de política pública, o que se efetivou com a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social em 1993 e, quando o Estatuto passou por um processo de revitalização com a Lei 12010 em 2009, não houve modificações neste quadro. Assim, a indicação de serviços de prevenção e proteção especial, definidos como serviços especiais de prevenção de atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão e o serviço de identificação e localização de pais, responsáveis, crianças e adolescentes desaparecidos, permaneceram propostos como serviços.

É preciso considerar que a prevenção especial não deve ser equiparada a uma política pública e isso fica claro no Estatuto, quando se pontuam os serviços especiais. A proteção especial pode ser realizada transversalmente em todas as políticas sociais básicas. Contudo, pelas especificidades, entendemos que os serviços devem ser derivados de respectivas políticas, sendo que o primeiro – serviços de prevenção e proteção especial – estaria vinculado à política de saúde e à política de assistência social, já que o SUAS tipificou os níveis de proteção (proteção social básica e especial de média e alta

complexidade); o segundo – serviço de identificação e localização de pais – vinculado à política de proteção jurídico social, tendo a possibilidade de se inserir em vários ou em todos os âmbitos, isto é, de delegacias especiais, do Ministério Público, do Judiciário, do Conselho Tutelar e também dos Centros de Defesas. Independentemente destas considerações, a figura 5 permite situar a intersetorialidade como eixo estruturante da política de atendimento, sinalizando que a prática do Sistema de Garantia de Direitos, no eixo da promoção dos direitos, ganha concretude por meio das redes de proteção integral.

Frente à polissemia que o termo rede assumiu atualmente, é importante situar de qual delas estamos falando. Neste contexto, o tema de interesse é a rede de proteção integral dos direitos da criança e do adolescente desenhada pelo Sistema de Garantia de Direitos e, embora não seja uma proposta nova, ainda apresenta pontos de estrangulamentos e dificuldades para sua operacionalização: é complexa e densa por trazer em sua concepção a conectividade do trabalho intersetorial, cuja metodologia se traduz de modo a englobar e a enredar todos os órgãos e instituições governamentais ou não. A intersetorialidade sustentada na articulação dos saberes e das experiências requer um conjunto coordenado de ações derivadas dos programas das diferentes políticas públicas, cujas especificidades se convergem para o foco do objeto (situação problema-necessidade) de modo a se buscar, sinergicamente (INOJOSA, 2001), as melhores formas para satisfazer a demanda apresentada e assegurar a garantia dos direitos, conforme poderemos ver a seguir.

### **2.3. Intersetorialidade e rede: a construção partilhada em busca de resoluções para problemas e necessidades**

No Brasil, a democracia e a participação consagraram mudanças importantes que romperam com ciclos históricos de autoritarismo. Para as políticas sociais, este movimento produziu rumos desafiadores ao incorporar na agenda, questões de direitos fundamentais de cidadania, de melhoria do bem-estar e da qualidade de vida dos cidadãos, buscando diminuir a distância dos caminhos entre desigualdade e exclusão social e uma sociedade mais justa e equânime.

O estágio atual da democracia possibilita igualmente uma participação maior da sociedade e do cidadão nos destinos políticos do país e, por essa via, também precisamos, cada vez mais, trabalhar em conjunto para obter

melhores resultados das políticas públicas, especialmente nas áreas sociais. A democracia obriga a coalizões. Os serviços já não são de seus agentes/trabalhadores. São de um coletivo societário. Nas democracias contemporâneas, as coalizões ganharam enorme importância para assegurar participação efetiva da sociedade como um todo; representam o canal e o espaço de construção democrática e coletiva da política pública. (GONÇALVES; GUARÁ, 2010, p.13)

Nesta perspectiva, a questão da intersetorialidade ganha expressividade no alcance de resultados integrados. Suas raízes procedem da interdisciplinaridade e ou da transdisciplinaridade. Leis (2005), propõe rejeitar uma definição unívoca e definitiva do conceito de interdisciplinaridade, pois a tarefa de procurar definições “finais” não seria algo propriamente interdisciplinar, senão disciplinar, [...] “tantas quantas sejam as experiências interdisciplinares em curso no campo do conhecimento, entendemos que se deva evitar procurar definições abstratas da interdisciplinaridade”. (p.05)

Frigotto (2008) ressalta a importância de analisar a interdisciplinaridade sob os pontos de vista da necessidade e do problema: da necessidade, como algo que se impõe como imperativo e do problema, como desafio a ser decifrado. Desta forma, há o desafio da efetivação da utilização, aliada ao caráter necessário da interdisciplinaridade na produção e na socialização do conhecimento fundada no caráter dialético da realidade social.

Os temas necessidade e problema também são integrados na intersetorialidade que, segundo Inojosa (2001, p.103) se define como “a articulação de saberes e experiências com vistas ao planejamento, para a realização e a avaliação de políticas, programas e projetos, com o objetivo de alcançar resultados sinérgicos em situações complexas”. A autora traz o argumento de que a intersetorialidade ou a transetorialidade, postos na literatura com o mesmo sentido, enunciam que o prefixo “trans” agrega conteúdo mais próximo com a ideia de articulações, enquanto que o prefixo “inter” pode significar apenas proximidade de saberes isolados sem, necessariamente, gerar articulações.

Nesse sentido, tece suas considerações comparando a qualidade de vida com o aparato governamental, quando analisa a intersetorialidade nas políticas públicas. A qualidade de vida não se faz em “processos fatiados”, mas em processos integrados, de modo que a “vida está tecida em conjunto”, enquanto que o aparato governamental reflete

as “clausuras das disciplinas fatiadas” por conhecimentos, por saberes, além da herança verticalizada da tomada de decisões pelo topo, porque não privilegia a totalidade. Preocupa-se com seus produtos, isoladamente e define, assim, que a perspectiva de um trabalho intersetorial;

Implica mais do que justapor ou compor projetos que continuem sendo formulados e realizados setorialmente.[...] Transpondo a ideia de transdisciplinaridade para o campo das organizações, o que se quer, muito mais do que juntar setores, é criar uma nova dinâmica para o aparato governamental, com base territorial e populacional” (INOJOSA, 2001, p.105).

Esta condição extrapola a simples avaliação do que cada setor produziu para incluir a avaliação de resultado dos impactos que foram produzidos na vida das pessoas, não desprezando as disciplinas setorialmente, mas buscando encontrar formas que produzam, para o alcance de resultados integrados, comunicações e interlocuções que resultem em um conhecimento mais abrangente e ampliado, que inclui não só a compreensão da diversidade, mas também a produção de uma nova perspectiva a partir da diversidade, a que a autora atribui como a necessária mudança de paradigma, enquanto um dos aspectos básicos ao se adotar da construção da intersetorialidade. Projeto político transformador, planejamento e avaliação participativos e com base regional, atuação em rede de compromisso social, são outros três aspectos apontados pela autora como essenciais.

Tais condicionantes se agregam à forma de gestão construída nas ações, nos programas, nas propostas vinculadas para a resolução (ou tentativa) de situações complexas que vão se moldando na realidade de cada território e que demandam ações compartilhadas e integradas para alcançar, de modo mais efetivo, seus objetivos. No entanto, nesse ponto, Inojosa (2001) alerta que:

Convém observar que qualquer mudança pode ser uma mera mudança de sistemática ou pode ser uma mudança política real. Nesse sentido, ela dependerá da existência, em cada município, em cada Estado e na União, de um projeto político de participação, que seja transparente e novo, caso contrário ela irá se esgotar como sistemática nova. Trata-se, portanto, do desenvolvimento de um olhar e de um fazer transetoriais, em que dialoguem as várias dimensões da mudança, orientados, sempre, pelas necessidades integradas da população e por uma perspectiva política de desenvolvimento social e de superação da exclusão. ((INOJOSA, 2001, p.109).

Adotando linha similar, Junqueira (2000) afirma que a qualidade de vida demanda uma visão integrada dos problemas sociais, sendo a ação intersetorial uma nova possibilidade para resolver os problemas em um determinado território: “Esta é uma perspectiva importante, porque aponta para uma visão integrada dos problemas sociais e também para a sua solução”. (p. 42)

Tais situações são reveladoras de que mudanças abarcam compromissos e nos ensinam que a intersetorialidade não é um dado preexistente, deve ser construída. Outra compreensão é que ela implica em mudança do tipo de gestão – da gestão hierarquizada, para uma gestão participativa e horizontalizada e, nesse sentido, não é uma questão de fácil trato, precisa ser pactuada, pois “representa um árduo trabalho de construção (ou melhor, de costura) política”. (BIDARRA, 2009, p.484).

A autora ressalta que, optar pela intersetorialidade é acreditar que esta seja a melhor maneira de articular saberes e, por consequência, faz-se necessária a intenção política de investir neste processo, que requer o conhecimento da realidade e a análise de demandas, cujos mecanismos operacionais devem favorecer a implementação conectada das diversas intervenções produzidas pelas diferentes políticas setoriais, sendo necessária uma negociação partilhada para os problemas comuns<sup>36</sup>.

Deste modo, o território tem um papel essencial na construção da intersetorialidade das políticas públicas, pois estas “se defrontam com o desafio de intervir para a democratização do poder público e a universalização dos direitos sociais básicos, bem como para reduzir as desigualdades socioterritoriais, sem perder os vínculos com as particularidades e diversidades locais” (KOGA; NAKANO, 2006, p.99).

Nos territórios, os modos de vida assumem características específicas que, embora não estejam dissociadas da conjuntura macro, assumem particularidades e diferentes dimensões. Para Koga e Nakano (2006), o território não se trata de um espaço meramente

---

<sup>36</sup> Porém, há que se levar em conta que algumas vezes a intersetorialidade pode se revestir de um discurso com aparência inovadora quando é incentivada sob a alegada escassez de recursos, visando diminuir custos, dividir responsabilidades, reduzir direitos e desobrigar o Estado em relação às políticas sociais setoriais (BIDARRA, 2009; BRONZO; VEIGA, 2007;).

geográfico, pode ser receptáculo de processos constitutivos de diferenças e desigualdades e atuar na potencialização ou não destes fatores na produção social de realidades coletivas:

Incorporar a perspectiva territorial na formulação, na implementação, no monitoramento, na avaliação e na revisão de políticas públicas implica necessariamente manejar potencialidades ativas dos territórios na constituição de processos e relações sociais de poder. O fato de ser criança, negro, mulher, pessoa com deficiência ou idoso, associado à condição de pobreza, pode significar dupla exclusão social do indivíduo, do grupo social e de suas respectivas territorialidades. Sobre esses grupos e territórios recai a eterna suspeita de incapacidade para o bem ou de capacidade para o mal. Trata-se de contrapontos socioterritoriais cotidianos vividos por essas populações país afora [...]. (KOGA; NAKANO, 2006, p.99).

Assim, políticas sociais com perspectiva territorial demandam novos formatos de gestão e, conseqüentemente, a instituição de novos mecanismos que criem conexões dinâmicas, com diferentes modos de se conhecer e de se intervir sobre a realidade. Esta condição desperta a indagação sobre quais são as formas de gestão da infância e da adolescência nos tempos atuais.

Neste debate localiza-se a questão da ampliação das funções básicas dos municípios trazidas pelo processo de descentralização, que se “distanciam do papel de meros executores das ações dos níveis centrais de governo [...] sendo deles cobrado um papel de natureza mais estratégica para fazer frente às novas demandas, em um contexto de incerteza e complexidade” (BRONZO; VEIGA, 2007, p.17); produzir e de socializar o conhecimento da realidade social que inclui agregar a interdisciplinaridade e também construir e gestar dinâmicas pautadas pela rede e pelas articulações.

É possível observar que a intersetorialidade incorpora a ideia de integração, de território, de equidade e de direitos sociais (JUNQUEIRA, 2000). E, considerando que a intersetorialidade também pressupõe a articulação entre saberes e experiências, entre instituições e seus atores, entre políticas públicas e formatos de gestão, esse caráter de ações coletivas implica que as ações setoriais se complementam quando integradas, de modo articulado, no olhar e na busca de resoluções para problemas e necessidades. São desenhadas conexões entre os serviços derivados das políticas sociais cujos elos, quando

sedimentados na perspectiva intersetorial, se fortalecem e podem redesenhar novas interlocuções.

Podemos correlacionar este complexo campo da intersetorialidade a uma necessidade também profissional de se desenvolver minimamente um trabalho integrado e articulado, independentemente da área em que nos encontramos. Concordamos com Fazenda (1994, p.22) ao afirmar “a necessidade de atermos-nos às múltiplas exigências e a uma plurivalência de informações e conhecimentos que a vida profissional exige”. Gerar espaços de compartilhamento de saber e poder, de construção de novas práticas e diálogos, são questões às quais é inerente um relativo grau de dificuldade e que permanecem sempre postas como desafio a se alcançar.

Mediante tais considerações, entendemos que a intersetorialidade é um processo, tem um movimento dinâmico e peculiar que exige das partes mudanças de práticas e valores, aliados a um princípio que agrega conceitos interdependentes, tais como rede e articulação. Além do mais, como pode se constituir no sentido apenas de proximidade e não transpassar a setorialidade (INOJOSA, 2001), este ‘passar além’ implica na necessidade de conexão e de entrelaçamento característicos da rede.

As redes decorrentes destes espaços intersetoriais são espaços de compartilhamento, desta forma, veremos que ‘redes de proteção social’ constitui-se em temática decorrente da intersetorialidade:

As redes sociais se expressam como um conjunto de pessoas e organizações que se relacionam para responder demandas e necessidades da população de maneira integrada, mas respeitando o saber e a autonomia de cada membro. [...] Ao preservarem a identidade de cada membro e sua competência na gestão dos recursos, fazem com que essas organizações se integrem, tanto na concepção das ações intersetoriais quanto na sua execução, para garantir à população seus direitos sociais. A rede como uma realidade social pode também criar conhecimentos que lhes são próprios, numa perspectiva transetorial e que resulta das relações internas e externas às organizações. (JUNQUEIRA, 2000, p.40)

Esta perspectiva, segundo o autor, amplia o significado da rede para além da construção de uma realidade de vínculos ao incluir a maneira de analisar e entender a realidade social. “É por isso que da rede pode resultar um saber intersetorial, ou mesmo

transetorial, que transcende as relações intersetoriais na construção de novos saberes, de novos paradigmas”. (JUNQUEIRA, 2000, p 40).

A rede pode ser um mecanismo estratégico para “costurar” a política social específica, quando falamos em rede de atendimento, a exemplo da rede de saúde distribuída nos postos de atendimentos e nos hospitais de referência; na rede de serviços socioassistenciais da política de assistência social, formada também pelas organizações não governamentais; na rede do sistema de ensino, entre outras. Assim, os setores de políticas sociais apresentam suas redes específicas que são, porém, hierarquizadas a ordenar os serviços prestados dentro de um sistema institucionalizado da gestão dos serviços derivados de tais políticas. Entretanto, o foco que se privilegia neste trabalho é mais amplo e implicitamente congrega a intersetorialidade em rede, onde a criança e o adolescente sejam efetivamente sujeitos de direitos e de atenção prioritária. Quando nos voltamos para um segmento específico da população e, neste caso, para a criança e para o adolescente, ao mencionarmos a rede atribuímos, explicitamente, valor de intersetorialidade com ações desenvolvidas em rede, vinculadas e interdependentes, ou seja, ações interligadas.

Gonçalves e Guará (2000) pontuam que transitamos e vivemos em muitas redes para garantir, desde a nossa inserção no mundo da cidadania, à proteção pessoal até o nosso desenvolvimento social. Para os autores, “o que explica a existência de múltiplas redes são as nossas necessidades humano-sociais, pois agregar-se para atuar em conjunto reduz o nível da incerteza e dos riscos no enfrentamento das questões pessoais, sociais e política”. (p.20).

O tema redes permite variações a depender do ângulo de análise, dadas a diversidade e as vastas possibilidades de redes apresentadas no mundo contemporâneo. Tomando como foco as redes de proteção constituídas pelas políticas sociais, Bronzo e Veiga (2007) assinalam que a concepção de redes participativas horizontais, expressa a ideia de governança:

A ideia de rede vem se tornando um referente central nas discussões de diversos campos, para sinalizar a interconexão, a interdependência, a conformação necessária para dar conta da complexidade dos processos e da realidade social. Uma ideia inovadora na concepção de redes amplia a perspectiva de redes horizontais e incorpora a ideia de redes multinível (ou de níveis múltiplos), o que remete à interdependência não só existente

entre atores no nível local, mas que envolve diversos níveis de governo. (BRONZO; VEIGA, 2007, p.17).

Apontam as autoras, que a agenda dos municípios se expande na medida em que compartilha, na perspectiva da interdependência, com outros níveis de governos. Entretanto, é no âmbito local que respostas devem ser oferecidas, de modo que novas dinâmicas possam ser desenvolvidas e adotadas como processos que façam frente à diversidade de situações. Perspectiva similar adota Inojosa (2001), quando nomeia a rede de compromisso social que, além de se ser expressão usada para distinguir a natureza da rede:

[...] permite que esses atores independentes, ligados ao aparato governamental e à sociedade, sejam atraídos e se mobilizem para, juntos, trabalharem determinado problema da sociedade. É preciso trabalhar com a ideia de redes, agregando novos atores. Trata-se de uma verdadeira rede de compromisso, na qual instituições, organizações e pessoas se articulam em torno de uma questão da sociedade, programam e realizam ações integradas e articuladas, avaliam juntos os resultados e reorientam a ação. (INOJOSA, 2001, p.107)

Mencionar redes requer identificá-las em sua natureza. Gonçalves e Guará (2010, p.14) ao tipificar as redes sociais (quadro 8), alegam tratarem de redes articuladas intencionalmente por pessoas e grupos humanos com uma estratégia organizativa, que ajuda os atores e agentes sociais a potencializarem suas iniciativas, para promover o desenvolvimento pessoal e social de crianças, adolescentes e famílias nas políticas sociais públicas.

Quadro 8 - Tipos de redes sociais e suas principais características

Tipos de rede	Principais características
REDES PRIMÁRIAS OU DE PROTEÇÃO ESPONTÂNEA	Organizadas na perspectiva do apoio mútuo e da solidariedade, são tecidas no cotidiano e passam despercebidas pelos sujeitos que a compõem. É constituída pelo núcleo familiar, pela vizinhança, pela comunidade e pela Igreja e estão sustentadas em princípios como cooperação, afetividade e solidariedade. A fragilização desta proteção pode ser fator de risco para a ruptura do cuidado familiar e trazer prejuízos para a criança e para o adolescente, tais como abandono e negligência.
REDES DE SERVIÇOS SÓCIOCOMUNITÁRIOS	Compreendidas como redes microterritoriais, são extensões das redes sociais espontâneas, diferenciando-se pelo grau de organização para atender demandas mais coletivas e menos difusas no espaço comunitário. O que lhes garante identidade é a relação comunitária cidadã, solidária no acolhimento das demandas emergentes que resultam da inexistência ou insuficiência das políticas sociais públicas. Constituída por agentes filantrópicos, organizações comunitárias, associações de bairros, entre outros que objetivam oferecer serviços assistenciais, organizar comunidades e grupos sociais. Oferecem ajudas pontuais, serviços e programas, cuja demanda não tem cobertura dos serviços públicos, tais como pequenas iniciativas não formais de proteção, em ações de infraestrutura urbana realizando a coleta de lixo, a limpeza de córregos, o transporte coletivo etc. Sua característica básica é a de prestarem serviços de proximidade conduzidos, em geral, por grupos voluntários e sustentados por poucos recursos financeiros.
REDE SOCIAL MOVIMENTALISTA	São instituintes de novas demandas de justiça social, pois são constituídas por movimentos sociais de luta pela garantia dos direitos sociais, que tornam visíveis e problematizam as novas demandas da realidade. A articulação e o apoio às redes movimentalistas, buscando a qualificação e a efetividade do atendimento de suas demandas, é um dos papéis do Conselho Municipal/ Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente. Foram os seminários e fóruns temáticos promovidos por essa rede movimentalista que ajudaram a promover as alterações nos indicadores do trabalho infantil no Brasil e nos números da violência doméstica.
REDES SETORIAIS PÚBLICAS	São aquelas que prestam serviços de natureza específica e especializada através de programas sociais consagrados pelas políticas públicas como educação, saúde, assistência social, previdência social, habitação, cultura, lazer, etc.
REDES DE SERVIÇOS PRIVADOS	Não necessariamente articulados em rede, mas coexistindo com diversos serviços públicos disponibilizados por redes locais, há uma gama de serviços, os quais, embora de natureza privada, constituem, nos microterritórios, uma oferta diversificada de serviços voltados à população de baixo poder aquisitivo. Entre essas, destacam-se os serviços oferecidos na educação, cultura e esportes, tais como unidades de educação infantil, por exemplo: creches, escolinhas de esportes, de música, de informática etc. São serviços oferecidos a custos mais acessíveis, utilizados pela população quando ela não encontra ou não acessa os de natureza pública.

Fonte: GONÇALVES E GUARÁ, 2010

Segundo os autores, nas situações empíricas estas redes podem coexistir com variações em seus objetivos, abrangências, estratégias empregadas de articulação e, conseqüentemente, nos resultados alcançados. Mas, independentemente das variações, a base está posta na relação de confiança entre os participantes e como uma nova cultura para

a gestão pública, que implica em complementaridade na ação, no passo em que os desafios para a implementação supõe a socialização do poder, o respeito às autonomias e a negociação.

Articulação, portanto, é outro conceito que se desdobra quando se tem o foco na intersetorialidade e na rede de proteção. Para Gonçalves e Guará (2010, p.12), a articulação é favorecedora de contatos em várias direções e permite atalhos. “Articular-se significa, sobretudo, fazer contato, cada um mantendo sua essência, mas abrindo-se a novos conhecimentos, à circulação das ideias e propostas que podem forjar uma ação coletiva concreta na direção do bem comum”.

Para Rusche (2009) a organização social em redes permite, além de socializar informações, estruturar a articulação institucional e a política na implementação de políticas comunitárias. O autor conceitua rede a partir de alguns conceitos discutidos em várias edições do Fórum Social Mundial e a define como:

[...] associações na forma de sistemas organizacionais, que reúnem pessoas e instituições por meio da participação democraticamente constituída com interfaces de causas e objetivos comuns. São estruturas flexíveis, estabelecidas horizontalmente. Devem trabalhar com base nos pressupostos da colaboração, do diálogo e do fortalecimento dos coletivos, pois se retroalimentam pela expressão das potencialidades, necessidades, expectativas e da vontade e afinidade de seus integrantes. Caracterizam-se por ser um precioso recurso de autogestão, organização e estruturação social. (RUSCHE, 2009, p.22)

Assinala o autor que experiências têm demonstrado vantagens nos resultados de ações articuladas e projetos desenvolvidos em parcerias e alianças<sup>37</sup> e permanece sinalizado que tal política deve responder a algumas questões, tais como: quem somos, quais são as nossas necessidades e nossos direitos, que sociedade queremos construir, quais são nossas potencialidades sociais, como podemos nos organizar e participar desse processo, quais são os “lugares” da infância em nossa sociedade.

Esta última indagação permite desdobramentos em várias dimensões. A que se volta para a dimensão legal representada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente identifica e

---

<sup>37</sup> O autor cita a experiência com a Rede Integrada de Educação Infantil: o que aprender com o EduCriança, programa de educação infantil desenvolvido pela Secretaria de Educação de Guarulhos.

situa, no conjunto de seus 267 artigos, o lugar de prioridade absoluta, de proteção integral, de cidadãos protagonistas e sujeitos de direitos que devem ser respeitados pelo Estado, pela sociedade e pela família.

É possível perceber nesta composição de conceitos sobre intersetorialidade, redes e articulação que os mesmos se entrecruzam e se complementam, no entanto, a concepção fundante que permeia todos é a de totalidade. Segundo Frigotto (2008), para toná-la dominante e concreta de conhecimento:

[...] é preciso que essa totalidade vá se concretizando no plano da produção da vida social. Isto significa dizer que é, ao mesmo tempo um problema ético-político, econômico, cultural e epistemológico. É neste terreno que iremos perceber a complexidade do desafio a enfrentar quando temos como convicção ético-política a necessidade de lutarmos em todos os planos para suplantar as relações sociais de alienação e exclusão. (FRIGOTTO 2008, p.54)

Quando localizamos neste debate conceitual a proteção integral da criança e do adolescente com a concepção de totalidade, desafios se impõem na formatação de redes de proteção integral por sua característica de um sistema aberto, não hierárquico, com múltiplas dimensões, sendo diferenciadas pelo foco que se pretende. Por ser uma interconexão ampla e abrangente, que pode ter tamanhos e formatos diferenciados, se atrela à realidade local e, com isso, adquire sua especificidade territorial. Isto ocorre pelo fato de dever acolher o maior número possível de integrantes (operadores das políticas públicas e do sistema sócio jurídico, do sistema de instituições não governamentais, entre outros), cuja inter-relação deve ser embasada pela horizontalidade, mas, dependentes, na medida da necessária complementaridade. Condição que, de início, deixa expressa a incompletude institucional, a incompletude dos saberes e a necessária busca da interdisciplinaridade.

Estas situações demandam um exercício constante de abertura para o outro, para o respeito e diálogo, de modo que o sentimento de pertença e de respeito, sustentados por princípios éticos, não podem ser desconsiderados para a adesão e a participação dos integrantes e que nem sempre são observadas neste tipo de inserção. É preciso ter claro que o aprendizado decorrente da participação em uma rede se enriquece pela diversidade e pelas diferentes contribuições.

Apesar de nem sempre se conseguir definir os melhores caminhos, otimiza-se a atuação com maiores possibilidades de acertos uma vez que, de forma geral, os resultados esperados na organização em rede se voltam para a realização de um diagnóstico mais preciso das necessidades de atuação, das ausências e das possibilidades. Além disto, qualifica-se o atendimento, otimiza-se recursos (financeiros, humanos e materiais), aprimora-se e se recriam metodologias de intervenção, produz-se agilização dos procedimentos e, conseqüentemente, de resultados. Há melhora na percepção entre medidas preventivas, protetivas e os riscos (GUARÁ, et.al., 1998).

Avaliar e redefinir estratégias operacionais são questões afetas que decorrem da manutenção da rede e concede vida e dinamicidade para a mesma. Enfim, os desafios são inúmeros, em especial quanto a transpassar, permear e entranhar a garantia de direitos da criança e do adolescente e sua representação em todos os programas de atendimento em rede, que deve trazer em princípio, a celeridade, a humanização e a continuidade do atendimento.

Decorridos todos estes anos de promulgação do ECA, do aprimoramento e revitalização desta legislação, dos Planos e Programas Nacionais que foram criados e estão em fase de implementação, do movimento inovador de construção da Política Nacional dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente, bem como do Plano Decenal, ainda não conseguimos efetivamente estruturar uma rede de atendimento à criança nos moldes propostos pelo Sistema de Garantia de Direitos que, em tese, deve se fazer por meio da estruturação de uma rede de proteção integral conexa, convergente e formalmente criada.

#### **2.4. Articulação concentrada: compromissos compartilhados, diálogos interdisciplinares e espaços de novas práticas**

Postas estas questões conceituais sobre a intersetorialidade e sobre rede de proteção integral, é imprescindível lembrar que não há política social sem uma legislação que lhe dê forma e a sustente, embasada em princípios de justiça social e na garantia de direitos, uma das razões pelas quais sua concepção deve contemplar o *conhecimento de como se criam as necessidades* (PEREIRA, 2008). Nisto equivale apontar o conhecimento da realidade e o que se pretende alterar e modificar ao se remeter também às formas como os temas chegam

a compor a agenda e às formas como são encaminhadas as construções coletivas, até que se transformem em políticas de ação. A capacidade de articulação e de integração dessas políticas é que vai dar o tom da qualidade e da eficiência do atendimento às necessidades – nesse sentido concordamos com Faleiros, quando avalia que a articulação se faz para construir estratégias de solução de problemas:

A articulação consiste na elaboração consciente e conseqüentemente, teórica, política e técnicas das relações sociais (vínculos) presentes no relacionamento profissional para a construção de estratégias e táticas de solução dos problemas, pela modificação das relações de força existentes, tendo em conta os interesses em presença nas questões complexas apresentadas. Essa articulação é, ao mesmo tempo, técnica, profissional e política e não consiste numa determinada posição ou num determinado posicionamento de boa vontade face aos problemas apresentados, ou de simpatia pela população, e sim, nas análises concretas das situações para pensar-se a produção de efeitos econômicos, políticos e ideológicos que permitam maximizar o relacionamento existente em função dos interesses da população nas suas relações de dominação e exploração. (FALEIROS, 1985, p.113)

Desta forma, podemos dizer que a articulação é intrínseca a um sistema. Consubstanciando o significado de relação que deriva de um sistema, temos que as ações devem ser exercidas em rede, de modo que abarque e concentre interligada e convergentemente, todas as partes que o compõe, de forma coordenada, no desempenho de funções específicas. O dimensionamento das funções que moldam o referencial e a geografia das ações deve configurar as formas e os instrumentos, os atores, os programas e os serviços, concentrados na finalidade geral de defesa, promoção, efetivação e controle dos direitos da criança e do adolescente.

De acordo com Baptista (2012, p.188), na perspectiva de sistema, as ações devem ser “concebidas como uma totalidade complexa, composta por uma trama sociopolítica operativa” que agrega conjuntos de sistemas setorialmente diferenciados. É um “constructo de natureza institucional com estrutura e processos formalizados no nível das relações necessárias para a integração das ações diretas”. Nesse sentido, a formalização da rede e a construção de um fluxograma da ação compartilhada são essenciais e permanecem postos como desafio para que o SGD se desenhe e se estruture de acordo com as especificidades territoriais.

Naturalmente, tal questão traz em sua formatação o princípio da incompletude, dada a insuficiência de uma única parte do sistema conseguir dar conta do todo que, no sentido prático, indica uma dinamicidade que não permite ações compartimentadas. Como vimos, no SGD são percebidos obstáculos empíricos de compreensão desta estrutura em quase todas as áreas com que ele dialoga, ao convivermos com posturas e práticas que dificultam sua consolidação e com situações que traduzem as lacunas da incompletude da implantação efetiva do Estatuto.

Há, no entanto, alguns avanços com bons indicadores e com algumas propostas que procuram se encaminhar mais efetivamente, tais como a formalização de Planos Nacionais<sup>38</sup>, todavia ainda convivemos com situações relacionadas à criança e ao adolescente que indicam a necessidade de mais avanços, tais como: altos índices de trabalho infantil; de exploração sexual de adolescentes; de violência e abusos dos mais variados tipos. Também prevalece relativa ausência de alinhamento conceitual contribuindo para a ocorrência de excessos autoritários e muitas vezes abusivos, desembocando na contra mão da aplicação dos mecanismos de cooperação entre os diversos operadores do Sistema e na sobreposição de ações, que não raro podem ser caracterizadas de difícil reparação quando se trata de crianças e de adolescentes.

As redes se estruturam formalmente por processos estabelecidos e ancorados na legislação das políticas sociais e também se estruturam informalmente, quando tecidas por ações impulsionadas pelos profissionais dos diversos segmentos institucionais, caracterizando tipos específicos de relações pessoais de natureza institucional que, segundo Marques (2000), se mostram como fonte importante de construção e coesão. Algumas experiências são consideradas exitosas, em outras, este avanço ocorre muito mais pelo empenho de seus atores, do que pelas condições institucionais.

Em ambas as situações, a continuidade das ações não está necessariamente assegurada e pode ser rompida; deste modo, criar mecanismos asseguradores desta

---

<sup>38</sup> Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil; Plano Nacional de Enfrentamento ao Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes; Plano da Primeira Infância; Plano Nacional de Garantia; Promoção, Proteção do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária e, recentemente, o Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes em fase de consulta pública conjuntamente com a Política Nacional de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente.

continuidade e minimizar a fragilidade na estruturação da rede é uma alternativa que se mostra necessária. O estabelecimento de “protocolos de atuação interinstitucional” é um instrumento alternativo para que a garantia, a defesa e o controle dos direitos da criança e do adolescente se façam de forma que atendam as necessidades, consolidem o Sistema, implantem o trabalho em rede e busquem, sobretudo, clarear e definir as competências.

A formalização deste instrumento (protocolo de atuação interinstitucional), consolidaria o compromisso dos atores institucionais, cujo ponto de partida teria na construção do diagnóstico da situação da criança e do adolescente de cada território, o espelho da realidade e das possibilidades de atuação, incluindo as ausências, as lacunas, os necessários ajustes nos serviços e a definição do *modus operandi* com a construção de fluxogramas.

Tal condição ideal e empiricamente complexa requer vontade política e compromisso em sua estruturação, com o devido e necessário engajamento dos órgãos e de seus operadores. Como espaço plural de construção de consensos ou não, de reflexão e de ações otimizadas, é também espaço democrático que carece de pertencimento para sua concretização. Os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente têm um papel fundamental para que esta condição se instale.

Cada parte deste Sistema tem suas especificidades conectadas aos seus objetivos e finalidades institucionais. Possuem funções, papéis e uma específica dinâmica de funcionamento que deve ser levada em conta quando, no cotidiano, se faz necessária a integração, com vistas a se produzir a articulação. Romper com algumas posturas profissionais e institucionais enraizadas é fundamental, tais como “não é problema deste serviço”, “isto não é de minha competência”, “a responsabilidade é de tal ou tal órgão”. Determinadas situações que se desenham no cotidiano muitas vezes são violadas em razão da visão compartimentada e setorializada, indo na contra mão do entendimento da necessária completude intersetorial quando se trata de ações voltadas para a criança e para o adolescente.

Neste contexto e, devido a estas dificuldades, afirmamos a necessidade de debates e reflexões sobre modelos e metodologias, que busquem a articulação de forma concentrada que represente a reunião de todos os atores e operadores voltados para a situação daquela

criança ou adolescente com visão de totalidade, para, construir “estratégias e táticas de solução de problemas” (FALEIROS, 1985), buscando garantir e assegurar os seus direitos humanos fundamentais.

Concentrar é reunir órgãos, instituições, programas e serviços voltados para a tentativa de superação da condição da criança ou adolescente que está a demandar uma atenção diferenciada pela situação de risco, de fragilidade, de vulnerabilidade ou por qualquer situação de ameaça ou de violação de direitos que está exposta<sup>39</sup>. É uma ação que para ser construída toma como foco a criança e o adolescente em sua totalidade.

As redes de grandes temas como a da exploração sexual e do trabalho infantil são redes temáticas de âmbito nacional e convergentes para o assunto-foco. Redes que, em muito, tem se apresentado fecunda e produtiva nas suas ações, campanhas e propostas. As redes que se formaram em várias localidades e se tornaram estruturadas formalmente com personalidade jurídica são outros exemplos de ações bem sucedidas, mas a concepção que estamos adotando é territorializada, se refere ao âmbito local e toma como tema-foco a criança e o adolescente em qualquer situação de violação de direitos ou em risco de ter seus direitos violados.

Assentada sobre os aspectos da intersetorialidade, da ação articulada, da estruturação da rede, do compartilhamento de responsabilidade e, sobretudo, da necessidade de uma visão de conjunto, a articulação concentrada na estruturação da rede de proteção integral compreende o enredamento articulado do conjunto de todos os atores-operadores do SGD, visando responder às demandas sociais, de forma que contemple uma visão totalizante das necessidades. A proposta de concentração se vale assim, da atuação concentrada, convergente e articulada de todos os atores/operadores, para selar e formalizar a rede, cujo foco é a criança e o adolescente como sujeitos de direitos, para todos (órgãos, instituições, serviços, etc) que integram o Sistema.

---

<sup>39</sup>Para crianças e adolescentes com medida de acolhimento institucional, no âmbito da Justiça da Infância e da Juventude, foram propostas as audiências concentradas, as quais adotam como metodologia a concentração de todos os atores envolvidos na situação da criança em abrigo, com vistas a se verificar as possibilidades que venham alterar a condição de acolhimento e de revisar a situação processual. Embora alguns resultados positivos, este procedimento por si só não é autossuficiente, demanda o compromisso do trabalho em rede. Este tema das audiências concentradas será retomado no capítulo 4, visando demonstrar que propostas que tomam como parâmetro a concentração articulada podem apresentar efeitos e impactos positivos.

A articulação concentrada permite traçar o plano de intervenção, identificar as responsabilidades, bem como assumir compromissos formais no cumprimento das propostas coletivamente construídas. Essa questão necessariamente implica em protocolos interinstitucionais, na sistematização de encontros para acompanhamento, em avaliação e monitoramento, a fim de não favorecer a instalação de lacunas que venham a comprometer o alcance das metas traçadas e para que possam ocorrer ajustes e correção de rota. Ajustes estes, característicos da dinamicidade dos fenômenos e suas consequências, bem como das necessidades e suas alternativas de atendimento, isto é da capacidade instalada.

Tal condição tem como pano de fundo e agrega as características da interdisciplinaridade, da intersetorialidade e do trabalho em rede especialmente organizada, ou seja, se propõe a alcançar resultados sinérgicos em situações complexas (INOJOSA, 2001). Trata-se de um sistema aberto, não hierárquico, de um espaço democrático que requer pertencimento, compromisso e diálogo na articulação entre saberes, atores e experiências e também espaço de construção de novas práticas. Enfim, é uma prática conectada e organizada para direcionar atenção àquela criança daquela localidade/território de forma que a concentração de todos os atores/operadores possa representar otimização na garantia de atendimento diferenciado e necessário para a situação a demandar atenção e atingir assim a proteção integral.

A criança que manifesta alguns problemas de comportamento na escola, por exemplo, é a mesma que necessita de atenção no sistema de saúde pública, no sistema de assistência social, na política de segurança e assim, sucessivamente. É o cidadão cuja identificação e pertencimento é daquela localidade em que está se formando e se desenvolvendo. Em consequência, sua família também deve ser o foco de atenção.

As instituições e órgãos integrantes do SGD são potencialmente integrantes da rede e, sem uma movimentação convergente e articulada, permanecem apenas como pontos que ora se interligam, ora permanecem estáticos. Pontos em rede elétrica não funcionam se não ligados em rede para produzir energia, similarmente podemos dizer que está faltando “energia da rede” para canalizar eletricidade aos pontos de e para a conexão da rede de proteção integral.

Essa convergência concentrada de vários atores-operadores, oriundos de diferentes instituições, requer um exercício de visão de conjunto e de compartilhamento da ação que deverá ser construída coletivamente entre os parceiros institucionais. Portanto, esta proposta adota como premissa estruturante, a questão da incompletude e não busca apontar causas atreladas a apenas algumas condições ou situações – contempla a visão de totalidade ao não fragmentar a “necessidade” em áreas.

Para demonstrar as possibilidades de interfaces entre o Sistema Educacional (ensino infantil, fundamental e médio) e o Sistema de Garantia da Criança e do Adolescente, no próximo capítulo foram selecionados temas emergentes que demandam uma atuação dentro da perspectiva de articulação concentrada da rede de proteção integral que, se observada, otimizaria o atendimento, daria dinamicidade à necessária celeridade e, sobretudo, acolheria aquela criança ou adolescente como cidadão “credor de direitos” (NOGUEIRA NETO, 2005) e de atenção.

### **CAPÍTULO 3. ESCOLA, PROTEÇÃO INTEGRAL E GARANTIA DE DIREITOS: TEMAS EMERGENTES**

O foco que ancora a construção deste capítulo é a compreensão da educação como “um campo de saber fundamentalmente mestiço” (CHARLOT, 2006) e como “um instrumento de democratização” (GOHN, 2002). Inserido no Sistema de Garantia de Direitos (eixo da promoção de direitos), o direito à educação é inseparável dos demais direitos da infância e da adolescência e não se distancia dos princípios que os sustentam.

Buscamos no ECA e na LDB, apreender de que forma as principais questões afetas ao direito à educação estão dispostas na legislação. Contudo, em razão da educação envolver amplo sistema com diferentes estruturas, ao associarmos educação ao sistema de direitos, estamos nos referindo à educação pública e elegendo a escola como o espaço onde se processam as relações para a manutenção do direito à educação e sua abrangência para além apenas da inserção no sistema de ensino. Esta questão toma um corpo especial quando, neste espaço, parte significativa dos fenômenos sociais se manifesta e quando se trata de olhar para a capacidade de inclusão da escola pública, que acolhe um contingente diferenciado de crianças e adolescentes pertencentes às classes sociais menos favorecidas, com uma extensão de necessidades não satisfeitas, com diferentes vivências e expectativas de futuro.

Que leitura a escola faz de crianças em situação em risco e como interage com tais questões? Que diálogos a escola promove com a rede de proteção social? Destas questões emergem e transitam alguns temas em relação ao direito à educação e à garantia dos demais direitos, tais como: escola, criança e família em situação de risco, o acesso à educação e a evasão escolar, adolescentes em situação de risco e o ato infracional, alienação parental e adoção. Estes temas foram selecionados por acreditarmos ser possível construir, através deles, uma amostra das inúmeras possibilidades de interlocuções da educação com o sistema de garantia de direitos e do desenvolvimento de práticas articuladas concentradamente entre todos os operadores-atores deste sistema.

Entre infância, pedagogia e educação há uma cumplicidade histórica de mão dupla, segundo Arroyo (2009). O autor constrói sua argumentação afirmando que, ao nascer, cada

criança traz um imperativo ético para a sociedade: o cuidado e a proteção, que exigem acompanhantes que a iniciem na cultura, no apreender a ser gente:

Todas as sociedades criaram instituições, tempos e espaços, processos de cuidado, proteção e acompanhamento da infância: a mãe, a família, os educandários, as educadoras, os educadores, as pediatras e os pediatras..... Assim nasceram Pedagogia e a Educação, as teorias e as práticas pedagógicas e docentes. Assim nasceram as artes do ofício de educar” (ARROYO, 2009, p.12)

Dimensões educativas que ocorrem na sociedade que se constituem, se destituem e se remodelam em razão dos períodos históricos e sinalizam que o diálogo da educação com esses processos conjunturais alarga o seu escopo. Tanto na escola, como fora dela, os sujeitos sociais são construídos. A escola, parte integrante e sintonizada às demais esferas desta construção, é parceira ao contribuir para a formação da identidade e do pertencimento de cidadania. Conhecer como a concepção de sujeito de direitos é tecida e apreendida nas mais diversas expressões do cotidiano da escola, tomando como referência a perspectiva da democracia, do exercício da cidadania e, sobretudo, da participação da criança e do adolescente neste processo é questão essencial na contemporaneidade. Deste modo, situar a educação de forma mais abrangente ultrapassa as questões das práticas pedagógicas do ato de ensinar, pois, se insere no campo mais ampliado de um processo social, que vem ganhando destaque na discussão das políticas sociais.

Charlot (2006) questiona se há uma área de saber chamada educação ou ciências da educação, ou ainda, se a educação é uma área de práticas e de políticas sobre as quais diferentes ciências humanas e sociais produzem conhecimento. Segundo o autor, “o que é específico da educação como área de saber é o fato de ela ser uma área na qual circulam, ao mesmo tempo, conhecimentos (por vezes de origens diversas), práticas e políticas” (p.06). Desta forma, o autor procura delimitar a definição da disciplina educação ou ciências da educação como;

Um campo de saber fundamentalmente mestiço, em que se cruzam, se interpelam e, por vezes, se fecundam, de um lado, conhecimentos, conceitos e métodos originários de campos disciplinares múltiplos, e, de outro lado, saberes, práticas, fins éticos e políticos. O que define a especificidade da disciplina é essa mestiçagem, essa circulação. [...] A educação é um triplo processo de humanização, socialização e entrada numa cultura, singularização-subjetivação. Educa-se um ser humano, o

membro de uma sociedade e de uma cultura, um sujeito singular. Podemos prestar mais atenção a uma dimensão do que a outra, mas, na realidade do processo educacional, as três permanecem indissociáveis. Se queremos educar um ser humano, não podemos deixar de educar, ao mesmo tempo, um membro de uma sociedade e de uma cultura e um sujeito singular. E, partindo da socialização ou da singularização, podemos produzir enunciados análogos (CHARLOT, 2006, p. 9/15)

Desta forma, o autor coloca que na área educação há diferentes dimensões que se entrecruzam (a pedagogia, a política educacional, as formas de ensino e aprendizagem, o contexto cultural e social macro) e inclui a escola como uma instituição social, submetida às políticas. Ao ressaltar a humanização, a socialização e a singularização como características inerentes e indissociáveis do processo educacional, amplia-se a concepção para processos sociais de aprendizagem não localizados apenas para processos de transferência formal de conteúdos.

Gohn (2002) corrobora com esta concepção ampliada, ao afirmar que a educação é um instrumento de democratização, ou seja, à escola assim como à cidade é atribuído o espaço para o exercício da democracia e conquista dos direitos. A autora enfatiza que a educação ganha centralidade nos discursos das políticas sociais e destaca que a reforma na área educacional é conjunto de outras reformas nas políticas sociais como um todo. Nesse sentido, tais reformas para Ghon (2002), se apresentam no discurso, com o objetivo de promover a modernização da rede escolar, avaliada como atrasada e ineficiente em todos os âmbitos (cobertura, processos de gestão, qualificação profissional, resultados, infraestrutura física, etc.). Desta forma, e de acordo com a autora, quando a escola deixa de ser um aglomerado de salas de aulas e vira um espaço público de convivência, o capital social de uma comunidade aumenta, definindo a rede de conexões humanas como parte integrante do indivíduo.

Tais questões podem ser encontradas no âmbito da normatização. Em seu artigo 1º, a LDB (Lei 9.394/1996) estabelece que “A educação abrange processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais”. Já a concepção de educação no Plano de Desenvolvimento da Educação do MEC, a reconhece como uma face do processo que se estabelece entre

socialização e individuação, visando construir a autonomia dos indivíduos, no sentido de serem capazes de assumir uma postura crítica e criativa frente ao mundo. Assim, a educação formal pública

[...] é a cota de responsabilidade do Estado nesse esforço social mais amplo, que não se desenha apenas na escola pública, mas tem lugar na família, na comunidade e em toda forma de interação, na qual os indivíduos tomam parte, especialmente no trabalho [...] Só é possível garantir o desenvolvimento nacional se a educação for alçada à condição de eixo estruturante da ação do Estado de forma a potencializar seus efeitos (PDE, 2012, p. 5/6).

O direito à educação pública e com qualidade, sustentado num conjunto de instrumentos legais – Constituição Federal de 1988; Estatuto da Criança e do Adolescente; Lei de Diretrizes e Base da Educação; Plano Nacional de Educação e Plano de Desenvolvimento da Educação – é identificado como direito universal e dever do Estado, voltado para o exercício da cidadania e para o trabalho. Vejamos, portanto, como se apresentam as principais questões afetas ao direito à educação no Estatuto e na LDB:

a) Em relação à finalidade da educação

<b>ECA – artigo 53</b>	<b>LDB – artigo 2º.</b>
A criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho.	A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

b) Quanto ao dever do Estado: da obrigatoriedade

**ECA – artigo 54**

- I – ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria;
- II – progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio;
- III – atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;
- IV- atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade;
- V- acesso aos níveis mais elevados de ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;
- VI – oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do adolescente trabalhador,
- VII – atendimento no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

**LDB – artigo 4º.**

- I – educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, organizada da seguinte forma: a) pré-escola; b) ensino fundamental; c) ensino médio(Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013);
- II – educação infantil gratuita às crianças de até 5 (cinco) anos de idade(Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013);
- III – atendimento educacional especializado gratuito aos educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, transversal a todos os níveis, etapas e modalidades, preferencialmente na rede regular de ensino; (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013);
- IV – acesso público e gratuito aos ensinos fundamental e médio para todos os que não os concluíram na idade própria; (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013);
- V – acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;
- VI – oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;
- VII – oferta de educação escolar regular para jovens e adultos, com características e modalidades adequadas às suas necessidades e disponibilidades, garantindo-se aos que forem trabalhadores as condições de acesso e permanência na escola;
- VIII – atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde; (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013);
- IX – padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem.
- X – vaga na escola pública de educação infantil ou de ensino fundamental mais próxima de sua residência a toda criança a partir do dia em que completar 4 (quatro) anos de idade. (Incluído pela Lei nº 11.700, de 2008).

c) Do reconhecimento da educação como direito público subjetivo

**ECA – artigo 54**

§ 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo;

§ 2º O não oferecimento do ensino obrigatório pelo poder público ou sua oferta irregular importa responsabilidade da autoridade competente

§ 3º Compete ao poder público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada, zelar, junto aos pais ou responsável, pela frequência à escola.

**LDB – artigo 5º.**

O acesso à educação básica obrigatória é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída e, ainda, o Ministério Público, acionar o poder público para exigi-lo. (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013);

§ 1º O poder público, na esfera de sua competência federativa, deverá: (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013);

I – recensear anualmente as crianças e adolescentes em idade escolar, bem como os jovens e adultos que não concluíram a educação básica;

II – fazer-lhes a chamada pública;

III – zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola.

§ 2º Em todas as esferas administrativas, o Poder Público assegurará em primeiro lugar o acesso ao ensino obrigatório, nos termos deste artigo, contemplando em seguida os demais níveis e modalidades de ensino, conforme as prioridades constitucionais e legais.

§ 3º Qualquer das partes mencionadas no *caput* deste artigo tem legitimidade para peticionar no Poder Judiciário, na hipótese do § 2º do art. 208 da Constituição Federal, sendo gratuita e de rito sumário a ação judicial correspondente.

§ 4º Comprovada a negligência da autoridade competente para garantir o oferecimento do ensino obrigatório, poderá ela ser imputada por crime de responsabilidade.

§ 5º Para garantir o cumprimento da obrigatoriedade de ensino, o Poder Público criará formas alternativas de acesso aos diferentes níveis de ensino, independentemente da escolarização anterior.

d) Direitos e deveres dos pais e/ou responsável

	<b>ECA – artigos 53 e 55</b>	<b>LDB – artigos 6 e 12</b>
<b>Direitos</b>	Ter ciência do processo pedagógico, bem como participar da definição das propostas educacionais (art. 53, § único).	VII – Informar pai e mãe, conviventes ou não com seus filhos, e, se for o caso, os responsáveis legais, sobre a frequência e rendimento dos alunos, bem como sobre a execução da proposta pedagógica da escola; ( <u>Redação dada pela Lei nº 12.013, de 2009</u> ) (art. 12).
<b>Dever</b>	Os pais ou responsáveis tem a obrigação de matricular seus filhos ou pupilos na rede regular de ensino (art. 55)	É dever dos pais ou responsáveis efetuar a matrícula das crianças na educação básica a partir dos 4 (quatro) anos de idade. ( <u>Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013</u> ) (atr. 6º.).

e) Da obrigatoriedade de comunicação ao sistema de defesa e proteção jurídico social

<b>ECA – artigo 56</b>	<b>LDB - artigo 12</b>
Os dirigentes de estabelecimento de ensino fundamental comunicarão ao conselho tutelar os casos de: I - Maus tratos envolvendo seus alunos II - Reiteração de faltas injustificadas e de evasão escolar, esgotados os recursos escolares III - Elevados níveis de repetência	VIII – Notificar ao Conselho Tutelar do Município, ao juiz competente da Comarca e ao respectivo representante do Ministério Público a relação dos alunos que apresentem quantidade de faltas acima de cinquenta por cento do percentual permitido em lei. ( <u>Incluído pela Lei nº 10.287, de 2001</u> )

Sendo a educação um direito humano e um bem fundamental para a infância e a adolescência, o direito à educação é inseparável da pluralidade dos demais direitos. Nessa leitura, o ECA conseguiu fazer avanços, pois, segundo Ferreira (2008), o Estatuto passou a ser o referencial obrigatório, uma vez que durante seis anos a legislação infanto-juvenil ditou os caminhos a serem seguidos com relação à educação da criança e do adolescente, já que a Lei de Diretrizes e Bases, então em vigor (1961) e as reformas promovidas no período de governo militar – Lei 5692/1971, não contemplavam os avanços advindos da

Constituição Federal de 1988. Segundo o autor, com a edição de 1996, além de cuidar de outros temas mais específicos à educação e ao sistema educacional, a LDB acabou reforçando os princípios básicos do direito à educação definidos no ECA.

Ao afirmar que a educação é direito inalienável e irrenunciável, dimensionado como demanda, isto é, como direito exigível pelos os que têm direito estabelecido, Costa e Lima (2001) destacam que os princípios do direito à educação não são distantes dos princípios que envolvem outros direitos sociais, tais como: universalidade, equidade, integralidade e intersetorialidade, cuja garantia depende também de compromisso político dos operadores jurídicos e será efetivada se houver empenho de toda a sociedade na demanda de operacionalização do direito e na superação dos paradigmas tradicionais.

Em consonância com o Estatuto, Costa e Lima (2001) reforçam a tese de que a educação não deve ser dimensionada apenas pela *oferta*, que compreende serviços, equipamentos, professores, qualificação profissional, vagas, regimentos, etc., mas também pela *demand*a que corresponde ao exercício da condição de sujeitos de direitos. O Estatuto enumera cinco princípios que devem estar assegurados no direito à educação os quais, normalmente, estão em evidências no debate acadêmico, nas políticas sociais e na legislação, por tratarem de grandes temáticas ainda polêmicas que não foram de todo e, de modo amplo, enraizadas. Princípios estes que agregam as temáticas da universalização do acesso, da igualdade de condições para o acesso e à permanência na escola, do direito de ser respeitado por seus educadores e de contestar critérios avaliativos, bem como do direito de organização e de participação<sup>40</sup>.

Na literatura é possível observar que alguns autores (COSTA E LIMA, 2001; CALIMAN, 2006; CHRISPINO E CHRISPINO, 2008) trabalham com a perspectiva de que após a promulgação do ECA, a educação inseriu um contingente diferenciado de alunos com os quais o sistema escolar ainda está procurando se sintonizar. Alunos estes, procedentes de contextos familiares vulneráveis à violência doméstica, à falta de estímulos

---

<sup>40</sup>A criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, assegurando-se lhes: I- Igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; II – direito de ser respeitado por seus educadores; III – direito de contestar critérios avaliativos, podendo recorrer às instâncias escolares superiores; IV- direito de organização e participação em entidades estudantis; V- acesso à escola pública e gratuita próxima a sua residência (ECA, art.53).

e incentivos para os estudos, ao sofrimento da família em conseguir dar conta de prover o mínimo para sua manutenção, à pressão para a inserção precoce em alguma ocupação que possa gerar renda; também ao desejo do consumo, ao desalento, entre outras tantas adjetivações.

Caliman (2006) ressalta que nos dias atuais quem frequenta a escola pública são crianças e adolescentes provenientes de extrações sociais diversas:

[...] cada um deles com uma história pessoal que para alguns é regular, mas para outros é caracterizada por situações de risco, marcada por fracassos, desvantagens, mal-estar e sofrimentos dos mais diferentes tipos. A escola como segunda agência formativa em importância – depois da agência familiar – se encontra na obrigação de fazer as contas com um novo tipo de tarefa formativa, em confronto com a velha concepção de escola vista prevalentemente como agência de transmissão cultural e de instrução. (CALIMAN,2006, p.393)

Esta afirmação nos permite um *link* com a questão da democratização do ensino trazida por Carvalho (2008 b), quando afirma que, da mesma forma que a questão da qualidade da educação, para uns é caracterizada pelas políticas públicas de abertura da escola para acesso de todos, para outros é decorrente de práticas pedagógicas capazes de formar cidadãos livres:

[...] democratização do ensino, essa “unanimidade na superfície” esconde as “divergências profundas acerca do significado” das expressões recorrentes no discurso educacional – “democratização do ensino”, “qualidade de ensino” e mesmo “uma sólida formação docente”. Nesse sentido, sua permanência histórica revela mais do que a aparente persistência de um mesmo conjunto de problemas ao qual se vêm dando há décadas as mesmas soluções. Ela pode significar que o caráter frequentemente vago desse tipo de discurso tem obscurecido a compreensão da cambiante realidade escolar, e que essa aparente unanimidade tem impedido o afloramento de uma discussão mais clara sobre as profundas divergências de concepções programáticas que ela encerra (CARVALHO, 2008 (b), p.3).

Estes dois pressupostos são inerentes à democratização da escola pública – política pública, que busca ampliar o direito à escolarização e à permanência; reforma pedagógica, que vai alterar as relações internas pessoais no sentido de serem complementares e não excludentes. A universalização/democratização do ensino ultrapassa a garantia de ingresso

(matrícula) para se estabelecer como um compromisso com esta cultura, cujos desafios se impõem no cultivo de práticas inovadoras, sintonizadas com o processo cultural e social mais amplo, o que dimensiona as práticas pedagógicas como educativas e sociais, sustentadas por princípios de “desenvolvimento de capacidades para o exercício da cidadania e de aprendizagem de conteúdos necessários para a vida em sociedade.” (GOHN, 2002, p.117).

Deste modo, a dimensão da democratização do ensino é também social e cultural, pois, a igualdade de direitos, a promoção de valores democráticos, de solidariedade, de participação, de humanização, se constroem no plano da vida familiar, no plano da vida social e no plano da vida escolar. Contudo, Arroyo (2002) lembra que a capacidade de transformar o cotidiano da escola com políticas públicas é bastante limitada, ao salientar que não se muda assim tão facilmente a escola por conta do processo cultural, pois não são mecanismos fáceis de serem tratados:

Diria que não se universalizará a educação básica na América Latina, simplesmente com políticas educacionais que sintonizem a escola e o mercado. Mas com propostas político-pedagógicas sintonizadas com os processos mais amplos de construção de infância, de construção de adolescência e de juventude. Porque enquanto esses processos não estiverem garantidos a escola sozinha não constrói esses sujeitos [...] Temos às vezes uma ilusão muito grande da escola como a grande redentora da infância perdida (ARROYO, 2002, p.275).

O autor reforça a concepção de que a educação também deve se remodelar, no mesmo compasso das remodelações que se realizam a concepção de conceitos mais amplos em relação à infância, até as formas como tais conceitos são introduzidos e incorporados na operacionalidade das políticas sociais e, também, das políticas educacionais, para não criar lacunas que acabem por incompatibilizar a necessária sincronização da escola com os processos socioculturais, econômicos e políticos.

Este debate se torna mais complexo com a presença da lógica econômica e de mercado na educação escolar, trazendo o embate entre público e privado e sua representação para a educação pública. Segundo Carvalho (2008), a substituição do sentido público e político da formação por seu valor de mercado, esvazia a dimensão ético-política

da formação educacional, que acaba por ocupar um lugar secundário, em detrimento da priorização do desenvolvimento de competências e capacidades individuais.

Nesse sentido, a obtenção de competências para sobreviver em uma sociedade consumista que produz necessidades, é outro vetor importante no debate das políticas educacionais e representa um ponto de conflito quando se trata de escola pública com um contingente de crianças e de adolescentes pertencentes às classes sociais menos favorecidas, com uma extensão significativa de necessidades sociais não satisfeitas, com diferentes vivências, diferentes expectativas e perspectivas de futuro, sendo que alguns nem as tem, em razão do contexto que vivem e convivem. Por isso, o respeito à singularidade do aluno é um diferencial na relação de aprendizagem e na inter-relação com as práticas pedagógicas.

O Estatuto da Criança e do Adolescente delinea, além da universalidade, o princípio do direito de ser respeitado por seus educadores e o direito de contestar critérios avaliativos, que sinalizam a necessidade de suprimir ou reduzir as hierarquias autoritárias, historicamente vincadas nas relações pedagógicas, segundo Carvalho (2008), para uma proposta de equalização nas relações escolares, de valorização do meio cultural do aluno com seus diferentes hábitos e modo de vida.

Esta não é uma tarefa fácil, porque também sabemos que, por outro lado, há situações reconhecidamente difíceis para a escola enfrentar. As escolas localizadas em territórios violentos de grandes centros podem ser tomadas como exemplos em referência às constantes notícias de agressões e ameaças que alunos dirigem a professores. O circuito do ensino carregado por estas condições dificulta outras dinâmicas, porém a situação se instalou e é preciso resignificá-la de forma que o “normal” e não desejado crie mais sustentação e raízes. Esta é uma das questões cruciais que se apresenta para a sociedade e que afeta diretamente o sistema educacional. Diante deste fato, será possível selar compromissos e dividir responsabilidades com foco na criança, na família e na escola?

Como a educação está participando deste debate? Está se colocando como parceira na construção de ações articuladas intersetorialmente?<sup>41</sup>

Como vimos, o ECA está composto por várias dimensões educativas e a educação abordada a partir da ótica do Sistema de Garantia de Direitos inclui a interface da atuação em defesa e promoção dos direitos da criança e do adolescente enquanto política pública inserida no conjunto das demais políticas sociais. Neste sentido, Arroyo (2007, p. 791) questiona com propriedade se a infância apenas interessa à Pedagogia na qualidade de alunos e afirma que, “apesar dos avanços no equacionamento da relação educação-sociedade, ainda permanece uma cultura de isolamento das instituições escolares, um distanciamento dos problemas e embates mais contemporâneos”.

Segundo Kozen (2001), sem a devida compreensão da configuração estrutural trazida pelo Estatuto com a definição de novos papéis e encargos da escola; sem o conhecimento da dimensão das tarefas atinentes ao atendimento de crianças com dificuldades na escola e das possibilidades de agir, a relação do direito à educação fica longe de se constituir concretamente. Contudo, o reconhecimento da educação como direito fundamental não deve ser visto como fim em si mesmo, porque não se esgota no que está previsto nas legislações (Constituição Federal, ECA, LDB) e, tampouco, no que está recomendado pelos órgãos e agências internacionais (ONU, UNESCO). Inserem-se neste espaço, a qualidade do ensino, as relações que se constroem entre educador e educando, os esforços para a permanência do aluno, o diálogo e a participação da família e, sobretudo, a expansão dos conceitos de cidadania e de direitos para todas as crianças e adolescentes sem criar mecanismos de exclusão. Spósito (1998) retrata esta realidade ao afirmar que:

A inexistência de referências capazes de estruturar novos sentidos para a busca da educação sistemática se inscreve em situações paradoxais. A ausência de significados positivos para a vida escolar caminha ao lado de novas exigências de domínio de linguagens, informações, conhecimento, enfim, de todo o campo da atividade simbólica contemporânea que pressupõe o domínio de habilidades a serem adquiridas principalmente na escola. A satisfação de necessidades, já reconhecidas socialmente, que permitam a formação de sujeitos autônomos para a vida pública e privada

---

<sup>41</sup>Algumas parcerias, construída em âmbito federal e também estadual, vem se revelando produtivas e potencialmente fecundas a exemplo da Justiça Restaurativa, do BPC na Escola, do Programa Paternidade Responsável, entre outras.

exige, em parte, a apropriação dos benefícios advindos da educação escolar. No entanto, essa importância, sob o ângulo dos atores concretos aos quais se destinam os esforços dos educadores, não articula práticas, não tem provocado adesões fortes à instituição escolar. Esta, por sua vez, tem apresentado dificuldades para alterar procedimentos consagrados de exclusão e para empreender novos caminhos. (SPÓSITO, 1998, p.11).

Embora seja preciso alertar para o fato de que as escolas não são órgãos de prestação de serviços sociais, uma vez que sua finalidade é a formação educacional, é nelas que ocorre boa parte das representações sociais dos modos de vida. Nesse sentido, a questão do direito à educação ganha outra relevância em função das novas exigências demandadas da escola e de sua representatividade no contexto social.

Um dos desafios contemporâneos para a educação, segundo Arroyo (2007) é entrar no debate público da violência na juventude. Questiona o autor se a educação foi ou não chamada a participar ou se vem fugindo desse debate, pois, o tema é incômodo e escorregadio e se a violência está servindo como parâmetro segregador do direito à educação e da condição de sujeitos de direitos de toda criança e adolescente; se antes estes eram classificados como alunos indisciplinados, atualmente o são como alunos violentos. Para o autor, as classificações de crianças, adolescentes e jovens se radicalizam nas escolas e na sociedade e, ao tecer suas considerações, compara as categorias utilizadas pela escola para classificar os alunos dentro do padrão normal-anormal, com ou sem problemas em relação ao rendimento escolar (alunos com problemas de aprendizagem, repetentes), mas que permanecem na escola e ainda são confiáveis. Na atualidade, Arroyo (2007) salienta que tais categorias se referem também e, em grande parte, às qualidades morais dos alunos, de suas famílias e das suas condições de origem sócio, econômica e cultural (alunos-problema) porque, quando violentos, são estigmatizados, expulsos, segregados do convívio escolar, são ‘desconfiáveis’:

Diríamos que as reações à violência infanto-juvenil na sociedade e nas escolas estão provocando uma redefinição e radicalização nos tradicionais parâmetros de classificação, segregação e marginalização de indivíduos e, sobretudo, de coletivos. Os parâmetros morais adquirem novas dimensões políticas na produção da segregação social e cultural. Que papel vem cumprindo as escolas? (ARROYO, 2007, p. 790)

Nessa esteira salienta o autor, que talvez a função de transmissão formal de conteúdos tenha se preocupado mais com o desenvolvimento de habilidade para a inserção no mercado e, conseqüentemente, a preocupação com a infância talvez tenha estado mais voltada para tornar os indivíduos empregáveis, do que para entender os processos das diversas formas de violência:

A contemporaneidade das violências, sobretudo da violência infanto-juvenil, confronta-nos com a conformação da escola como espaço público, com a compreensão dos direitos e especificamente com a educação como direito, com as imagens da infância, especificamente com a afirmação da infância como tempo de direitos. Questões todas com que vínhamos alimentando as pesquisas, produção teórica [...] as políticas educativas, de currículo, etc. A violência infanto-juvenil na sociedade e nas escolas talvez esteja explicitando a fragilidade do trato desses campos ou a urgência de sua reconceituação, pesquisa e teorização. São estas infâncias “violentas” que deixam a descoberto a fragilidade da defesa da educação como direito de todo cidadão, talvez porque tanto a concepção de direito como a de cidadania foram colocadas em um plano tão abstrato que não são capazes de incorporar cidadãos e direitos concretos, infâncias concretas, contextualizadas. (ARROYO, 2007, p. 793)

Embora este debate corresponda a uma maior inserção e participação da educação, por outro lado, como consequência da fragilidade desta inserção, a escola está se deparando com inúmeras dificuldades em manter sua dinâmica equilibrada, em razão das respostas que os alunos estão oferecendo – especialmente quanto ao respeito aos professores, ao estímulo para o aprendizado, a uma convivência pacífica e solidária, à falta de interesse durante as aulas e atividades, à evasão escolar. Todavia, Carvalho (2008) argumenta que a questão da igualdade entre os cidadãos em relação às leis, aos deveres e direitos de cidadania não podem ser mecanicamente transportadas para o ambiente escolar, pois a relação pedagógica pressupõe diferenças e uma delas é a autoridade e a responsabilidade do professor, que tem posição hierárquica diferente. Trata-se do agente institucional que inicia os jovens nos valores, conhecimentos, práticas e saberes, uma vez que a autoridade do professor não é pessoal e sim institucional:

Ao professor cabe este papel de agente institucional responsável simultaneamente pela preservação de certos saberes, valores e práticas que uma sociedade estima e pela inserção social dos novos nessa parcela da cultura humana. Assim, embora o professor ensine e aprenda, inclusive de seus alunos, e através de seu ensino eduque e seja educado, o contexto institucional em que ele o faz não deve permitir que os papéis se

confundam, nem tampouco pode implicar uma igualdade, como se o contexto político das relações entre cidadãos se reproduzisse de forma idêntica ou imediata no contexto escolar e entre professores e alunos. (CARVALHO, 2008(b), p.10)

Segundo Szymanski (2002, p. 17), as pesquisas têm indicado que punições físicas no ambiente familiar “são mais intensas nas camadas empobrecidas e podem ser compreendidas à luz das condições estressantes de vida a que são submetidas, como na reprodução da ideologia autoritária e conseqüentemente de subalternidade”. Deste modo, a autora avalia que classe social é um dos elementos definidores das formas de relacionamento interpessoal, por seus membros carregarem culturas próprias, pelas experiências vividas, pelas oportunidades educacionais que receberam e pelas condições de vida que experimentaram. Tais mecanismos, se bem compreendidos e apreendidos pela educação, poderiam evitar desinteresses pelos estudos e diversos comportamentos de repúdio e de agressividade que normalmente verificamos no interior da sala de aula. Além disso, a maneira como o professor exerce a autoridade pode representar, na sala de aula, a continuidade da mesma figura autoritária com a qual se convive opressivamente em casa, ou o oposto, no caso de uma postura permissiva demais.

Longo (2008), em sua pesquisa de doutorado com professores de diversas escolas da cidade de São Paulo, aponta que os maiores problemas na escola, segundo os professores, se referem à seguinte ordem: indisciplina, faltas, pichações e vandalismo, alunos desinteressados, famílias desestruturadas, superlotação das salas, rotatividade da direção e, por último, a relação professor e aluno. Nesta mesma pesquisa, os professores também avaliam, de uma forma geral, que muitos deles não se envolvem com a escola e com os problemas, porque dão aulas em várias escolas para manter um nível de vida um pouco melhor. No entanto, consideram que há aqueles professores que não são comprometidos e também os que não se diferenciam do nível cultural dos alunos, sem visão crítica e sem conteúdo para uma análise mais aprofundada da situação. Estão relacionados neste quadro, os professores eventuais, porque são procedentes de uma formação precária, segundo as informações dos professores entrevistados. A pesquisadora conclui que o discurso dos professores, no âmbito de sua investigação, acaba sendo incompatível com as novas

práticas, pois criminalizam a pobreza e demonstram possuir uma visão de direito ainda atrelada à meritocracia.

Longo (2008) constatou também, que o ECA é conhecido entre o professorado, mas não é compreendido: é desqualificado por estar localizado ‘fora da realidade’. Confirma-se, assim, o resultado obtido a partir dos dados divulgados no Relatório “O Direito de Aprender: potencializar avanços e reduzir desigualdades” (UNICEF, 2009), que indica o desconhecimento da legislação e de sua importância pelos professores. O documento aponta que 17,5% dos profissionais das escolas chegam a admitir que não têm interesse pelo assunto ECA, de acordo com pesquisa realizada pelo o Centro de Referência às Vítimas de Violência (CNRVV), do Instituto Sedes Sapientiae de São Paulo, entre 2004 e 2006. Este estudo foi realizado em 4.150 instituições de ensino de 20 municípios brasileiros.

Outros dados apontados pelo levantamento retratam que 78% das escolas informaram ter conhecimento de que em caso de violência contra a criança deveriam comunicar o Conselho Tutelar. No entanto, também revelam que esta prática não está efetivamente incorporada na dinâmica diária da escola, pois quando a criança chega de casa machucada, 80% chamam os pais na escola para conversar e, muitas vezes, são eles os agressores; apenas 9% relataram procurar o Conselho Tutelar. Embora a grande maioria (77%) reconheça que o fato da criança passar mais tempo na escola a torne um local privilegiado para a observação e identificação da violência, a unidade de ensino não se vê como um dos agentes que podem interromper este ciclo (UNICEF, 2009, p.122).

Estas situações permitem afirmarmos que parcela significativa dos “conflitos” muitas vezes acaba sendo gerada pelos desvios de interpretação e pela falta de conhecimento mais consistente dos princípios básicos e estruturantes do Estatuto da Criança e do Adolescente, especialmente em relação aos quais são, efetivamente, os direitos-deveres dos alunos e também os limites-possibilidade de atuação das autoridades escolares. Uma das hipóteses para esta questão provém da precariedade, quando não da ausência, de um fluxo de atendimento estruturado, o que gera improvisações e desgastes pela falta de clareza da posição e da representatividade que a escola e os demais atores ocupam no Sistema de Garantia de Direitos. Assim sendo, quanto maior o nível de

articulação e de integração das políticas sociais e naturalmente dos serviços derivados destas políticas, mais fortalecido fica o Sistema e, conseqüentemente, tais serviços e os atores sociais se estruturam em melhores condições, contribuem para a redução do dano, além de evitarem improvisos e desgastes nas intervenções.

Rusche (2009, p. 20) correlaciona o conceito de rede com a questão do desenvolvimento-aprendizagem infantil que também se faz por esta. Toda aprendizagem da criança é correlacionada ao meio em que ela está e vive, às relações que ela estabelece. “[...] a criança sempre está em rede – é o conjunto de relações e de sentidos culturais dos objetos, instituições, pessoas de seu meio que formam sua identidade: o que ela é, suas diferenças e semelhanças, seu sentimento de pertença”.

Pelo fato da criança aprender em rede e ser uma das funções da escola modificar a qualidade da relação entre aprendizagem e desenvolvimento humano, a escola deve ser considerada e se considerar como elemento desta rede e compreender a necessidade de participar. Isto implica abertura para reflexão e discussão sobre os direitos da infância. Nesse sentido, o autor questiona a respeito de “que tempo é esse de infância, que educação queremos para essa infância, quem são as crianças com as quais trabalhamos e quais são os seus interesses, necessidades, potencialidades” (RUSCHE, 2009, p.21). Nesta esteira, Arroyo (2002, p. 276) destaca que o direito à educação nunca veio sozinho: “Não adianta querer uma infância na escola, uma infância escolarizada, mantendo a infância sem moradia, com fome, dormindo na rua, ou dormindo amontoados em casa, uma infância sem carinho. Uma infância sem infância”.

Estas discussões referendam o fato de que as expressões da questão social incidentes sobre a criança e o adolescente se manifestam com intensidade no ambiente escolar, ou seja, é na escola que as manifestações do cotidiano se expressam e através delas é possível perceber o movimento dos fenômenos sociais no instante em que eles ocorrem. É possível, neste ambiente, associar o tipo de dinâmica familiar em que a criança está imersa, as características deste contexto, o nível das relações parentais, a existência de conflitos intrafamiliares, as valorizações (estímulo e incentivo) que o ambiente oferece para a educação formal e também o acompanhamento do movimento mais geral das mudanças socioeconômicas e culturais.

Da mesma forma, é possível perceber as situações que afetam diretamente a capacidade de aprendizado da criança e que, algumas vezes, pode ser o desencadeador da perda de atração pela escola e pelo aprendizado e culminar na evasão escolar. Contudo, é importante lembrar que, por outro lado, também há que se ter em conta que esta é uma via de mão dupla, pois a simples apresentação do conhecimento não “põe a inteligência em movimento [...] a questão fundamental a ser resolvida por aquele que ensina é saber como provocar uma mobilização intelectual daquele que aprende.” (CHARLOT, 2006, p.12).

Esta afirmação permite correlacionar a escola ao despertar de interesse pelo conhecimento, para encontrar sentido no que está aprendendo e relacioná-lo à perspectiva de vida. Ou seja, o que a acumulação de conhecimento poderá representar em seu projeto de vida, para que se interesse pela escola e não desenvolva atitudes e ações que venham comprometer seu desenvolvimento educacional<sup>42</sup>. Entender como assume a condição concreta de cidadania e de direitos e o que a educação tem feito para modificar os parâmetros que qualificam uma inserção sem exclusão é uma questão que carece de reflexões e de novos modelos. “Os avanços havidos na defesa do direito à educação para todos exigem novas pesquisas e reflexão teórica para abrir esses direitos para a diversidade e a desigualdade de formas de viver a infância e a adolescência”. (ARROYO, 2007, p. 794)

Deste modo, as relações cotidianas são um espaço privilegiado para a construção coletiva de uma cidadania que não fique restrita à abstração do direito, mas que adquira a concreticidade nos atos cotidianos. “Uma cidadania que não seja exclusiva de uns, fundada na exclusão de muitos outros deixados de fora por não atender aos padrões da norma” (GALLO, 2007, p.32).

Essa situação pode ser observada nas considerações sobre alguns temas que emergem nas relações cotidianas e demandam a construção de diálogos intersetoriais, evidenciando a necessidade de articulações. Temas que transitam no contexto diário da prática educativa e também no contexto de outras práticas sociais e profissionais, que

---

<sup>42</sup>Na atualidade, interagindo com este aspecto, há pelo menos duas disputas desleais. Uma travada pelas drogas, com o ciclo da dependência e da traficância para sustentar a dependência, ampliando a possibilidade de delitos. A outra disputa se faz em relação ao consumismo, frequentemente estimulado pela aparência do poder e de mostrar poder e que levam adolescentes a acreditar encontrar em meios ilícitos, a possibilidade de ascensão econômica mais rapidamente. Situações que são levadas para dentro da escola e acabam interferindo em sua dinâmica, por isso precisam ser trabalhadas.

permitem conhecer e apreender como a concepção de sujeitos de direitos é tecida e que emergem da realidade vivida pelas crianças e adolescentes, tais como: escola; família e criança em situação de risco; o acesso à educação e a evasão escolar; adolescentes em situação de risco e o ato infracional; alienação parental e adoção.

Temas afetos ao contexto social, ao meio ambiente e à dinâmica familiar, que fazem parte e aos quais são pertencentes crianças e adolescentes; que se tornam desafios políticos institucionais a partir do marco da proteção integral na perspectiva de direitos humanos, para a conquista e garantia de pleno desenvolvimento. Importante salientar que a proposta de tais temas é trazê-los de uma forma geral, evidenciando os pontos mais polêmicos, pois cada um deles tem suas especificidades e desdobramentos, cujos recortes são objetos de estudos específicos. A intenção de fundo é mostrar as inúmeras possibilidades de diálogos da educação e com a educação, no âmbito ampliado que requer a sua inserção participativa.

### **3.1. Escola, família e criança em situação de risco**

O trinômio criança-família-escola, há muito vem sendo objeto de debates e de reflexões, em razão das dificuldades em se manter uma convergência, no sentido em que haja uma saudável e equilibrada relação entre eles. Na educação familiar e na educação escolar, a criança é o centro desta relação, uma vez que a escola complementa o papel da família no processo de sua formação; a criança desencadeia esta interação, ela é a razão de ser desta relação (DELGADO, 2008).

A educação inicia-se pela família e segue seu curso ao ser complementada pela escola que diretamente também participa deste processo. Além do conteúdo formal do aprendizado, temáticas correlatas ao processo de socialização, de autoestima, de desenvolvimento psicológico, de padrões de relacionamentos, de aprendizados em relação ao outro, de vivência grupal, de aquisição de diferentes habilidades e competências, de relação com a diversidade, entre outros tantos, se sedimentam na escola. Desta forma, concomitante ao processo de educação formal, a estruturação enquanto indivíduo vai se consolidando nesta inter-relação. Essa intersecção do mundo externo, que se sedimenta na escola, com o mundo interno subjetivado, configurado na dinâmica das relações familiares, está incorporada como um processo natural da vida dos seres humanos.

Todavia, continua sendo temática específica de estudos, de debates, de proposições, porque a relação e a inter-relação entre estes dois “agentes” cruciais no desenvolvimento da criança, não se isenta de conflitos pela dinâmica particular de cada um, com seus diferentes papéis e funções e pela importância que ambas representam no processo de desenvolvimento biopsicossocial da criança. Déficits em um, ou outro, desequilibram essa intersecção e necessitam de ajustes para recomposições.

A relação institucional dada pela escola nem sempre se molda de maneira contributiva e pode gerar processos de exclusão, de recalques, de marcas emocionais e sociais que vincarão o curso do desenvolvimento da criança. A família também nem sempre consegue dar respostas satisfatórias na educação dos filhos em situações que se potencializam quando se fala em clivagens de padrões socioculturais em classes de menor poder aquisitivo. Ações interativas entre escola e família seria um caminho que poderia contribuir para alterar estas deficiências: “Articular-se com as famílias e a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola” está estabelecido na legislação como uma das incumbências dos estabelecimentos de ensino. (LDB/1996, art. 12, item VI).

Quando esta relação inclui a criança em situação de risco, muitas vezes, preconceitos morais a descriminalizam em seu grupo de pertencimento da vida escolar. Conhecer o que representa para aquela criança a condição de vida em que se encontra, o que pode contribuir para as deficiências do aprendizado e ou para demonstração de desinteresse pelos estudos é um dos caminhos, porém, tais crianças passam a ser classificadas como alunos-problemas (ARROYO, 2007) pertencentes, diríamos, a famílias-problemas.

Neste conjunto, algumas características especiais definem e contornam outro tipo de relação e demandam um olhar diferenciado quando a criança está em situação de risco pessoal e social ou está vivendo em um contexto fora de sua família de origem. Sposati (2004) avalia a condição de risco associada à prevenção. Ressalta que os riscos sociais se instalam no campo relacional da vida humana e argumenta que a noção de risco não implica somente a iminência imediata de um perigo, mas também uma possibilidade de ocorrer perda de qualidade de vida em razão da ausência de uma ação preventiva. Podemos dizer que situação de risco implica em uma condição vivenciada pela criança ou pelo

adolescente que potencialmente se traduz em risco para sua integridade física, psíquica e social:

É preciso o compromisso coletivo da sociedade com os riscos sociais da população. Por exemplo, se pergunta: quando é que uma criança está vivendo um risco social? Certamente não é só quando ela não tem o que comer, mas também quando é violentada pelos seus pais, quando não consegue uma vaga na escola, quando não consegue desenvolver as suas potencialidades e tem que trabalhar até mesmo desde os quatro anos. [...] Ação preventiva é irmã siamesa do risco, pois não se trata de tão só de minorar o risco imediatamente, mas de criar prevenções para que este se reduza de forma significativa ou deixe de existir (SPOSATI, 2004, p. 43/44).

Esta noção de prevenção é bastante importante em relação ao risco. Drogas e álcool, gestação precoce, doenças sexualmente transmissíveis e AIDS, abusos físicos e sexuais, vivência em contexto de negligência e de violência intrafamiliar, vulnerabilidade social, entre outras, são exemplos de situações que representam violações de direitos ou ameaças de ter os direitos violados e se caracterizam como risco. É possível observar, portanto, que neste rol se inserem diferentes situações, a exemplo de crianças que vivem em ambientes familiares permeados por agressões físicas e psicológicas entre seus membros e do qual ela sofre as consequências direta ou indiretamente. Isto ocorre diretamente, quando ela é o objeto destas agressões e indiretamente, quando o relacionamento entre os pais se desenha em relações frágeis e desgastantes, apresentando um ambiente conturbado e desvitalizante, cujas relações são desestruturantes. A dependência química e ou etílica dos pais são agravantes neste contexto. Como consequência, não é raro deparar com a situação – detectada muitas vezes, a princípio, no circuito da educação formal, de crianças negligenciadas em atenção, cuidado e proteção. Este é um dos motivos pelos quais o Estatuto da Criança estabelece a obrigatoriedade de comunicação da escola aos órgãos competentes, em casos de suspeitas de maus tratos ou negligência contra a criança e o adolescente<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup>Os dirigentes de estabelecimento de ensino fundamental comunicarão ao Conselho Tutelar os casos de: I – maus-tratos envolvendo seus alunos; II – reiteração de faltas injustificadas e de evasão escolar, esgotados os recursos escolares; III – elevados níveis de repetência (ECA- artigo 56).

Além desta prescrição, o Estatuto também legisla sobre a penalidade desta ausência de comunicação como infração administrativa, ao definir pena de multa de três a vinte salários de referência, aplicando-se o dobro em casos de reincidência quando: o médico, o professor ou o responsável por estabelecimento de atenção à saúde e educação, deixarem de comunicar à autoridade competente, os casos de que tenha conhecimento envolvendo suspeita ou confirmação de maus tratos contra criança ou adolescente. (ECA – artigo 245)

Relembramos que na citada pesquisa do CNRVV do Instituto Sedes Sapientiae em parceria com o UNICEF (2009) é conhecida a necessidade de comunicação, mas 80% das escolas acreditam ser capazes de resolver esta grave situação no seu âmbito de atuação, chamando os pais, que muitas vezes podem ser os agressores. Nesta situação, não está distante supor que a criança volta para a casa e é revitimizada, porque apareceu marcada na escola – quando não há intervenções que possam romper com este ciclo, a criança continua sendo vitimizada, agora também pela escola.

Nesse rol de situações, não é difícil perceber a desqualificação mútua entre família e escola; não é apenas o fato de chamar pelo envolvimento das famílias com a escola e, conseqüentemente, com o processo de escolarização de sua criança, mas de construir e oferecer um espaço em que seja possível compartilhar e assumir, em conjunto, as possibilidades que cada um pode desempenhar para alterar positivamente a situação. Esta atitude envolve o compromisso dos atores escolares, a escuta qualificada, a participação da criança, o acolhimento e a disposição interna do membro familiar representante da criança, para que seja possível a construção partilhada de propostas, visando beneficiá-la no contexto familiar e no contexto escolar:

Tem razão a escola quando se insurge com a intromissão em esferas de autoridade profissional ou quando se ofende com a falta de reconhecimento e, por vezes, com a alienação da responsabilidade parental. Mas têm também razão as famílias quando reclamam espaços de participação ou quando protestam em casos de falta de escuta e cuidado. Cada qual com sua função, escola e família só podem ser vistas como instituições cooperantes e não concorrentes. Próximas, mas separadas e, exactamente por isso, chamadas à interacção. Nenhuma pode, ou deve, tomar o lugar da outra. (BAPTISTA, 2005, apud DELGADO, 2008, p.116).

Esta situação apresenta um diferencial, quando se trata da relação da escola com crianças em medida protetiva de acolhimento institucional (abrigadas) e que inclui um terceiro ator neste circuito, representado pela figura do guardião responsável pelo serviço de acolhimento ou por profissionais deste serviço, que fazem o diálogo com as demais instituições que a criança frequenta e está inserida. Perpassa, ainda, nesta relação, o sistema de proteção jurídico da infância e da juventude, delineando uma especificidade que requer a mediação de diferentes pessoas no círculo relacional, que não apenas as figuras parentais. Esta temática será retomada no próximo capítulo.

O fato é que tais questões estão permeando o debate atual, pautado pela inserção de profissionais da psicologia e do serviço social nas escolas. Em relação ao serviço social, o Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) já desenvolveu extensos debates e está acompanhando a tramitação do projeto de lei (PLC 060/2007), que dispõe sobre a prestação de serviços de psicologia e serviço social nas escolas públicas de educação básica. O projeto de lei encontra-se no Senado, cuja audiência pública foi realizada em dezembro de 2012 e, no momento, aguarda o parecer da relatora para posterior votação.

A educação como dimensão da vida social e a difusão de paradigmas que sustentam a ideia de educação inclusiva e cidadã (CFESS, 2012), são algumas das questões de fundo que norteiam este debate e que desembocam nestas questões de riscos a que nos referimos. Quando estas situações não conseguem a necessária convergência, enfraquece o sistema educacional, enfraquece a criança e enfraquece a família, desnudando resultados questionados em termos da efetividade, de qualidade do ensino e da corresponsabilidade da escola como espaço de cidadania, de inclusão e de formação do cidadão: “Ao lado da sua função cultural e de difusão de conhecimentos, a escola é convidada a reforçar de modo particular a sua dimensão eminentemente educativa” (CALIMAN, 2006, p. 393). O autor ressalta que este reconhecimento comporta: o reforço dos serviços de orientação, com presença mais adequada dos profissionais da educação (psicólogos, agentes de saúde, educadores profissionais, assistentes sociais); a integração da escola na rede de serviços e de procedimentos articulados em seu interior, que dizem respeito à programação das intervenções, orientadas à prevenção e à consolidação de processos de *empowerment*.

Nesta esteira, uma das hipóteses que pode ser levantada é a de que tais condicionantes tendem a ocupar o espaço que seria da educação e que está em aberto. Em decorrência também vem sinalizando para o fenômeno que vem sendo chamado de judicialização – neste caso, judicialização na escola e nas relações escolares.

Judicialização é um termo que vem sendo largamente empregado e que apresenta diferentes concepções, dependendo dos diferentes setores em que está sendo utilizado. De uma forma geral, nas análises da judicialização da política e das políticas públicas, várias são as referências de que este fenômeno obteve expressivo aumento no cenário internacional no pós Segunda Guerra e na instituição do *Welfare State*, enquanto que no Brasil, isto ocorre em decorrência do processo de democratização. Contudo, há embates em relação ao ativismo judicial, provocados pela judicialização, quando o Poder Judiciário substitui as ações dos demais poderes e quando é visto sob o aspecto do controle da constitucionalidade destes poderes, sendo, por exemplo, as ações diretas de inconstitucionalidade uma das expressões de judicialização da política<sup>44</sup>.

Em relação à judicialização da educação, Cury e Ferreira (2009) a relacionam a uma forma de proteção dos direitos à educação, o que gera a possibilidade de questionamento no âmbito da justiça; a judicialização passa, desta forma, a ser objeto de análise e julgamento pelo Poder Judiciário:

A partir da atual Constituição e das leis que se seguiram, a educação passou a ser efetivamente regulamentada, com instrumental jurídico necessário para dar ação concreta ao que foi estabelecido, pois de nada adiantaria prever regras jurídicas com relação à educação (com boas intenções) se não fossem previstos meios para a sua efetividade. Dessa forma, a partir de 1988, o Poder Judiciário passou a ter funções mais significativas na efetivação desse direito. [...] inaugurou-se no Poder Judiciário uma nova relação com a educação, que se materializou por meio de ações judiciais visando a sua garantia e efetividade. Pode-se designar este fenômeno como a “judicialização da educação”, que significa a intervenção do Poder Judiciário nas questões educacionais em vista da proteção desse direito até mesmo para cumprirem-se as funções

---

<sup>44</sup> Para aprofundar este tema ver: MACIEL, Débora Alves e KOERNER, Andrei. Sentidos da judicialização da política: duas análises. *Lua Nova*, 57, 2002, pp 113-134; CARVALHO, Ernani Rodrigues. Em busca da judicialização da política no Brasil: apontamentos para uma nova abordagem. *Rev. Sociol. Polit. Curitiba*, 23, 2004, p. 115-126; VIANNA, Verneck, BURGOS, Marcelo e SALES, Paula Martins. Dezesete anos de judicialização da política. *Tempo Social*, v. 19, n.2, 2007, pp. 39-85; ASSIS, Ana Elisa S. Queiroz. Direito à educação e diálogo entre poderes. Tese (Doutorado) UNICAMP, Faculdade de Educação, 2012.

constitucionais do Ministério Público e outras instituições legitimadas. ( p. 33).

Na análise das situações que passaram a ser objeto de questionamento judicial, os referidos autores identificam algumas, como: merenda escolar; transporte escolar; falta de professores; condições para o desenvolvimento do aluno com deficiência; adequação do prédio escolar; vaga em creche e pré-escola; transferência compulsória de aluno; problemas disciplinares; cancelamento de matrículas, entre outras.

Apesar da análise extensa dos autores, trazendo as considerações específicas para todas as questões pontuadas, das sentenças judiciais já proferidas e, apesar de todas serem passíveis de identificação pela violação do direito, consideramos mais complexas aquelas enquadradas no âmbito de “problemas disciplinares”, por comportarem um extenso rol de “problemas”, cujas causas procedem de um conjunto de múltiplas dimensões relacionadas ao contexto interno da unidade de ensino e também ao contexto de vida destas crianças ou adolescentes.

Cury e Ferreira (2009) pontuam quatro grandes questões que acabam por gerar a intensificação deste processo de judicialização da educação: i) transferência de responsabilidades: ocorre quando os responsáveis pela educação não esgotam todos os recursos internos e exemplificam a questão da violência com os atos de indisciplina, cuja análise é de competência é da escola; ii) desconhecimento da legislação relacionada à criança e ao adolescente: em várias situações a escola não encaminha corretamente as ocorrências. “Provoca-se o Poder Judiciário ou o Ministério Público quando, na verdade, o caso deveria ser encaminhado ao Conselho Tutelar. Os agentes escolares “desconhecem as atribuições do sistema de garantia de direitos”. (CURY E FERREIRA, 2009, p. 44); iii) trabalho em parceria: antes dos problemas que ocorrem no dia a dia da escola se tornarem questões judiciais, podem ser resolvidos no âmbito do sistema educativo em parceria com demais atores do sistema de proteção da criança e do adolescente, tais como conselho tutelar, ministério público, polícia civil e militar; iv) o desconhecimento do sistema educacional: processo inverso dos citados anteriormente, invertendo o eixo da situação, ou seja, o despreparo dos operadores do sistema de proteção (juiz, promotor, delegado,

policial, conselheiro tutelar e conselheiro municipal), ao lidarem com estas questões, por desconhecerem o sistema educacional. Nesse sentido, os autores concluem que:

Em síntese, pode-se afirmar que a judicialização da educação representa a busca de mais e melhores instrumentos de defesa de direitos juridicamente protegidos. Essa proteção judicial avança na consolidação desse direito da criança e do adolescente e significa a exigência da obrigatoriedade da transformação do legal no real. (CURY E FERREIRA, 2009, p. 45).

Já Chrispino e Chrispino (2008, p. 27), ao analisarem a judicialização das relações escolares e a responsabilidade civil dos educadores, apontam que a necessidade da participação do Poder Judiciário na solução de problemas do sistema educacional não contribui “para a construção de pontes entre as diferentes posições dos atores e nem favorece a maturidade no processo de mediação entre os conflitos próprios do sistema. O sistema perde a sua real autonomia”. Ressaltam, assim, que a judicialização das relações escolares deve ser observada como um sinal de que as decisões em educação estão fugindo do controle de seus atores principais, pois, ao alcançar as relações escolares, indicam que os atores envolvidos não foram capazes de perceber os problemas específicos que surgiam no seu espaço de domínio, ou então não foram capazes de encontrar soluções para os problemas que se mantêm no espaço escolar, constituindo-se as razões pelas quais

Este fato deve ser bastante forte a fim de promover reflexões e mudanças na prática cotidiana da escola, desde a formação/capacitação de seus agentes até o estabelecimento de rotinas e de processos de tomada de decisão. E ainda, move-nos a convicção de que os atores educacionais podem e devem voltar a ser os protagonistas deste universo chamado Escola. (CHRISPINO E CHRISPINO, 2008, p. 27).

Mediante tais questões e no escopo mais amplo das expressões sociais, quando se fala em judicializar a questão social, entendemos que equivale dizer que as expressões da mesma ingressam no âmbito da justiça de modo a acioná-la para a obtenção do serviço e ou do atendimento derivado de determinada política social, como direito já reconhecido. Quanto mais estas expressões são negligenciadas, mais a violação de direitos e maior a necessidade de judicializar o serviço deficitário da política social. No campo educacional, o mesmo raciocínio se impõe quando é necessário ajuizar ações para obtenção de vagas, por exemplo, tal como na saúde quando necessário ajuizar ações de remédios.

Nesse sentido, o que podemos concluir é que qualquer situação de judicialização na educação e nos demais serviços derivados de outras políticas sociais sinaliza que direitos básicos e essenciais estão sendo negligenciados ou não cumpridos e, por consequência, que deveres estão deficitários. Desta forma, as instituições criam espaços para serem ocupados por estas ações ou por intervenções judiciais, desnecessárias em casos que atendam efetivamente aos objetivos e às finalidades a que se propõem.

Em outras palavras e, deixando de lado extensas questões estruturais das políticas sociais remetidas ao sistema, às injustiças sociais, aos níveis de gestão, à complexidade do fundo financeiro para a manutenção de tais políticas (algumas das quais já foram objeto de reflexão no capítulo anterior), é possível ressaltar que, quanto mais o judiciário é demandado a este tipo de intervenção (judicialização), mais as políticas sociais não estão conseguindo garantir direitos e suprir as necessidades para as quais são implementadas. Deste modo, é necessária uma análise em relação ao dever do Estado que não foi cumprido para assegurar o direito.

Assim, situações de violações direitos, de negligências (pública-estatal e familiar) que colocam a criança e ou o adolescente em situação de risco e os deixam vulneráveis, contribuem para afetar o processo de educação formal e as relações interpessoais decorrentes; produzem ciclos que acabam se estruturando em um desenho tortuoso que necessita ajustes e reparos, com vistas a não prejudicar e nem comprometer o desenvolvimento da criança e do adolescente. Dentre várias consequências, uma delas pode ser verificada em relação ao acesso à educação e à evasão escolar.

### **3.2. O acesso à educação e a evasão escolar**

De acordo com o último censo do IBGE (2010), a população do país é de 190.755.799 brasileiros e a população em idade escolar é de 45.364.276, distribuídas nas seguintes faixas etárias:

Quadro 9 – População em relação à idade escolar (Brasil 2010)

<b>Faixa etária</b>	<b>População</b>
4 a 6 anos	8.696.672
7 a 14 anos	26.309.730
15 a 17 anos	10.357.874
<b>Total</b>	<b>45.364.276</b>

Fonte IBGE-2010 e ONG Todos pela Educação

Em relação ao direito à educação que, nos tempos atuais, deveria se traduzir em ausência de déficits no sistema público de ensino da educação infantil ao ensino médio, ainda são apresentados índices de que a universalização não está totalmente sanada, sendo o desafio na ordem de 3.8 milhões de crianças e adolescentes sem escola, segundo dados divulgados pela ONG Todos pela Educação, tomando como referência o ano de 2010<sup>45</sup>.

O IPEA identifica 3.7 milhões de crianças e avalia que a universalização do ensino proposto desde a Constituição de 1969 e a ampliação da obrigatoriedade da faixa etária de 4 a 17 anos de idade, trazida pela Emenda Constitucional n. 59, ainda é desafio no sentido de ampliação de vagas para o ensino fundamental<sup>46</sup>. Diríamos desafio ampliado, haja vista a necessidade da educação em fazer uma busca ativa destes que fazem parte destas estatísticas:

Além do esforço adicional para uma ampliação de vagas dessa magnitude, também será necessário investir na melhoria da qualidade do ensino nas escolas, o que pressupõe aumentar investimentos em infraestrutura, equipamentos e nos demais fatores intra escolares que interferem mais diretamente no desempenho e no rendimento dos alunos. Ao mesmo tempo, será imperioso viabilizar a permanência e o sucesso escolar desses novos estudantes, que são justamente os que se encontram em situação de vulnerabilidade e riscos sociais. [...] esforços adicionais de investimentos na oferta de vagas pelos entes subnacionais, mas com o imprescindível apoio supletivo da União. Paralelamente, serão necessárias ações com

<sup>45</sup> Disponível em [www.todospelaeducacao.org.br/educacao-no-brasil/numeros-do-brasil/brasil/](http://www.todospelaeducacao.org.br/educacao-no-brasil/numeros-do-brasil/brasil/) - acesso em 15/01/2013

<sup>46</sup> Políticas Sociais: acompanhamento e análise – n.19, 2011

foco na mobilização do público-alvo para o acesso e a permanência na escola, com ênfase na assistência ao estudante. Portanto, um conjunto de ações cuja eficácia dependerá do grau em que for possível construir um sistema nacional de educação articulado, tal como foi exaustivamente debatido por ocasião da Conferência Nacional de Educação. (IPEA, 2011, p. 163/164)

Nesse sentido, apesar das propostas construídas no maior fórum de debates sobre a educação, a Conferência Nacional, ainda há déficits básicos que precisam ser sanados, não só no acesso, mas também na qualidade. O acesso enquanto direito fundamental vem acompanhado da permanência e da qualidade, mas de acordo com o IBGE (2010), em média 46.9% deixam o ciclo de alfabetização sem aprender a escrita, 57.2% não conseguem fazer contas de soma e subtração e a taxa de analfabetismo de 10 a 14 anos é de 1.9% e de 15 anos ou mais, de 8.6%:

Quadro 10 - Taxa de cobertura, de analfabetismo e de conclusão do ensino (Brasil: 2010)

Atendimento (cobertura)	4 a 6 anos – 85.0% 7 a 14 anos – 96.09% 15 a 17 anos – 83.3%
Taxa de analfabetismo	10 a 14 anos – 1.9% 15 anos ou mais – 8.6%
Jovens de 16 anos que concluíram o ensino fundamental (2009)	63.4%
Jovens de 19 anos que concluíram o ensino médio (2009)	50.2%

Fonte: IBGE (2010) e ONG Todos pela Educação

Em que pese a taxa de atendimento apresentar índices elevados, o mesmo não ocorre em relação à conclusão dos ensinos fundamental e médio. No ensino médio, praticamente apenas a metade dos alunos concluem o ciclo, sinalizando-se a extensão do abandono. O IPEA avalia que a taxa de frequência líquida entre 2001 e 2009 vem se

mantendo entre 93% e 95% para o ensino fundamental e de 40% para o ensino médio em 2001, fechando em 50.9% no ano de 2009. As taxas de cobertura entre 15 e 17 anos (83%) em relação à taxa de conclusão do ensino fundamental (63.4%) e também à relativa ao ensino médio (50.02%) nos oferecem uma amostra da amplitude de evasão escolar.

De acordo com o UNICEF (2009), as estatísticas demonstram melhoras em relação à oportunidade de acesso, à permanência, à aprendizagem e à conclusão da educação do nível fundamental, aproximando o país à universalização do ensino fundamental. Contudo, aponta também as desigualdades a serem superadas, especialmente as regionais, étnico-raciais, socioeconômicas e aquelas relacionadas à inclusão de crianças com deficiência.

Embora o acesso à educação de parcelas da população mais vulneráveis esteja em ascensão (afrodescendentes, indígenas, quilombolas, crianças com deficiência e as que vivem nas comunidades populares dos centros urbanos), esses grupos continuam sendo os mais atingidos, uma vez que as desigualdades sociais se refletem no ensino brasileiro. O relatório em questão também destaca a importância estratégica da intersetorialidade das políticas sociais para assegurar a universalização e a indivisibilidade dos direitos da criança. Nesse contexto, a garantia do “Direito de Aprender” é construída com uma forte participação de programas e políticas de outras áreas, além da educação.

Outro ponto nevrálgico é a creche. Em 2001, havia uma cobertura de 10.6% das crianças na faixa de zero a três anos, em 2009 passou-se a cobrir 18.4%. O último censo do IBGE indicou haver um contingente de 10.925.893 criança na faixa etária de zero a três anos de idade e o MEC/INEP divulgou que no ano de 2011 foram computadas 2.298.707 matrículas em creche, traduzindo uma cobertura na ordem de 21%, aproximadamente. Apesar deste salto quantitativo na cobertura, ainda permanece uma demanda elevada sem acesso à creche, que também passa a ser computada como outro desafio para que a educação aumente a cobertura e crie condições para esta ampliação. Nesse momento, tais questões precisam tomar um corpo especial para que a expansão desse direito se faça de maneira ampla e universal.

Depois que foi incorporada pela educação, caracterizando o conteúdo educativo e formal para a educação infantil, conforme preceituam a Constituição Federal, o ECA e a LDB, a seletividade não foi de todo descartada, dando preferência para incluir crianças

cujas mães trabalhem fora. Considerando que o direito é da criança e não da mãe, a seletividade para a inserção deixa de ser condição de ingresso no momento em que é vista como direito<sup>47</sup>.

Um dos maiores entraves (senão o maior) se volta para o déficit de vagas e, nesse sentido, algumas polêmicas vêm se instalando, principalmente em relação às ações judiciais. Por um lado, tais ações entendem que o direito deve ser assegurado e, por outro, o Estado ou as instâncias executivas sinalizam para a insuficiência de recursos financeiros. Kim (2006), analisando o direito à educação infantil e a responsabilidade pública decorrente, esclarece que:

Muito se tem discutido a respeito da aplicabilidade das normas constitucionais no tocante aos direitos à educação infantil e fundamental, mormente em razão das dificuldades que os administrados vêm enfrentando na obtenção de vagas para as suas crianças e adolescentes. As políticas públicas, nesta área, ainda são insipientes e a omissão do Estado na execução daquelas já fixadas, ainda não satisfazem, suficientemente, a demanda da sociedade. [...] é sabido que, com regularidade, o Poder Público, seja estadual ou municipal, vem negando as vagas, sustentando que esses direitos não poderiam ser plenamente buscados, seja pela existência de limites de gastos públicos, seja pela impossibilidade da aplicação imediata das normas que os garantiriam. (KIM, 2006, p.1)

Para o autor, o ensino infantil, assim como o ensino fundamental, possui “posição privilegiada no rol dos deveres do Estado”, e encontra respaldo não só na esfera jurídica, mas também no campo da pedagogia e da psicologia, ao indicarem que a frequência em creches e pré-escolas confere ao aluno condições superiores e o diferencia em relação àqueles que não a frequentaram. Afirma, assim, que na atualidade não podemos negar que o direito à educação infantil e à educação fundamental “são normas constitucionais definidoras de direitos, ou seja, geram direitos subjetivos, investindo os jurisdicionados do poder de exigir do Estado – ou de qualquer outro destinatário da norma- que sejam concedidas tais tutelas jurídicas” (KIM, 2006, p.8).

---

<sup>47</sup> Por longo período as creches estiveram vinculadas à assistência social, que mantinha a seletividade para o ingresso, pois em sua grande maioria, tratava-se de programas sociais conveniados com o poder público ou até mesmo mantidos independente por entidades e organizações sociais, destituídos do caráter de obrigatoriedade e do caráter eminentemente educacional.

Além deste debate, um contorno especial é acrescido em relação àquelas crianças que estão vivendo em potencial situação de risco e em condições de vulnerabilidade, cuja inserção na creche é vista também como alternativa para evitar medidas mais drásticas, a exemplo do acolhimento institucional. Nesse sentido, a creche é também fator de proteção social e se constitui em parceira no monitoramento da situação de risco, pois através dela muitas situações de violações podem ser evitadas.

São acrescidos a esta temática do acesso à educação, altos índices de repetência, reiteração de faltas injustificadas e evasão escolar, fatores que também constituem outros eixos interfaceados entre a escola e o sistema de direitos. Segundo a ONG Todos pela Educação, as taxas de abandono divulgadas pelo MEC no ano de 2010 são de 1.8% para os anos iniciais do ensino fundamental e de 4.7% para os anos finais. No ensino médio, o abandono fica na ordem de 10.3%. O Estatuto da Criança e do Adolescente regulamenta o controle da manutenção do aluno na rede escolar, na medida em que o diretor de ensino deve comunicar os casos ao Conselho Tutelar, depois de esgotadas as providências da escola na tentativa de reversão. A LDB (artigo 12, item VIII) define a necessidade de comunicação dos alunos que apresentem faltas acima de 50%.

Um ponto de estrangulamento neste procedimento localiza-se no tempo, no longo espaço de tempo que vem sendo utilizado por uma grande maioria de unidades de ensino em relação à comunicação, que acontece após a evasão ter se instalado, o que naturalmente dificulta o retorno e o resgate para os bancos escolares. As sinalizações de que a evasão irá se instalar pode ser detectada mais precocemente e, quanto mais precoce for a intervenção, maiores as chances de reversão do quadro.

Intervenções preventivas também auxiliam para que a evasão não se instale e, nesse processo, o professor é o principal ator, porque está em contato diário com o aluno e tem condições para diagnosticar a tendência à evasão e, juntamente com os demais operadores, encaminhar alternativas de ação. Quando o fenômeno é detectado e em seguida se estrutura um plano de trabalho para o resgate da criança ou do adolescente em parceria com os demais operadores do Sistema de Garantia de Direitos, as possibilidades de êxito tendem a ser maiores. Caso contrário, o Conselho Tutelar acaba sendo apenas o órgão “punidor” com a aplicação de medidas que, nem sempre são indicadoras de sucesso.

Quando o Conselho Tutelar não logra êxito, o caso é encaminhado ao Ministério Público e alguns deles se transformam em processos judiciais nas Varas da Infância e da Juventude e passam a ser acompanhados pelo setor psicossocial da Vara da Infância. Assim, a criança ou o adolescente “ganha” um processo na Justiça da Infância que poderia ser evitado se, programas, ações e propostas fossem desenhados e costurados previamente com o objetivo de prevenir a evasão escolar. Tampouco sozinha a Justiça da Infância conseguirá bons resultados, pois quando a evasão se instala é porque mostras de situações de risco, de vulnerabilidade social e emocional, de conflitos intrafamiliares, estão em sua fase mais crítica de cristalização, o que torna ainda mais complexo o processo de reversão.

Delgado (2008) assinala que na detecção de desvantagens e de atrasos, a ênfase é dada no passado da criança ao invés de se promover uma interação multidisciplinar, que também possa ser vista sob as fragilidades do sistema educacional e do sistema da rede de proteção social. Uma situação tratada pela pesquisa já referida do CNRVV do Instituto Sedes Sapientiae e divulgada pelo UNICEF (2009), elucida bem como a unidade de ensino pode se posicionar como colaboradora em ser agente propulsor de melhorias na integração e articulação, ou não:

Segundo dados do sistema de monitoramento do Bolsa Família, de julho de 2008, as duas principais razões apontadas pelas instituições de ensino para as faltas excessivas eram “doença do aluno” (18% dos casos) e “negligência dos pais” (11% dos casos). Um número significativo de ausências (66%), no entanto, era relatado como “sem motivo identificado”, o que mostra como as escolas nem sempre se preocupavam em descobrir a causa do absentismo estudantil. Para diminuir esse desconhecimento, o MEC alterou a lista de razões entre as quais a escola deve escolher para justificar a baixa frequência. A rubrica “sem motivo identificado” foi substituída por “a escola não informou” e por “motivo inexistente na tabela”. No bimestre outubro/novembro de 2008, “doença do aluno” foi justificativa para 24% dos casos, “negligência de pais ou responsáveis” para 20%, e “motivo inexistente na tabela” para 38%.(UNICEF, 2009, p.13)

Na tentativa de reverter esta situação, programas articulados vêm sendo desenvolvidos por algumas localidades selando a parceria entre o Ministério Público, Conselho Tutelar, Secretaria da Educação, Escolas e Conselhos de Escola, o que tem surtido resultados positivos, a exemplo da FICAI – Ficha do Aluno Infrequente, instituída pioneiramente em Porto Alegre.

[...] “uma elaboração coletiva de proposta político-pedagógica inovadora, resultado de um processo de discussão realizado pelo conjunto de instituições corresponsáveis na práxis por combater a evasão escolar. A FICAI é um instrumento que visa à adoção de um procedimento uniforme de controle da evasão escolar em todo o Estado do Rio Grande do Sul [...] por meio de termo de compromisso, firmado em 1997 pela Coordenadoria das Promotorias da Infância e da Juventude, Conselhos Tutelares, Secretaria Estadual da Educação e Secretaria Municipal da Educação [...] Das 1.557 FICAI encaminhadas ao Ministério Público no período de junho de 1998 até julho de 1999, 1.071 crianças e adolescentes retornaram à escola. Muitos outros casos foram resolvidos no âmbito escolar ou na esfera de atuação do conselho tutelar” (ROCHA, 2001, p.497/499).

No período de dezembro de 2008 a março de 2009, o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) promoveu um levantamento nos Estados para avaliar a utilização da FICAI e de outros instrumentos semelhantes. Dentre outros, verificaram que Bahia, Maranhão, Paraná, Rio de Janeiro e Tocantins também adotaram este modelo (UNICEF, 2009: 125). Desta forma, quanto mais a escola lidar com a evasão escolar como um direito a ser resgatado, mais participará ativamente para sua reversão e menos se tornará apenas cumpridora burocrática de sua função de comunicá-la às outras esferas e menos exporta o problema.

Atualmente, há pontuações comprovadas de que o trabalho infantil e a violência não só acarretam problemas que comprometem a aprendizagem, a saúde, a socialização, o desenvolvimento de forma global, mas também são fenômenos sociais que vêm marcar o abandono dos estudos. A erradicação do trabalho infantil está posta para o poder público como desafio, pois ser o arrimo da casa é a responsabilidade de quase 660 mil adolescentes de 15 a 19 anos, segundo o IBGE (2010), que indica também que mais de 131 mil crianças brasileiras entre 10 e 14 anos são chefes de família<sup>48</sup>. De acordo com o UNICEF(2009), trabalhar para ajudar na renda familiar afeta diretamente a taxa de escolarização dos adolescentes ocupados e não ocupados. Dos adolescentes de 15 a 17 anos que trabalham, apenas 21,8% estão na escola, segundo a PNAD 2007.

---

<sup>48</sup> Dados divulgados pela rede Promenino na “Campanha É de nossa conta! Trabalho infantil e adolescente”, com a reportagem publicada em 23/11/2012 disponível em [www.promenino.org.br](http://www.promenino.org.br). Acesso em 15/01/2013.

O Observatório Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, divulgou em edição especial do dia 12 de junho de 2012 – Dia Mundial de Combate ao Trabalho Infantil – que, embora o índice de crianças e adolescentes na faixa de 10 a 17 anos em situação de trabalho infantil tenha caído 13.44% no período entre 2000 e 2010, na faixa etária dos 10 aos 13 anos, o trabalho infantil aumentou 1.56% , representando 10.946 casos a mais em relação ao censo de 2000. O trabalho infantil afeta 3.406.517 crianças e adolescentes de acordo com o último censo.

As Campanhas de mobilização promovidas pelos Fóruns Estaduais, Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e o PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil) são os canais instituídos com a proposta de reversão deste quadro, sobretudo o PETI, desenvolvido nos CRAS (Centros de Referência de Assistência Social). Este Programa pode ser intensificado em parceria efetiva com a escola, de forma que o foco, além de erradicar o trabalho infantil, não se distancie da manutenção do adolescente na escola.

No senso comum ainda é vigente a atribuição da proibição do trabalho após a aprovação do ECA. Corriqueiramente, ouve-se expressões que depois do ECA o “adolescente não pode mais trabalhar, por isso fica sem ocupação e se envolve com drogas”, ou então: “ninguém quer mais “pegar meninos” para trabalhar, porque os “empregadores” pagarão multa”.

Enfim, há inúmeros exemplos que acabam por prejudicar o desenvolvimento da criança e do adolescente pela exploração da mão de obra e pela ausência de qualquer proteção social. O fato muitas vezes desconhecido é que a Constituição Federal de 1988, assim como o ECA, não veta o trabalho do adolescente, mas o regulamentam, de forma que sejam respeitado alguns critérios, tais como: a condição de desenvolvimento, a permanência na escola e os direitos previdenciários e trabalhistas. Nesse sentido, define-se o trabalho para adolescentes na condição de aprendiz até quatorze anos, ao qual deve estar assegurada bolsa aprendizagem e aos maiores de quatorze anos, assegurados os direitos trabalhistas e previdenciários<sup>49</sup>.

---

<sup>49</sup> No capítulo Do Direito à Profissionalização e à Proteção no Trabalho, o artigo 67 do ECA define que: Ao adolescente empregado, aprendiz, em regime familiar de trabalho, aluno de escola técnica, assistido em

Outro fator que também contribui para o abandono dos estudos é *bullying* como expressão de violência que vem assumindo proporções crescentes entre jovens, contribuindo para a deterioração da qualidade da convivência no ambiente escolar. Estudos e pesquisas internacionais e nacionais (MARTINEZ (2003), VINHA e TOGNETTA (2008), LEME (2006)) indicam a sua proliferação nas escolas. Segundo os estudos, a superação do *bullying* se faz entre os pares e, portanto, não é a autoridade do professor e/ou diretor que vai superar o problema e tampouco o Conselho Tutelar ou a polícia, mas um trabalho a ser feito na e pela escola, que precisa desenvolver habilidades para lidar com o fenômeno; no entanto:

[...] raramente se percebe a preocupação das instituições escolares com as possibilidades pedagógicas dos conflitos, sendo que seus esforços nesta área estão mais voltados para conseguir um “bom comportamento” do aluno (muitas vezes por medo ou conformismo) e para a *contenção* do conflito do que para a *aprendizagem* (VINHA e TOGNETTA, 2008, p.248)

Todas estas situações expostas, indicam a necessidade de ações interdependentes, de desenvolvimento de métodos de resolução de conflitos, de mediação, de justiça restaurativa, de construção de planos de ação, de articulação de programas e projetos, enfim, de propostas cujos princípios se estruturam pela intersetorialidade e pela articulação de vários atores da rede de proteção do SGD, buscando revertê-las e tornar a escola um local atrativo, um ambiente agradável para se conviver e aprender.

---

entidade governamental ou não-governamental, é vedado trabalho: I - noturno, realizado entre as vinte e duas horas de um dia e às cinco horas do dia seguinte; II - perigoso, insalubre ou penoso; III - realizado em locais prejudiciais à sua formação e ao seu desenvolvimento físico, psíquico, moral e social; IV - realizado em horários e locais que não permitam a frequência à escola.

Art. 68. O programa social que tenha por base o trabalho educativo, sob responsabilidade de entidade governamental ou não governamental sem fins lucrativos, deverá assegurar ao adolescente que dele participe condições de capacitação para o exercício de atividade regular remunerada. § 1º Entende-se por trabalho educativo a atividade laboral em que as exigências pedagógicas relativas ao desenvolvimento pessoal e social do educando prevalecem sobre o aspecto produtivo. §2º A remuneração que o adolescente recebe pelo trabalho efetuado ou a participação na venda dos produtos de seu trabalho não desfigura o caráter educativo.

Art. 69. O adolescente tem direito à profissionalização e à proteção no trabalho, observados os seguintes aspectos, entre outros: I - respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento; II - capacitação profissional adequada ao mercado de trabalho.

### **3.3. Adolescente em situação de risco e o ato infracional**

Adolescente em conflito com a lei é um dos temas mais polêmicos que permanece como desafio para todas as instituições públicas que lidam com esta questão, desde as jurídicas e sociais, até as de educação e saúde, para a sociedade em geral, para as famílias e para os próprios adolescentes. Trata-se de um ponto nevrálgico que ainda carece de rupturas efetivas com velhos padrões de atendimento, publicizados ineficazes, perpetuadores deste mesmo ciclo e carente de propostas inovadoras que possam sinalizar caminhos mais promissores, que se despontam com algumas alternativas, sendo que a mais atual diz respeito à regulamentação legal do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE (Lei 12.594/2012).

Especialistas são unânimes em afirmar que o delito é um dos acontecimentos na vida do adolescente. Nesse sentido, Volpi (2005) considera que embora seja difícil para o senso comum conciliar a ideia de segurança e cidadania, a prática do ato infracional não deve ser incorporada como inerente à identidade do adolescente, mas vista como uma circunstância de vida que pode ser modificada.

Teixeira (2006) ressalta que a proposta é de considerá-lo um adolescente antes de tudo, cuja biografia pessoal se organiza a partir de vários outros acontecimentos, que não apenas o delito, que é um dos acontecimentos na sua vida: “O desafio é não omitir ou mitificar a prática do ato infracional e, ao mesmo tempo, não olhar o adolescente exclusivamente pela ótica do delito que o estigmatiza e torna impossível compreendê-lo” (p.248).

Costa (2006) lembra que não estamos diante de infratores que por acaso são adolescentes, mas de adolescentes que, por circunstâncias, se envolveram com o ato infracional. Assim, tudo o que ‘serve’ para trabalhar com os adolescentes, também serve para o adolescente que comete ato infracional.

Tanto Teixeira (2006) quanto Costa (2006) avaliam vários fatores que acabam por dificultar mais avanços nesta área, tais como: clima de insegurança e medo social; taxas crescentes de criminalidade; clamores por medidas mais severas para adolescentes; a histórica desresponsabilização do Estado nesta área; baixa ou ausência de capacitação dos operadores de medidas; a permanência da velha institucionalidade (FEBEM) sob novas

roupagens e deficiências da Defensoria Pública no sistema da justiça juvenil em conseguir garantir a defesa para todos adolescentes. Neste ponto, Gonzalez (2006) sintetiza a situação, ao assinalar que:

Os aspectos deficitários foram muitas vezes e continuam sendo abordados com uma espécie de “política de remendo”, remendo dos abandonos mais latentes ou manifestos, das superproteções, da polivalência da violência cotidiana. [...] A partir da sociedade que os “abandona”, expondo-os à exclusão, produzem-se socializações deficitárias e, em consequência disso, estruturas familiares que, não podendo sustentá-los, também os “abandonam”. Em tais circunstâncias, esses jovens e adolescentes, exatamente como os adultos, tendem a buscar outros modelos de referência e identificação (individuais, grupais e institucionais) que os ajudem a reafirmar-se. (GONZALEZ, p. 543)

Tal condição é facilmente perceptível, porque no senso comum, por falta de conhecimento e, inclusive nos meios especializados, há manifestações de que adolescentes não são devidamente responsabilizados por seus atos, atribuindo uma ausência de “punição” legal. Ressaltamos, desta forma, que os adolescentes com prática de ato infracional não estão submetidos a penas, mas a medidas socioeducativas estabelecidas no Estatuto da Criança e do Adolescente, e são responsabilizados por seus atos.

É preciso entender, nesse âmbito, o caráter social e educativo emanado das medidas socioeducativas, a começar pelo que o ECA estabelece como ato infracional, ou seja, é a conduta descrita como crime ou contravenção penal (artigo 103), onde os menores de dezoito anos são inimputáveis, mas penalmente responsáveis e, por isso, sujeitos às medidas socioeducativas (Quadro 11) que devem ser aplicadas pela autoridade judiciária, levando em consideração, a capacidade do adolescente em cumpri-las, bem como as circunstâncias e a gravidade da situação. Já em relação à criança, o ato infracional está afeto às medidas de proteção (descritas no capítulo anterior) e devem ser aplicadas pelo Conselho Tutelar.

Quadro 11 - Medidas socioeducativas a que estão sujeitos os adolescentes que praticam ato infracional

Medidas socioeducativas	Características principais	Operacionalização
<b>Advertência</b>	Consiste em admoestação verbal, que será reduzida a termo e assinada.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aplicada em meio aberto;</li> <li>- Chamamento de responsabilidade, em audiência, pelo ato realizado, visando a modificação da conduta do adolescente identificando o ato, sempre com a presença dos pais ou responsáveis;</li> <li>- Recomendada para atos considerados de natureza leve, mas passa a contar como registro de antecedentes.</li> </ul>
<b>Obrigação de reparar o dano</b>	Para o ato infracional com reflexos patrimoniais, pode ser determinado que o adolescente restitua, promova o ressarcimento do dano, ou, por outra forma, compense o prejuízo da vítima.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aplicada em meio aberto;</li> <li>- Deve haver uma compensação à vítima, de acordo com as condições do adolescente. Caso não haja condição financeira de reparação do dano a medida pode ser substituída por outra mais adequada, de modo que o adolescente tenha consciência de sua responsabilidade pelo dano praticado.</li> </ul>
<b>Prestação de serviços à comunidade</b>	<p>Consiste na realização de tarefas gratuitas de interesse geral, por período não excedente a seis meses, junto a entidades assistenciais, hospitais, escolas e outros estabelecimentos congêneres, bem como em programas comunitários ou governamentais.</p> <p>As tarefas são atribuídas conforme as aptidões do adolescente, devendo ser cumpridas durante jornada máxima de oito horas semanais, de modo a não prejudicar a frequência à escola ou à jornada normal de trabalho.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aplicada em meio aberto;</li> <li>- O caráter pedagógico e a concretude da medida, favorece para que o adolescente resignifique suas ações de forma que possa estar em contato com a comunidade e com os órgãos e entidades públicas, prestando serviços gratuitamente;</li> <li>- O acompanhamento é feito pelos orientadores de medidas, profissionais vinculados do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), lotados nos CREAS (Centros de Referência Especializado de Assistência Social).</li> </ul>

<b>Liberdade assistida</b>	<p>É fixada pelo prazo mínimo de seis meses, podendo a qualquer tempo ser prorrogada, revogada ou substituída por outra medida, ouvido o orientador da medida, o Ministério Público e o defensor.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aplicada em Meio Aberto;</li> <li>- É medida mais grave em meio aberto;</li> <li>- Impõe responsabilidades ao adolescente, que passa a estar com sua liberdade restrita à assistência, vigiada;</li> <li>- O acompanhamento é feito pelos orientadores de medidas, profissionais vinculados do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), lotados nos CREAS (Centros de Referência Especializado de Assistência Social).</li> </ul>
<b>Inserção em regime de semiliberdade</b>	<p>Pode ser determinada desde o início, ou como forma de transição para o meio aberto, possibilitada a realização de atividades externas, independentemente de autorização judicial.</p> <p>São obrigatórias a escolarização e a profissionalização, devendo, sempre que possível, ser utilizados os recursos existentes na comunidade.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Privação de liberdade em estabelecimento específico;</li> <li>- A liberdade está privada, mas com possibilidade de realizar tarefas externas, tais como frequência à escola, cursos de capacitação ou de profissionalização, trabalho na condição de aprendiz durante o dia, sendo necessário dormir no estabelecimento educativo;</li> <li>- Pode ser estabelecida como medida inicial, ou utilizada como forma de progressão da medida de internação, ou seja, da internação passa para a semiliberdade.</li> </ul>
<b>Internação em estabelecimento educacional</b>	<p>É medida privativa da liberdade, sujeita aos princípios de brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento.</p> <p>A medida não comporta prazo determinado, devendo sua manutenção ser reavaliada, mediante decisão fundamentada, no máximo a cada seis meses e o período máximo de internação não excederá a três anos. Durante o período de internação, inclusive provisória, serão obrigatórias atividades pedagógicas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aplicada em Meio Fechado com privação de liberdade em estabelecimento específico;</li> <li>- Aplicada em casos considerados graves, devendo ser observado seu caráter de excepcionalidade;</li> <li>- O adolescente privado de liberdade, tem alguns direitos que devem ser respeitados, tais como - entrevistar-se pessoalmente com o representante do Ministério Público; - ser informado de sua situação processual, sempre que solicitada; - ser tratado com respeito e dignidade; - permanecer internado na mesma localidade ou naquela mais próxima ao domicílio de seus pais ou responsável; - receber visitas, ao menos, semanalmente; corresponder-se com seus familiares e amigos; - ter acesso aos objetos necessários à higiene e asseio pessoal; - habitar alojamento em condições adequadas de higiene e salubridade; - receber escolarização e profissionalização; - realizar atividades culturais, esportivas e de lazer.</li> </ul>

Fonte: Estatuto da Criança e do Adolescente (artigos 115 a 125)

Por este sistema de medidas, fica evidenciado o caráter educativo das mesmas, bem como a potencialidade em contribuir para a resignificação do ato ilícito pelo adolescente. No entanto, a dimensão educativa evidenciada no conteúdo das medidas não implica que o sistema, a gestão e a operacionalização das mesmas, se façam de forma adequada e satisfatória, a exemplo da medida de internação.

O Conselho Nacional da Justiça (CNJ), através do Programa Justiça ao Jovem, lançado em 2010, buscou construir uma radiografia nacional sobre a execução da medida socioeducativa de internação, cujo escopo foi o de elaborar diagnósticos sobre o cumprimento de medidas similares [...] “a fim de garantir aos adolescentes sob custódia do Estado os direitos abrigados no Estatuto da Criança e do Adolescente e no Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo” (CNJ, 2012). Uma equipe interprofissional foi composta para coletar os dados: juízes, servidores de cartórios, assistentes sociais, psicólogos e pedagogos judiciários percorreram as unidades de internação no período de 19/07/2010 a 28/10/2011. Foram visitados os 26 Estados e mais o Distrito Federal, perfazendo um total de 320 estabelecimentos de internação no país, com uma população de 17.502 adolescentes em cumprimento desta medida. Destes, 1.898 adolescentes foram entrevistados e foram colhidos dados de 14.613 processos judiciais em trâmite com execução de medida de privação de liberdade. Os resultados foram divulgados no Documento *Panorama Nacional: a execução das medidas socioeducativas de internação*, publicado pelo CNJ no ano de 2012, com análises gerais da situação no âmbito nacional e por regiões do país.

O quadro 12 foi elaborado contendo alguns dados retirados do referido documento e que consideramos essenciais para o propósito de favorecer uma rápida visualização da situação do adolescente em cumprimento de medida socioeducativa de restrição de liberdade, que muitos pensam ser uma realidade distante, mas que gravita frequentemente no cotidiano de muitas vidas:

Quadro 12 . Compilação de alguns dados sobre o panorama nacional da execução de medida socioeducativa de internação (2011)

<p><b>Perfil do Adolescente</b></p>	<p><b>Idade</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 16,7 anos é a idade média</li> <li>✓ 47,5% cometeu o primeiro ato infracional entre 15 e 17 anos,</li> <li>✓ 42,6% cometeu o primeiro ato infracional entre 12 a 14 anos</li> <li>✓ 9% cometeu o primeiro ato infracional entre 7 e 11 anos</li> </ul> <p><b>Situação de convivência familiar</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 43% foram criados apenas pela mãe</li> <li>✓ 38% por ambos – pai e mãe</li> <li>✓ 17% por avós (12% avós maternos e 5% paternos)</li> <li>✓ 4% apenas pelo pai</li> <li>✓ 14% dos adolescentes possuem filhos</li> </ul> <p><b>Escolaridade</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 8% não são alfabetizados <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 20% se encontram na Região Norte</li> <li>▪ 44% se encontram na Região Nordeste</li> </ul> </li> <li>✓ 14 anos é a média da faixa etária em que deixaram de estudar</li> <li>✓ 57% não frequentavam a escola antes de ingressar na unidade de internação</li> </ul> <p><b>Envolvimento com substâncias químicas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 75% faziam uso de drogas ilícitas destas: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 89% maconha,</li> <li>▪ 43% cocaína,</li> <li>▪ 21% crack</li> </ul> </li> </ul>
<p><b>Tipo de Delito Praticado</b></p>	<p><b>Principais incidências</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 36% - roubo</li> <li>✓ 24% - tráfico de drogas</li> <li>✓ 13% - homicídio</li> </ul> <p><b>Reincidência X Tipo de Delito</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 43.3% - é o índice de reincidência da medida de restrição de liberdade sendo que para: 40% o roubo é o delito que deu causa tanto na primeira medida quanto na reiteração do ato infracional</li> <li>▪ 22% é o tráfico de drogas</li> <li>▪ 20% reincidiram por furto</li> </ul>

<b>Unidades Socioeducativas</b>	<b>Unidades Socioeducativas</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 13% não dispõem de salas de aula</li> <li>✓ 20% não há refeitório</li> <li>✓ 10% registraram situações de abuso sexual</li> <li>✓ 5% ocorreram mortes por homicídio</li> <li>✓ 25% dos estabelecimentos registraram rebeliões</li> <li>✓ 80% não desenvolvem nenhum acompanhamento de egressos</li> </ul>
	<b>Unidades Socioeducativas X Manifestação do Adolescente</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 30% sofreram agressão por funcionários</li> <li>✓ 19% sofreram castigos físicos</li> <li>✓ 10% sofreram agressão da policia militar dentro da unidade</li> </ul>
	<b>Unidades Socioeducativas X Aspectos Pedagógicos*</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 87% desenvolvem atividades pedagógicas <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 97% delas se localizam na Região Sudeste</li> </ul> </li> <li>✓ 12% não desenvolvem nenhuma atividade pedagógica</li> <li>✓ 1% sem resposta</li> </ul>
<b>Tipos de atividades pedagógicas</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 89% oficinas</li> <li>✓ 57% cursos</li> <li>✓ 59% reforço escolar</li> <li>✓ 35% acompanhamento de tarefas escolares</li> <li>✓ 24% oferecem apoio psicopedagógico</li> </ul>	
<b>Atividades profissionalizantes</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 61% das unidades desenvolvem cursos profissionalizantes</li> </ul>	

Fonte: Documento Panorama Nacional: a execução das medidas socioeducativas de internação. (CNJ, 2012)

\*A escolarização e a profissionalização estão expressas no ECA (art. 123) para adolescentes em cumprimento de medida de privação de liberdade como direito a ser assegurado.

Este levantamento, realizado pelo CNJ, contempla vários outros indicadores e, como não se trata de um aprofundamento neste trabalho, acreditamos que os dados que optamos por evidenciá-los demonstram que ainda há muito a se fazer para alterar este panorama, cujas apostas estão se voltando para a implantação efetiva do SINASE.

Conforme já discutimos, na Resolução 113/2006 do CONANDA sobre o Sistema de Garantia de Direitos, a política de atendimento dos direitos humanos de crianças e adolescentes deve ser operacionalizada em três grandes eixos: Serviços e Programas das Políticas Públicas; Serviços e Programas de Execução de Medidas de Proteção e Serviços e Programas de Execução de Medidas Socioeducativas; para esta última, atualmente os

programas estão estruturados e organizados sob a forma do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), desenhado em 2006, aprovado pela Resolução n. 119 do CONANDA e instituído pela Lei 12.594 em 18 de janeiro de 2012 sendo qualificado como política pública.

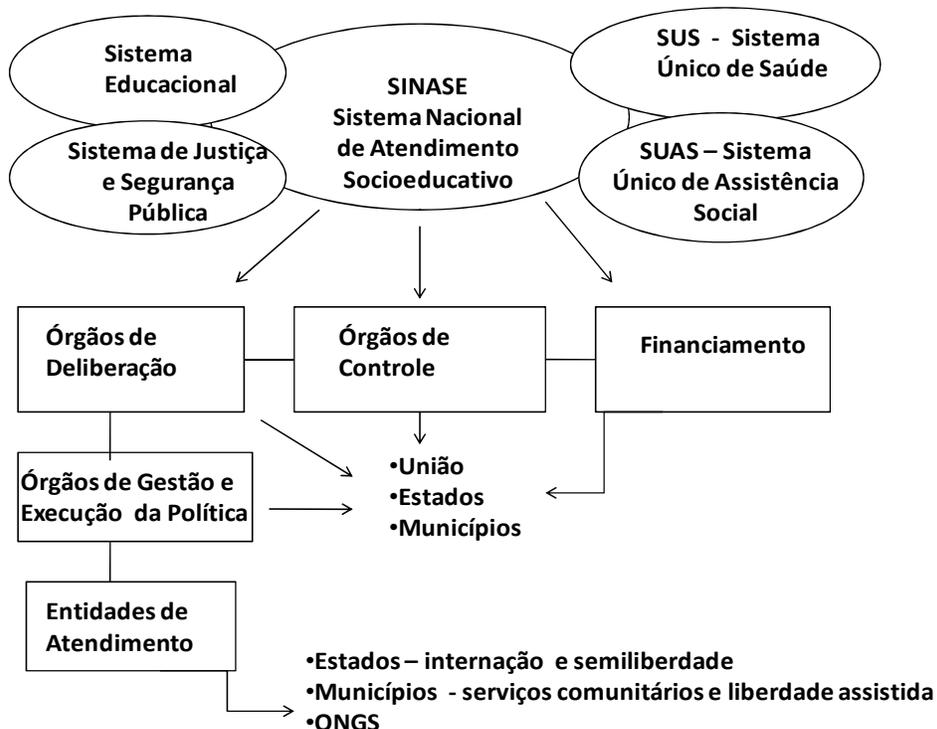
Depois de aprovada a Lei que instituiu o SINASE, a fase atual está afeta à construção do Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo (2013- 2022) em âmbito nacional, que servirá como referência para a construção dos respectivos planos decenais dos Estados e dos municípios. A proposta foi aberta para consulta pública em maio de 2013, conclamando a todos (órgãos, instituições, profissionais e a sociedade em geral), a contribuir “para que o processo de responsabilização do adolescente possa adquirir um caráter educativo, para um projeto nacional de desenvolvimento da cidadania, redução dos diferentes tipos de violência e promoção dos direitos humanos onde as medidas socioeducativas aplicadas alcancem seus objetivos de (re) instituição de direitos, de interrupção da trajetória infracional e de inserções social, educacional, cultural e profissional” (Plano Decenal- SINASE, 2013, p.3).

A legislação o define como um conjunto ordenado de princípios, regras e critérios que envolvem a execução de medidas socioeducativas. O SINASE se correlaciona e se articula com as diversas políticas públicas e também com as políticas sociais setorializadas. É coordenado pela União e integrado pelos sistemas estaduais, distrital e municipais, responsáveis pela implementação dos seus respectivos programas de atendimento ao adolescente, nos quais é aplicada medida socioeducativa, com liberdade de organização e funcionamento, respeitados os termos da legislação cujas funções executivas e de gestão competem à Secretaria Especial dos Direitos Humanos.

Ao Estado, cabe a responsabilidade direta pela criação e manutenção dos programas em meio fechado (internação e semiliberdade), sendo que os programas de execução em meio aberto (prestação de serviços à comunidade e liberdade assistida) devem ser criados e geridos pelos municípios, cujas medidas são operacionalizadas pelos CREAS (Centro de Referência Especializado de Assistência Social).

A figura 6 permite uma visualização do SINASE em sua estruturação formal e também quanto às relações interarticuladas com os demais sistemas de políticas públicas, demonstrando que em seu desenho a intersetorialidade está implícita.

Figura 6 - Estrutura formal do SINASE e a integração intersistemas de políticas públicas



Desta estrutura decorrem os desdobramentos necessários em relação às competências de cada órgão nas esferas da federação e também a formatação de programas, ações e planos que devem dar sustentação efetiva ao SINASE em sua operacionalização. Aos Estados e municípios, cabe a formalização do Plano de Atendimento Socioeducativo que deverá ser deliberado e controlado pelos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente. Os Planos de Atendimento Socioeducativo, obrigatoriamente, devem prever ações articuladas nas áreas de educação, saúde, assistência social, cultura, capacitação para o trabalho e esporte. (SINASE, Lei 12.594/2012, Art. 8º).

No que se refere aos programas de atendimento, é importante destacar duas inovações. A primeira se estabelece no sentido de fixar o acompanhamento do adolescente pela equipe técnica (orientadores de medidas) após o cumprimento de medida socioeducativa pois, até então, tal prática não era efetivamente contemplada. A segunda se refere ao estabelecimento da ideia de que o programa de atendimento deverá ser interdisciplinar, compreendendo a estruturação de uma equipe técnica composta, no mínimo, por profissionais das áreas de saúde, educação e assistência social. Contempla-se, portanto, a necessária interdisciplinaridade nas ações voltadas para adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas, das quais, a considerada mais grave, em relação às demais, é a internação, seguida da semiliberdade, da liberdade assistida, da prestação de serviços comunitários e assim sucessivamente.

A inclusão de profissionais da educação, da saúde e da assistência social na estrutura do SINASE demanda qualificação para lidar com os fenômenos no âmbito deste trabalho. Para pedagogos, por exemplo, é um campo que se abre, devendo vincular à abertura da formação para uma matriz mais ampliada de políticas sociais. Estes espaços demandam especialização e, neste caso, as unidades de formação podem oferecer o desencadear deste processo, levando para a academia esta discussão e reflexão, contribuindo para alargar o escopo do debate e das intervenções. A questão do adolescente em conflito com a lei não é um campo de fácil resolutividade ou um campo relativamente tranquilo de se percorrer, no entanto, mudanças e capacitações específicas são necessárias:

A capacitação e a atualização continuada sobre a temática “Criança e Adolescente” devem ser fomentadas em todas as esferas de governo e pelos três Poderes, em especial às equipes dos programas de atendimento socioeducativo, de órgãos responsáveis pelas políticas públicas e sociais que tenham interface com o SINASE, especialmente a política de saúde, de educação, esporte, cultura, lazer e de segurança pública. (SINASE, 2006)

O SINASE vem sendo considerado uma mudança significativa que altera profundamente a forma de operacionalização de até então, buscando acentuar a importância da criação de condições para que o adolescente supere sua situação de conflito com a lei. Costa (2006), ao descrever sobre a essência da ação socioeducativa, assinala que sua natureza é a preparação do jovem para o convívio social:

A escolarização formal, a educação profissional, as atividades artístico culturais, a abordagem social e psicológica de cada caso, as práticas esportivas, a assistência religiosa e todas as demais atividades dirigidas ao socioeducando devem estar subordinadas a um propósito superior e comum: desenvolver seu potencial para ser e conviver, isto é, prepará-lo para relacionar-se consigo mesmo e com os outros, sem quebrar as normas de convívio social tipificadas na Lei Penal como crime ou contravenção (COSTA, 2006, p. 449)

Estas questões se imbricam quando observamos a natureza da gestão pedagógica proposta pelo SINASE no atendimento socioeducativo em todas as modalidades para adolescentes em conflito com a lei. Um dos grandes desafios é o de contribuir para que o adolescente resignifique suas condutas infracionais e possa despertar para as mudanças desejadas. Tal proposta pode ser vista de forma mais detalhada nas diretrizes pedagógicas do atendimento socioeducativo, que buscam fundamentar a prática e que estão dispostas no SINASE e podem ser observadas no quadro 13, a seguir:

Quadro13- Síntese das diretrizes pedagógicas do atendimento socioeducativo para adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto e fechado

Diretrizes Pedagógicas	Operacionalização
1. Prevalência da ação socioeducativa sobre os aspectos meramente sancionatórios	As medidas socioeducativas possuem natureza sancionatória (responsabilizam judicialmente) e natureza socio-pedagógica (ações educativas que visem à formação da cidadania)
2. Projeto pedagógico como ordenador de ação e gestão do atendimento socioeducativo	Os programas devem ter seu projeto pedagógico: - construído e redigido em consonância com os princípios do SINASE; - deverá ser orientador dos demais documentos institucionais (regimento interno, plano individual de atendimento); - sua operacionalização está condicionada ao planejamento das ações, monitoramento e avaliação (de processo, de resultado e de impacto) desenvolvida de modo compartilhado entre equipe institucional, adolescentes e famílias.
3. Participação dos adolescentes na construção, no monitoramento e na avaliação das ações socioeducativas	A conscientização do adolescente de seu papel de sujeito, através de participação crítica na elaboração, monitoramento e avaliação das práticas sociais desenvolvidas visando o exercício da responsabilidade, da liderança e autoconfiança.
4. Respeito à singularidade do adolescente, presença educativa e exemplaridade como condições necessárias na ação socioeducativa	A exemplaridade se faz na forma como o programa organiza suas ações e a postura dos profissionais, construídas em bases éticas frente às situações do dia a dia. A ação socioeducativa deve respeitar as fases de desenvolvimento levando em consideração suas potencialidades, sua subjetividade, suas capacidades e limitações, garantindo a particularização no seu acompanhamento. O Plano Individual de Atendimento (PIA) é um instrumento pedagógico fundamental para garantir a equidade no processo socioeducativo.
5. Exigência e compreensão, enquanto elementos primordiais de reconhecimento e respeito ao adolescente durante o atendimento socioeducativo	Exigir do adolescente é potencializar suas capacidades e habilidades, é reconhecê-los como sujeitos com potencial para superar limitações. A compreensão deve anteceder a exigência.
6. Diretividade no processo socioeducativo	Diretividade pressuposta como autoridade competente. Técnicos e educadores são os responsáveis pelo direcionamento das ações.

7. Disciplina como meio para a realização da ação socioeducativa	Disciplina considerada instrumento norteador do sucesso pedagógico e não vista apenas como instrumento da manutenção da ordem institucional. Requer acordos – normas, regras definidas – e deve ser meio para a viabilização de um projeto coletivo.
8. Dinâmica institucional garantindo a horizontalidade na socialização das informações e dos saberes em equipe multiprofissional	Necessário garantir uma dinâmica institucional que possibilite a contínua socialização das informações e a construção de saberes entre os educadores e equipe técnica dos programas de atendimento.
9. Organização espacial e funcional das Unidades de atendimento socioeducativo que garantam possibilidades de desenvolvimento pessoal e social para o adolescente	O espaço físico e sua organização espacial e funcional, materiais e equipamentos devem estar subordinados ao projeto pedagógico de cada unidade de atendimento socioeducativo, pois interfere no modo e na forma como as pessoas circulam pelo ambiente, no processo de convivência e na forma das pessoas interagirem.
10. Diversidade étnico-racial, de gênero e de orientação sexual norteadora da prática pedagógica	Deverão compor os fundamentos teórico-metodológicos do projeto pedagógico dos programas de atendimento socioeducativo. Necessário discutir, conceituar e desenvolver metodologias que promovam a inclusão destes temas, interligando-os às ações de promoção da saúde, educação, cultura, profissionalização e cidadania.
11. Família e comunidade participando ativamente da experiência socioeducativa	As práticas sociais devem oferecer condições reais à participação ativa e qualitativa da família no processo socioeducativo, possibilitando o fortalecimento dos vínculos e a inclusão dos adolescentes no ambiente familiar e comunitário. Tudo o que é objetivo na formação do adolescente é extensivo à sua família. O protagonismo do adolescente não se dá fora de suas relações mais íntimas. Sua cidadania não acontece plenamente se ele não estiver integrado à comunidade e compartilhando suas conquistas com a família.
12. Formação continuada dos atores sociais	O estabelecimento de formas de superação dos entraves que se colocam na prática socioeducativa exigem capacitação técnica e humana, permanente e contínua, considerando, sobretudo, o conteúdo relacionado aos direitos humanos.

Fonte: SINASE-2006 e Lei Federal 12.594 de 18 de janeiro de 2012.

Tais diretrizes político pedagógicas evidenciam, tanto o caráter educativo que deve estar fundamentado na metodologia e na prática das medidas socioeducativas, como também uma composição em conjunto que deve ser seguida sem déficits em uma ou outra proposta, cuja equação em muito irá depender da forma como serão conduzidas nos meios em que as medidas socioeducativas serão operadas. Requer que esta leitura seja feita por todos os órgãos integrantes do SINASE, de modo a conjugar as responsabilidades em todas as dimensões.

Feffermann (2006) promoveu uma pesquisa com adolescentes que vivem e convivem muito de perto com as drogas, mas que não as utilizam; com a prostituição, mas ainda não a realizam; com o roubo; com a violência e com as brigas entre turmas inimigas, cujas situações foram nomeadas como limítrofes “entre a lei e os fora da lei”. A autora ressalta que, apesar das diferenças entre adolescentes de camadas mais pobres e camadas médias e ricas em relação ao mundo do trabalho e da família, o que há de comum é a submissão aos meios de comunicação. Para os adolescentes pesquisados (oriundos de famílias migrantes, famílias não nucleares, pais desempregados, ausência da figura paterna), a televisão tem influência marcante e decisiva na concepção de vida e de mundo e a escola é importante via de acesso. Segundo a autora:

A escola é a única via de acesso à sociedade dos favorecidos [...] A relação entre a ilegalidade e o conjunto de valores da população é, a um só tempo, de choque e interação. Numa sociedade onde o imperativo é consumir, os jovens de camadas destituídas encontram no tráfico uma forma de tornarem-se sujeito. (FEFFERMANN, 2006, p.127)

O tráfico como a “alternativa de pertencimento e de ser sujeito” é uma questão grave a ser enfrentada no contexto do avanço desenfreado da dependência química: “O adolescente adquire uma identidade, mas o que ele não sabe (e nós sabemos!) é que sequestra seu futuro e, então, o desperdício de vidas” (TEIXEIRA, 2006, p. 432) O tráfico e o uso abusivo de substâncias químicas vêm assumindo proporções alarmantes ao se alastrar desenfreadamente. Uma das primeiras características-sinalizações de “desvio” ocorre pelo rompimento com o ciclo educacional quando da evasão escolar.

Para além da compreensão do fenômeno em suas múltiplas causas, esta é uma questão de saúde pública e social e precisa receber a devida atenção, pois muito raramente encontra-se locais

públicos de tratamento, em especial para adolescentes, o que abre espaço para a proliferação de “clínicas” particulares, muitas delas, sem a devida estrutura e as quais as famílias não conseguem ter acesso pela carência de recursos financeiros. Em muitos casos, dependendo da gravidade, é preciso esperar o adolescente cometer algum delito, receber medida de internação, para retirá-lo de circulação por um período. Confinado, este adolescente também não conta com apoio especializado em relação à dependência química e, quando egresso, as chances de reincidência são aumentadas e, assim, vai se moldando o ciclo de sucessivas repetições até que se atinja a maioridade.

Este mesmo adolescente deve retornar para os bancos escolares e sabemos que nem sempre esta reinserção se faz sem conflitos e sem problemas, que vão desde as resistências da escola até o significado e a representação de ser egresso de Fundação Socioeducativa nas relações interpessoais no contexto escolar. Nesse ínterim, lançamos as seguintes indagações: Quais as medidas e os procedimentos para que este quadro seja alterado? Internações compulsórias ou involuntárias para tratamento da dependência química são indicadas? Sabemos o que é preciso ser feito? Que proposta concreta está sendo trabalhada e oferecida pela saúde? As respostas a estas questões precisam ser contempladas efetivamente, em caráter de urgência, para que a alteração deste quadro se realize.

Quando se trata da relação escola e adolescente com prática de ato infracional, além da medida de privação da liberdade, a reinserção do adolescente na escola, com medidas em meio aberto, não é muito diferente da reinserção após uma internação. Os adolescentes que estão em cumprimento de liberdade assistida e ou de prestação de serviços à comunidade normalmente estão fora da escola. Este serviço está tipificado no SUAS para ser desenvolvido no CREAS: no entanto, “embora o programa de execução de medida não pode suprir sozinho aquilo que o adolescente tem direito como cidadão no presente” (TEIXEIRA, 2006, p.437), o comparecimento do adolescente para a orientação da medida não é o bastante para este tipo de atendimento e de compromisso. A insuficiência de profissionais nos CREAS já indica, de saída, algumas deficiências. Além disso, a família também tem que ser trabalhada. Estas situações fragilizam a proposta de proteção social especial, neste caso de média complexidade. Estudos que indiquem o

que os CREAS estão fazendo e como estão fazendo com esta questão se tornam urgentes e necessários.

Em relação à pedagogia, Arroyo (2007) analisa que o debate público sobre as violências infante juvenis têm girado em torno de sua carência de valores, de sua recuperabilidade ou irreuperabilidade morais gerando a visão predominante de que essas infâncias infratoras são irreuperáveis e como consequência:

[...] a educação pouco teria a fazer. Essa visão é um desafio frontal para a Pedagogia. Essas infâncias trazem para o debate pedagógico as possibilidades e os limites de humanização com que se defrontam. A estranheza maior talvez venha de que os tortuosos percursos dessas infâncias dessacralizam concepções de infância, de educação e de desenvolvimento humano, de escola, de currículo e de docência. Todo processo de dessacralização nos choca como uma profanação. Essas infâncias ousam profanar, dessacralizar nossas crenças. Incomodam e indagam a Pedagogia. (ARROYO, 2007, p. 802/806)

O autor analisa que a dificuldade de reconhecer a criança e o adolescente como sujeitos de direitos, rebate diretamente na dificuldade que a sociedade tem de ver as escolas populares como espaços públicos e, por consequência, seus profissionais têm dificuldade de se reconhecer como profissionais do público: “O discurso sobre essas infâncias como sujeitos de direitos é tão frágil que se quebra diante da primeira manifestação de indisciplina e de violência (ARROYO, 2007, p. 797).

As situações expostas são os desafios que persistem em relação a esta questão. A legalização do SINASE é fruto da necessidade de mudança. As propostas construídas com o SINASE denunciam que, até este momento, ainda estamos em dívida com estes adolescentes, por não termos conseguido efetivar e concretizar um atendimento que pudesse fazer frente à representação deste fenômeno para a vida do próprio adolescente, bem como para a sociedade.

A fase atual é de transição e neste sentido, todos os órgãos e instituições envolvidas estão em processo de reordenamento institucional de gestão, de conteúdos, conceitos e propostas para adequação desejada, exigindo uma radical mudança de todos integrantes do Sistema. A educação também está sendo chamada a participar diretamente deste debate, cujos desafios postos ainda estão sendo (tentando ser) equacionados.

### **3.4. Alienação Parental: algumas reflexões**

Optamos por trazer algumas considerações sobre esta temática em razão de ser um fenômeno relativamente novo e que já vem se projetando com certa intensidade, caracterizando-se como tema atual e controverso, ainda em consolidação em termos de pesquisas e estudos no Brasil. Inicialmente foi impulsionado e começou a ter maior visibilidade por meio de associações de pais e mães que se sentiam lesados em seu desejo de exercer as funções paternas/maternas pelas atitudes do ex-cônjuge, após a separação. A mídia passou a divulgar casos e foram criados grupos de estudos e cursos relacionados ao assunto.

Em 1985, o psiquiatra Richard Gardner denominou Síndrome de Alienação Parental (SAP), àquelas situações onde um dos genitores trabalha a subjetividade do filho, com o objetivo de destruir os vínculos afetivos com o outro genitor, tendo como consequência para a criança, o desenvolvimento de sentimentos de aversão, hostilidade, medo e ansiedade em relação ao outro genitor. Sua manifestação preliminar é a campanha denegritória contra a imagem de um dos pais feita pela própria criança, sem justificção. Assim, para que a SAP seja caracterizada é necessária a “contribuição” da criança ao genitor alienante. De uma forma geral, a alienação parental é definida como uma desconstrução da figura do genitor não guardião à criança, desmoralizando-o com o intuito de levar o filho (a) a vê-lo como um algoz e alijá-lo de seu convívio. Nem sempre a SAP se instala, mas isso não significa que o fenômeno da alienação não esteja ocorrendo.

É um fenômeno que ocorre em casos de separações de pais onde a criança ou o adolescente é diretamente atingido, pois é por meio deles que se processa a alienação parental<sup>50</sup>. A situação pode chegar a níveis de desajustes emocionais intensos, que rebatem diretamente no comportamento, no desequilíbrio psicológico e nos relacionamentos da criança e do adolescente com o meio e com as pessoas e pode, inclusive, ser indicador de baixo desempenho escolar e até mesmo provocar comportamentos violentos e agressivos no contexto da aprendizagem.

---

<sup>50</sup>Partes destas considerações foram reproduzidas do artigo “Alienação Parental: alguns aspectos psicossociais”, publicado no jornal da OAB subsecção de Mogi Guaçu em dezembro de 2011, elaborado em coautoria com a psicóloga forense Maria Aparecida Vasconcelos Pompeo e também do artigo “Alienação Parental: reflexões”, construção coletiva do grupo de estudos de assistentes sociais e psicólogas da região de Campinas, que esta autora faz parte, publicado no Caderno dos Grupos de Estudos do Tribunal de Justiça de São Paulo n. 8, em 2011, p. 248-262.

Alguns comportamentos típicos do genitor(a) alienador se fazem quando dificultam o exercício da paternidade e maternidade, da autoridade parental, criando entraves ao contato com o genitor(a) alienado. Para tanto, normalmente promovem intensas campanhas de desqualificação, omitem deliberadamente informações relevantes sobre os filhos como dados escolares, de saúde, apresentam falsas denúncias – sempre com intenção de dificultar a convivência com a criança.

Outras manifestações de alienação incluem cortar fotografias em que os filhos estão em companhia do pai ou da mãe, mudar de domicílio sem justificativas, solicitar várias transferências de escolas, fazer chantagens emocionais, impedir a aproximação de parentes da outra linhagem, dificultar contatos telefônicos, forjar agressões e registrar inúmeros boletins de ocorrência. Além dos pais, podem ser observadas outras figuras alienadoras, tais como avós e tios na posição de alienadores secundários.

Por ser um fenômeno que, mais frequentemente, ocorre no contexto de disputas de guarda judicial pela “posse” do filho e de ações ajuizadas como regulamentação de visitas, em agosto de 2010 foi instituída a Lei 12.318<sup>51</sup>, que além de dispor sobre a alienação parental, também estabelece penalidades quando caracterizados atos típicos de condutas que dificultam a convivência da criança ou do adolescente com o genitor não guardião.

Geralmente pais que alienam estão convencidos de que sua posição é para a defesa e proteção da criança. Assim sendo, é difícil compreender que sua visão dos fatos é unilateral e não

---

<sup>51</sup>Art. 6º. da Lei 12.318 que dispõe sobre alienação parental. “Caracterizados atos típicos de alienação parental ou qualquer conduta que dificulte a convivência de criança ou adolescente com genitor, o juiz poderá, cumulativamente ou não, sem prejuízo da decorrente responsabilidade civil ou criminal e da ampla utilização de instrumentos processuais aptos a inibir ou atenuar seus efeitos, segundo a gravidade do caso:

- I – declarar a ocorrência de alienação parental e advertir o alienador;
- II- ampliar o regime de convivência familiar em favor do genitor alienado;
- III – estipular multa ao alienador;
- IV – determinar acompanhamento psicológico e/ou biopsicossocial;
- V – determinar a alteração da guarda para guarda compartilhada ou sua inversão;
- VI – determinar a fixação cautelar do domicílio da criança ou adolescente
- VII – declarar a suspensão da autoridade parental.

Parágrafo único: Caracterizado mudança abusiva de endereço, inviabilização ou obstrução à convivência familiar, o juiz também poderá inverter a obrigação de levar para ou retirar a criança e o adolescente da residência do genitor, por ocasião das alternâncias dos períodos de convivência familiar.”

necessariamente, verdadeira. Muitas vezes são apoiados por amigos, familiares e profissionais, induzidos a reforçar a campanha do guardião que se coloca como vítima do outro genitor, reforçando o comportamento da criança alienante.

Na origem da alienação parental, há uma separação mal elaborada ou uma dinâmica familiar complexa que já existia, muitas vezes, quando o casal ainda estava junto. A separação é, em uma maioria das vezes, um momento de dor e de sentimentos contraditórios. Quando não há condições emocionais para esta elaboração, os parceiros não conseguem isentar os filhos do conflito, gerando dificuldades para separar a conjugalidade da parentalidade.

Proteger a criança e o adolescente de um conflito que não lhes diz respeito e que terá consequências tão negativas em sua formação é a questão de fundo. Apesar do limite imposto pela lei, importante nesta questão, muito possivelmente os resultados seriam mais promissores, caso a intervenção fosse precoce, pois a criança não dispõe de recursos cognitivos para relativizar questões lógicas, em especial aquelas que lhe envolvem emocionalmente, por ser partícipe deste processo. Levada a excluir um dos pais, compromete seu desenvolvimento em direção à autonomia, além de fortalecer uma dependência afetiva em relação ao guardião-alienador. Quando o alienador se coloca como vítima, fornece um modelo de pessoa imatura, incapaz de assumir sua parcela de responsabilidade por suas ações. Além disso, não ditos e mensagens subentendidas em que a criança fica envolvida, cria uma dinâmica mais dolorosa e confusa, do que a separação em si.

Por tais motivos, a conduta que privilegie o esclarecimento sobre direitos de não participar do conflito dos pais e de seu direito de conviver com ambos os genitores, pois descende de duas linhagens familiares, é a mais indicada. Embora os pais não pretendam mais ter um projeto comum, a família ainda continua e este vínculo não precisa ser dissolvido. O filho tem direito de dar continuidade a esta vinculação, mesmo que de forma diferente do que estava habituado.

Apesar de alguns autores colocarem o diagnóstico de Síndrome de Alienação Parental como de fácil identificação, na prática não é percebido desta forma, uma vez que as queixas podem decorrer de outras situações características (ou não) deste quadro. Assim, é preciso cuidado especial ao nomear a SAP ou a Alienação Parental, pois muitas vezes podem ser

confundidas com outros tipos de violências, a exemplo da violência psicológica. Desta forma, cautela e especialização profissional são sempre necessárias para buscar a preservação da criança.

A literatura tem indicado que a criança pode manifestar sintomas de ansiedade, medo, insegurança, isolamento, tristeza, depressão, culpa, dificuldades escolares, irritabilidade, enurese, inclinação à dependência química e etílica, comportamento hostil, falta de organização e em casos mais graves, comportamentos suicidas. Para entender um pouco melhor a questão da alienação parental, é preciso situar a questão da disputa de guarda de filhos. A guarda é um ato jurídico que fixa relações ao estabelecer direitos e deveres. É um dos instrumentos que retratam as microtramas das histórias tecidas no contexto familiar, que demandam uma intervenção judicial para a regulação de um conflito ou então, para a regulamentação legal de uma situação civil onde a criança e o adolescente figuram como sujeitos de atenção prioritária. Quando não há acordo, a guarda deverá ser atribuída a quem revelar melhores condições para exercê-la. A guarda poderá ser unilateral ou compartilhada. Unilateral quando atribuída a um dos genitores, compartilhada quando ambos compartilham as tarefas inerentes ao poder familiar em relação aos filhos, mesmo não vivendo juntos. Nesse sentido, é importante frisar que para a definição de uma guarda, seja ela unilateral ou compartilhada, não necessariamente precisa ter havido convivência conjugal entre os pais da criança.

A guarda compartilhada é uma das possibilidades que pode evitar a posse desenfreada e doentia do filho. Da mesma forma que a alienação parental, a guarda compartilhada é recente. Foi promulgada pela Lei Nº 11.698 de 13/06/2008 para respaldar as decisões judiciais nas Varas de Família. De modo breve, é possível dizer que na guarda compartilhada fixam-se ou normatizam-se os mesmos direitos e deveres dos pais em relação aos filhos, inerentes ao poder parental. Destaca-se que, neste tipo de guarda, nem sempre há clareza do seu significado pelas partes envolvidas.

Os pais precisam estabelecer acordos referentes ao local de habitação da criança ou do adolescente, à educação (formação pessoal e vida escolar) e à participação econômica. Três aspectos que costumam gerar polêmicas. Quando a Lei foi promulgada, muito comum era o entendimento de que o filho precisaria passar uma semana ou quinze dias na casa de cada um. Na realidade, o que precisa ser definido em comum acordo é o local de referência da criança. A

questão da educação formal também não está isenta de conflitos, principalmente em relação ao acompanhamento da vida escolar do filho. Por estes dois fatores, insere-se um terceiro fator, o da pensão alimentícia, que pode ser o desencadeador de dificuldades para acordos, ou seja, pode ser fator de desequilíbrio na composição de uma guarda compartilhada. Em tese, para uma guarda compartilhada, subentende-se que os genitores chegaram a um nível adequado de consenso em relação à divisão das responsabilidades econômicas, bem como em relação às outras responsabilidades inerentes ao poder parental. Assim, a aplicação da guarda compartilhada, preservando a proteção integral dos direitos da criança e do adolescente, depende da realidade sócio-familiar de cada caso e do estado emocional dos envolvidos.

Quando instalada a alienação parental pelo genitor guardião, a guarda unilateral poderá ser revertida ou então a guarda compartilhada poderá ser determinada como alternativa que poderá favorecer a desconstrução deste processo. Por estas questões mais gerais, já é possível ter noção da complexidade do tema, assim como é possível perceber as questões subjacentes que afetam principalmente a criança e que podem aflorar no contexto escolar. Além disto, algumas situações práticas podem ser observadas, na medida em que a escola acaba sendo envolvida sem se dar conta. Festas comemorativas, formaturas, reuniões de pais, visitas de um dos pais no horário escolar na tentativa de manter contato com a criança, brigas de pais na saída ou entrada do horário escolar, pedidos de transferências de unidades de ensino, são exemplos. Enfim, há uma gama de situações que, embora não seja de fato um problema, digamos, diretamente do âmbito da escola, é da criança que está inserida na escola. Por isso, é necessário o conhecimento do fenômeno para ajudá-la na consolidação do seu aprendizado escolar e também no seu relacionamento interpessoal no contexto do aprendizado, pois o tema da alienação parental nos remete à delicadeza das relações humanas e ao cuidado com o ser em formação.

Extensos debates sobre este tema estão se moldando, demonstrando o início de um momento importante, que sinaliza uma possibilidade de mudança social a ser construída, porém, por se tratar de um tema relativamente difícil, sobretudo, de diagnosticar, é preciso cautela para que não haja banalização da alienação parental, de maneira que a ela seja atribuída qualquer situação de conflito mais intenso entre pais, que atinjam os filhos.

### **3.5. Adoção: a vinculação jurídica, social e emocional**

A adoção é a forma mais explícita que temos de que a família não se faz somente pela consanguinidade, mas não deve ser pensada fora do contexto social em que ela se processa. Do latim *adoptare*, a adoção tem significados amplos que se remetem a escolher, perfilhar, optar, ajuntar, desejar. Escolher, perfilhar e desejar é o trinômio que congrega a adoção.

A inserção da criança em uma família pela filiação adotiva consolida os vínculos social, jurídico e afetivo que, em seu conjunto, formam o vínculo de filiação na constituição da família adotiva. Estes vínculos não são vistos dissociados, pois ao tomar por filho aquela criança gerada por outra pessoa para se constituir uma família (vínculo social), ao ter a transferência de todos os direitos e deveres de pais e filhos legalmente (vínculo jurídico) e ter a possibilidade do exercício das funções materna e paterna e da condição de filho no encontro entre o desejo dos pais e a história da criança (vínculo afetivo), consolida-se a sobreposição dos laços afetivos pelos laços consanguíneos na estruturação de uma família.

Por mais que haja a compreensão de que basta haver o desejo de ser pai e mãe, nem sempre todos estão preparados para esta tarefa, tanto em casos de filiação biológica, como de filiação por adoção. Falar de adoção é falar de vida e nem todos possuem condições de dar vida a uma criança pelo laço adotivo, assim como nem todos possuem o desejo e se apresentam em condições de serem pai e mãe biológicos. Antes de defesas esfuziantes ou colocações contrárias à adoção, em especial porque a ideia ainda carrega muitos preconceitos arraigados, não é possível deixar de lado as questões do abandono e da privação de convivência familiar.

A adoção ocorre porque houve o abandono de uma vida gerada e, portanto, carrega intrinsecamente a questão da criança desprovida de seu direito fundamental de crescer em uma família. Tomando como pano de fundo o direito à convivência familiar, na contemporaneidade, a adoção inverteu a concepção cultural que carregava até então, isto é, de que era preciso buscar crianças para as famílias que desejavam filhos, para a busca de uma família que possa acolher a criança que necessita de pais e, assim, possa ter garantido seu direito à convivência familiar. Desta forma, a adoção passa a ser centrada no melhor interesse da criança.

Apesar de ser uma prática antiga na humanidade e avanços já terem sido conquistados, a adoção enfrenta desafios nos dias atuais. Os dados do Cadastro Nacional da Adoção (CNA) oferecem uma visão mais consistente desta questão, mas é preciso considerar que a divulgação de dados pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), órgão responsável pela coordenação do CNA, se faz via notícias que podem ser acessadas na página do CNJ. Realizamos um levantamento nas divulgações do CNA no período de 2011 a 2012 e encontramos quatro notícias. Observamos que nos meses de agosto de 2011 e maio de 2012 foi divulgada uma quantidade maior de dados.

Em comum, é possível afirmar que há muito mais pretendentes a pais do que crianças e adolescentes disponíveis para serem adotadas, demonstrando o descompasso entre crianças que estão à espera de um lar e pessoas que estão aguardando a chegada de um (a) filho (a). Os números divulgados em maio de 2012 mostram que há aproximadamente algo em torno de 28.041 pessoas habilitadas no CNA para 5.240 crianças e adolescentes aptas a serem adotadas. Tais números trazem desafios que não se encerram em si mesmos, mas demonstram que há muito mais pretendentes do que crianças e adolescentes disponíveis para serem adotadas. Há gargalos persistentes, traduzidos, por exemplo, no descompasso entre o perfil desejado pelos pretendentes com o perfil da criança digamos “real”, que aguarda uma família para exercer o direito de ser filho.

Em meio a diversos fatores, existem alguns que podem ser identificados, tais como: o alto índice de inscritos (82.45%) que aceitam apenas uma criança, enquanto que 77.16% das crianças que aguardam uma adoção possuem irmãos. A grande maioria (76.01%) deseja crianças de até três anos e sem problemas de saúde física e mental. Embora estejamos caminhando com propostas de mudança cultural, ainda persiste o preconceito em relação à adoção, em especial quando se trata de crianças “maiores”, ou seja, acima de quatro anos de idade, que tendem a permanecer acolhidas institucionalmente por longo período.

Por outro lado, é possível observar alguns tímidos avanços, a exemplo da questão da etnia: até bem pouco tempo atrás, era muito distante a proporção entre os habilitados que desejavam apenas crianças brancas, com aqueles que eram indiferentes em relação à cor de pele. Atualmente, mesmo que ainda não signifique uma situação ideal, 61.87% aceitam também crianças pardas e 34.99% crianças negras. Há mais crianças pardas (45.92%) do que brancas

(33.08%) e negras (19.06%) para serem adotadas e, assim, não é mais possível falar que as crianças que estão à espera de uma adoção, em sua maioria sejam crianças negras.

Em agosto de 2011, o Estado que mais concentrava crianças e adolescentes aptas para adoção era São Paulo (1.288), seguido pelo Rio Grande do Sul (792), Minas Gerais (573), Paraná (501) e Rio de Janeiro (369). O CNJ divulgou que, desde a criação do CNA em 2008, foram adotadas por este Cadastro 989 crianças e adolescentes e 228 estavam em andamento em maio de 2012.

Desafios que desenham alguns obstáculos à colocação em família substituta por adoção nos remetem a questões não tão fáceis. A primeira, é que não há um direito à adoção porque não se trata de caridade e nem dever do Estado, o que há é o direito da criança de ter uma família, por isso ao Estado cabe assegurar a manutenção deste direito de convivência familiar. Quando esgotadas todas as possibilidades de manutenção na família biológica, a adoção passa a ser um dos recursos que se pode contar. O segundo desafio vem na direção do desejo (de pais) versus a necessidade (colocação em família substituta), como binômios que nem sempre se compatibilizam. O desejo deve ser respeitado em razão da escolha dos pretendentes, mas a necessidade, especialmente em relação às crianças com problemas de saúde, de etnias diferentes, grupos de irmãos e a idade, são fatores compostos no quadro da necessidade e que muitas vezes não encontram eco no desejo. Não se pode atribuir o peso dessas escolhas apenas aos que querem ser pais adotivos, antes disso, o debate deve perpassar pelas causas que deram origem ao abandono da criança por sua família de origem.

Nesse compasso, grupos de apoio à adoção sob a forma de organizações não governamentais foram se multiplicando para o incentivo, reflexão e estudos sobre adoção e também para cumprirem um papel essencial nesse sistema, qual seja, de estimular adoções tardias e necessárias. E o que normalmente se tem visto é que estes grupos têm conseguido divulgar, de forma mais ampla, a adoção e também estimular adoções ‘mais difíceis’.

A filiação, do ponto de vista emocional e social, é um processo a ser construído e, embora a filiação biológica e a adotiva sejam diferentes nos aspectos mais elementares, ambas as filiações precisam da adoção para se constituir. Nas perspectivas – social e emocional, biológica e adotiva – o vínculo é formado no cotidiano pelo teor do cuidado, da proteção, da confiança e

da segurança. Vários pais biológicos não são adotados pelos seus filhos ou vice e versa, ocasionando conflitos interpessoais e de relacionamento no núcleo familiar. O oposto também ocorre, ou seja, a negligência, o descuido, a insegurança e a falta de confiança nas figuras adultas ao redor da criança.

É um desafio para uma criança ser inserida em um ambiente totalmente estranho e, a partir dali, construir seus vínculos e seu pertencimento. É difícil para a criança entender a principio, qual o lugar que ocupa naquele contexto e naquela dinâmica. Desta forma, desempenhar o papel de filho também envolve tensão. As relações entre as pessoas são delicadas, construídas e tecidas e, por isso mesmo, a adoção está intrinsecamente envolta no processo de relações humanas.

Em menor escala, na escola ocorre este mesmo processo em relação à aceitação e ao acolhimento, no entanto, algumas possibilidades podem ser trabalhadas abertamente para evitar vitimizações e contribuir para a quebra de preconceitos com atitudes discriminatórias. Nesse sentido, a adoção é temática envolta em valores éticos, respeito às diferenças e diferentes modos de formação-composição de uma família, sobretudo na atualidade, com as adoções por homossexuais. Assim, pode e deve ser trabalhada de forma educativa para desmistificar conceitos arraigados preconceituosamente e pode ser temática inserida como tema transversal no cotidiano da escola.

Schettini (2007) realizou pesquisa com cem famílias adotivas e constatou que 32% sofreram preconceito ou discriminação; 45% apontaram a escola como o local onde aconteceram os episódios; 36% afirmaram que partiu dos colegas na escola e 9% que partiu dos professores. Destaca-se, ainda nesta pesquisa, que a escola pode ser parceira na difusão de conceitos de paternidade e maternidade até então compreendidos apenas como fruto de uma relação biológica, a fim de serem evitadas práticas que excluam e discriminem alunos, cujas famílias pertencem a uma configuração familiar diferente, bem como desenvolver práticas pedagógicas que valorizem a diversidade.

A adoção possui vários “lados” e, por esta razão, não podemos dizer que todas estas considerações se esgotam; ao contrário, são dinâmicas e se processam de acordo com o movimento que vai se desenhando em cada realidade. No entanto, é possível afirmar que a

ausência de reflexões nesse sentido, muito provavelmente desemboca em ações que acabam por expor e deixar vulneráveis crianças e adolescentes.

Como dissemos, a adoção é uma alternativa de colocação em família substituta e deve ocorrer somente depois de esgotadas todas as possibilidades de manutenção na família de origem, de forma que se garanta o direito de convivência familiar da criança e do adolescente. Perpassa, por esta questão, o oferecimento de condições para que a família permaneça com seus filhos e supere situações de violação de direitos e as dificuldades decorrentes. Desta forma, há questões mais amplas em relação à família e às formas em que, na atualidade, estas relações estão se configurando:

Tendemos a naturalizar a família, compreendendo-a como um núcleo natural e universal de cuidados e proteção da infância. Por isso mesmo, sentimos dificuldades em entender como algumas famílias deixam ou aceitam que seus filhos sejam cuidados por outros. Muitas vezes não conseguimos entender determinados arranjos familiares, não captamos como a família transmite o afeto, atenção e deixamos de perceber o quanto ela é também parte de um contexto social mais amplo, que lhe define o contorno. (OLIVEIRA, 2007, p.107)

Muitas das crianças e adolescentes institucionalizados hoje são reflexos desta indisposição para maternagem, que acaba desembocando no abandono tardio ou no abandono afetivo dentro da própria família biológica. O desejo manifesto de entregar um filho para adoção, na maioria das vezes, causa situações vexatórias. O preconceito cultural, ainda arraigado em nossa sociedade, distancia a mãe que necessita de escuta e de orientação, pelo medo do julgamento, da censura e do repúdio, o que acaba culminando na “entrega irregular” do filho ou então no abandono imediato e, em alguns casos, no abandono tardio, desembocando no acolhimento institucional destes filhos que tenderão a permanecer no serviço de acolhimento até a maioridade.

Deste modo, trabalho preventivo com a mãe que deseja entregar o filho, a fim de que seja uma entrega consciente e segura e o trabalho com as famílias, para que possam se manter com seus filhos, são duas vertentes de uma mesma condição, qual seja, do direito de ser filho e, em decorrência, de ter assegurado seu direito de convivência familiar – temática focada no próximo capítulo.

De forma resumida, podemos dizer que as questões trazidas neste capítulo ancoram a proposição de que, ao considerarmos a análise de Charlot (2006) da educação como um campo mestiço e composto por um triplo processo de humanização, socialização e singularização, apreendemos que esta “mestiçagem” e esta tríade também se fazem presentes nos princípios e nas diretrizes da proteção integral.

Na gênese do conceito de humanização, segundo Pereira e Barros (2009), “o humano é retirado de uma posição-padrão, abstrata e distante das realidades concretas e é tomado em sua singularidade e complexidade [...] Humanização indica potencialização da capacidade humana de ser autônomo em conexão com o plano coletivo que lhe é adjacente” (p.2).

Embora a humanização seja enfocada em grandes áreas das ciências com variadas abordagens e eixos de interesse, o foco que a estrutura se relaciona a comportamentos e atitudes vinculadas ao ato de humanizar, de compartilhar conhecimentos e sentimentos e que estão, por sua vez, associados à disposição para o outro, ao respeito pela vida humana e à dignidade. Implicitamente associa-se também a noção do cuidado com o outro. Estas questões não estão dissociadas dos princípios da educação e também da proteção integral.

Educar e proteger integralmente a criança e o adolescente equivale a respeitar seu desenvolvimento individual e único. Sua individualidade-singularização se consolida no processo de socialização, estruturado pela dinâmica das interações e das vinculações sociais, relacionais e afetivas, construídas, interiorizadas e solidificadas no percurso do desenvolvimento da criança e do adolescente, em seus espaços de aprendizados familiar, social e formal.

Direcionando este debate para a escola e a proteção integral, vimos algumas possibilidades de interlocuções e parcerias que podem ser desenhadas, para que estes processos de humanização, socialização e singularização se concretize. Gamboa (1989) assinala que o interesse pela compreensão das ações educativas, das relações da escola com o todo social e das contradições sociais manifestas na escola, tem exigido novas abordagens e, neste sentido, entendemos que o Sistema de Garantia de Direitos é uma nova abordagem para ser inserida nesta compreensão. Porém, “apesar dos avanços no equacionamento da relação educação-sociedade, ainda permanece uma cultura de isolamento das instituições escolares, um distanciamento dos problemas e embates mais contemporâneos” (ARROYO, 2007, p.791).

A escola, também compreendida como espaço em que se processam as relações para a manutenção do direito à educação com todas as suas derivações e não só a inserção no sistema de ensino, se depara com alguns temas reais de amplitude social, tais como: violência de todos os matizes, condições de aprendizagem, diversidades, segregações, condições de acesso aos serviços, entre outros, que estão afetos à criança e ao adolescente enquanto cidadão de direitos. Com isso, é possível situá-la como um potente órgão catalisador, cuja inserção ativa no Sistema de Garantia de Direitos, como operadora de direitos educacionais, em muito contribuiria na construção de políticas articuladas.

## **CAPÍTULO 4. O DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR**

Vimos que os avanços trazidos pelas legislações e também pelos campos de estudos como o da sociologia da infância, trouxeram a construção de um novo paradigma de interpretação. Marcaram a mudança de concepção, deixando a infância de ser vista apenas como um tempo de passagem. Todavia, crianças e adolescentes ainda continuam invisíveis em muitos aspectos na sociedade adultocêntrica, em especial aquelas que vivem em situação de acolhimento institucional (abrigadas) e, portanto, com seu direito de convivência familiar violado, isto é, de viver, conviver e de se desenvolver em sua família. Assim, as questões que ancoram as reflexões deste capítulo estão voltadas para a convivência familiar e seus desdobramentos.

Foram privilegiadas questões gerais de família, embasadas na perspectiva sócio- histórica, que possibilita compreender o movimento de diferentes formatos e arranjos de organizações familiares. O tema família no Brasil neste início de século XXI se tornou foco central de algumas políticas públicas sociais e, em especial, da assistência social, recebendo um investimento que foi deixado de lado por algumas décadas, para voltar a ganhar relevância. Procuramos mostrar as alterações no padrão ideal de família, que passa a ser desconstruído, na medida em que a ênfase se desloca da consanguinidade pura e simples, para as alianças e afinidades. Neste cenário as funções de cuidado, solicitude e capacidade de proteção dos seus membros são privilegiadas. Enfocamos os avanços trazidos pelo arcabouço legal, cujas legislações oferecem o padrão de proteção do Estado, no qual a família deve ser objeto de atenção. Tais avanços também oferecem os parâmetros para definições conceituais, ao alargar concepções de família.

Esgotar todos os recursos para a permanência da criança na família antes da medida judicial de acolhimento é a prerrogativa de base, porém, o significado e a representação do rompimento do vínculo familiar e da medida protetiva de acolhimento institucional permanecem como desafios que encontram, em nosso país, expressão: aproximadamente 54 mil crianças e adolescentes vivem em abrigos, o que vem demonstrar a recorrência de manutenção das raízes históricas da cultura de institucionalização.

Esse transitar insere-se no contexto das políticas sociais em duas vertentes: prevenir e evitar o acolhimento institucional, mantendo a criança e o adolescente em sua família, ou criar condições de se promover a reintegração familiar, quando ocorre o acolhimento. Como ainda encontramos acolhimentos justificados pela pobreza, que no conjunto dos demais motivos, acaba se sobressaindo, localizar este debate no plano ampliado das políticas sociais oferece margem para o pressuposto de que quanto mais crianças e adolescentes acolhidos em determinado território, menos os serviços derivados dessas políticas estão conseguindo atingir a população alvo desta demanda, isto é, crianças, adolescentes e família. Em outras palavras, quanto mais as políticas sociais ampliam a sua cobertura com qualidade, a tendência é a de que menos crianças e adolescentes necessitem de medida protetiva de acolhimento institucional.

Neste contexto do direito da convivência familiar, questionamos: É possível afirmar que o direito à convivência familiar também encontra expressão na educação? Qual a sua representação? Que diálogos podem ser construídos?

Buscando algumas possíveis respostas, recorreremos ao Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária (2006) para mostrar que, do total de 138 ações propostas, 20% delas tem interfaces direta com a educação como parceira na garantia do direito à convivência familiar e que delas decorrem possíveis inter-relações, tais como: i) identificar condicionantes que favoreçam ou ameacem a convivência familiar; ii) participar da elaboração de estratégias de integração da rede de atendimento às famílias e no desenvolvimento de ações educativas sobre cuidados e educação de filhos; iii) ampliar a oferta dos serviços de educação infantil de zero a cinco anos; iv) estimular a criação de oficinas culturais enquanto espaço de reflexão e para fortalecer a convivência familiar e comunitária e a prevenção da violência contra crianças e adolescentes, entre outros. No conjunto dos demais atores, a educação se constitui em espaço que oferece várias possibilidades de fortalecimento da convivência familiar e tem sido chamada a integrar-se, cada vez mais, nas articulações das políticas públicas sociais.

Tendo em vista que o rompimento do vínculo familiar encontra expressão nos serviços de acolhimento institucional, olhar a relação do abrigo com a escola permite entender o quanto esta pode se tornar um local que contribui, ou não, para romper as barreiras discriminatórias que se formam em torno da criança e do adolescente acolhido institucionalmente. Para demonstrar uma

alternativa de prática interdisciplinar embasada na perspectiva da intersetorialidade, priorizamos algumas considerações mais gerais sobre as audiências concentradas, ocorridas no âmbito da justiça da infância e da juventude. As audiências concentradas têm a finalidade de revisar a situação processual de crianças e adolescentes inseridos em programas de acolhimento familiar ou institucional, com vistas a assegurar o direito de convivência familiar, seja pela via da reintegração familiar, o que prioritariamente deve ser buscado, seja pela colocação em família substituta.

É preciso ressaltar que nossa intenção não foi analisar ou avaliar as audiências concentradas e sim pontuar a possibilidade de se instituir e de se construir espaços de práticas interdisciplinares, referendando que o compromisso do trabalho em rede entre todos os atores/operadores do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, é condição fundamental para assegurar a proteção integral e, neste caso específico, para promover avanços que sinalizem em direção à garantia direito da convivência familiar de crianças e adolescentes privados deste direito por viverem em instituições de acolhimento.

#### **4.1. Família: trajetórias, pertencimento e os marcos legais**

Família é tema inacabado em qualquer momento histórico e em qualquer perspectiva teórica que sustente sua fundamentação, tendo em vista o processo contínuo de transformações e de remodelagens por que passou e continua passando nos tempos atuais. Modificações que não permitem uma conceituação acabada, dada a complexidade de questões que lhe são inerentes – questões afetivas, emocionais, comportamentais, financeiras, econômicas, de poder, de moral e de valores.

Falar de família é falar de seus movimentos e ajustes, de suas combinações e recombinações. De sentimentos, costumes e organização do cotidiano. De sua inesgotável capacidade de sobrevivência (DONZELOT, 2001), de suas funções de reprodução (biológica e da ordem estabelecida). De formas de ser e de estar nesse complexo núcleo que os seres humanos identificam como seu. Núcleo composto por singularidades, segredos, mitos, memórias (boas e ruins), que se constitui em espaço único na vida dos indivíduos, espaço de significados e

representações, cujo modelo idealizado se distancia cada vez mais de um padrão geral para se aproximar de modo específico para seus integrantes, com dinâmica própria e peculiar.

Losacco (2011) questiona o que é família e se todos, pessoas e instituições (judiciário, executivo, legislativo e sociedade civil organizada), ao utilizarem esse conceito querem expressar a mesma coisa. As pessoas e as instituições nem sempre comungam da mesma expressão quando se fala de família. Esse tema requer um estranhamento (SARTI, 2005) ao ser analisado, porque emergimos dele e cada qual tem o seu modelo de família internalizado, aqueles que não a tem, estão em busca deste pertencimento.

Em que pese uma não linearidade do tema, há estudos clássicos que se dedicaram ao desvendamento das inúmeras “formas” de famílias, compostas no decorrer dos tempos. Tendo por base a perspectiva histórica de construção social desta temática, é possível identificar nos trabalhos de Àries (2006) e de Donzelot (2001) importantes elementos que nos conduzem a uma aproximação mais clara do tema. Donzelot afirma que a família não está:

Nem destituída nem piedosamente conservada: A família é uma instância cuja heterogeneidade face às exigências sociais pode ser reduzida ou funcionalizada através de um processo de flutuação das normas sociais e dos valores familiares. Assim como estabelece uma circularidade funcional entre o social e o econômico. (DONZELOT, 2001, p. 13).

Àries, (2006) constrói seu estudo com base nos calendários, nos documentos e na iconografia, identificando pelo menos três fases características da família que trouxeram mudanças significativas em sua constituição e dinâmica: a vida pública da família (séculos XV e XVI), o intermediário (século XVII), a vida privada da família (século XVIII), trazendo o prenúncio da família burguesa moderna.

Segundo o autor, nos séculos XV e XVI a família era uma realidade moral e social, mais do que sentimental. A linhagem familiar era valorizada em contraposição à noção de núcleo. A rua era o local onde as pessoas mantinham as relações sociais e onde a aprendizagem da criança era feita. A rede de dependência existente caracterizava as relações na sociedade. Já no século XVII, as novas configurações que a família vai assumindo são marcadas pela especificação dos cômodos da casa e pela educação fornecida cada vez mais através da escola, se tornando o

instrumento da iniciação social da passagem do estado da infância para o estado adulto. Na medida em que a família começou a se distanciar da sociedade e da vida pública, inicia-se o seu processo de vida privada, tornando-se uma sociedade-núcleo. Ingressa-se, portanto, em um sistema de classe e consolida a concepção de núcleo, composto pelas figuras paterna e materna e pelos filhos. Com isso, a valorização da consanguinidade foi um forte indicador da caracterização da família, cujo padrão ficou instituído na figura paterna como provedora e chefe de família, enquanto que a figura materna passa a ser associada aos cuidados da prole e da casa.

Esta concepção ainda vai levar mais de dois séculos para se transformar e dar lugar reconhecido a outras formas de constituição de uma família, por exemplo, pelos laços afetivos (adoção) e a outros padrões, como as famílias monoparentais chefiadas por mulheres e as uniões homoafetivas.

As tonalidades contextuais que foram se configurando na dinâmica do processo histórico, identificaram momentos que marcaram etapas de evolução e superação de padrões culturais, caracterizando a mutabilidade da instituição familiar. Neste sentido, temos algumas “fases” características da “família modelo-burguesa”, cujas transformações se processaram conforme as demais transformações ocorridas nos planos social, cultural, tecnológico e jurídico. Segundo Lopes (1994), as remodelações nos grupos organizados em redor das relações de parentesco são marcadas por mudanças gerais que influenciam, de acordo com o momento histórico e o contexto, transformações nas relações intragrupo. Assim, a família pode se configurar de diferentes formas/arranjos conforme as diferentes sociedades e seus respectivos momentos históricos.

Na contemporaneidade, segundo Sarti (2005), embora ainda seja difícil localizar a linha condutora que se encaminha na sua exata definição, torna-se difícil sustentar a ideia de um modelo adequado. Para a autora, embora a família continue sendo objeto de profundas idealizações, as mudanças que se processam abalam o modelo idealizado e adequado. A literatura antropológica contesta a aparente “naturalidade” da família apresentando-a como criação humana mutável, conforme nos mostra Bruschini (1989):

A família tem sido conceituada por esta disciplina como grupo de indivíduos ligados por elos de sangue, adoção ou aliança socialmente reconhecidos e organizados em núcleos de produção social. É um grupo de procriação e de consumo, lugar privilegiado onde incide a divisão sexual do trabalho, em função

da qual determina-se o grau de autonomia ou subordinação das mulheres (BRUSCHINI, p. 04).

A transformação das famílias, as mudanças demográficas e o problema do emprego são tratados por Andersen (1996) como impactos exógenos de ameaças sobre o Estado de Bem Estar. Segundo o autor, as hipóteses básicas que sustentaram o Estado de Bem Estar depois da guerra, perderam a validade, uma vez que a suposição, era de uma família estável, sustentada pelo provedor masculino que garantiria fertilidade e assistência, de modo que o Estado delegaria à família, o cuidado dos filhos e também dos idosos e concentraria sua intervenção nas situações de risco. Na atualidade, argumenta o autor, tais hipóteses são anacrônicas, já que as famílias “atípicas” estão se convertendo em norma. Divórcios e taxas de nascimento extramatrimoniais crescentes pelo mundo e também a diminuição da taxa de fertilidade, o aumento de mulheres que trabalham, são questões que o autor nomeia como “o verdadeiro cavalo de Tróia do Estado de Bem Estar Social”.

Prosseguindo em sua análise, Andersen (1996) retrata que a transformação da família origina dilemas básicos ao Estado de Bem Estar. Dá lugar a novos riscos e demandas nem sempre compatíveis com as estruturas de proteção social existentes. Os arranjos monoparentais e unipessoais são especialmente vulneráveis à pobreza, mas também à família tradicional com o provedor masculino, principalmente em países com crescentes desigualdades de ingresso. Estes são fatores que devem ser vistos integrados e interativamente, pois as ameaças podem parecer similares, mas a intensidade depende de como se estruturam os Estados de Bem Estar.

Draibe e Riesco (2006), ao construírem análise histórica comparada entre os tipos e regimes de Bem Estar, privilegiam não só a abordagem integrada da economia e da política social, mas também as dimensões de gênero e família na estruturação do Estado de Bem Estar. Assinalam que as variações existentes de tipos e regimes de Estado de Bem Estar tendem a refletir as variações das estruturas familiares, assim como a situação social das mulheres. Deste modo, sinalizam que a família se constitui uma parte inseparável das estruturas do Estado de Bem Estar:

És sabido que género y familia son dimensiones constitutivas del Estado de bienestar. Definen sus estructuras e interfieren en sus efectos e impactos, y a la

vez son afectados por ellos. Desde um punto de vista dinámico, és conocido que los cambios en las estructuras familiares y en la situación social de la mujer acompañan de cerca los cambios en las estructuras y dinámicas del Estado de bienestar (DRAIBE e RIESCO, 2006 p. 33).

Na condição de ser o primeiro grupo que oferece a identidade psicológica e social da criança e de fazer a mediação do desenvolvimento individual com a sociedade, de uma forma geral, a movimentação da família ocidental acompanhou as transformações advindas no mundo com a ampliação do trabalho para a mulher e com a evolução tecnológica. Outra repercussão desse processo veio na esteira dos questionamentos do papel submisso da mulher e dos filhos ao poder paterno e que também se compuseram em alertas para a violência doméstica e intrafamiliar. Além disto,

Dentre as forças que ajudaram a modelar novos estilos de relações entre os sexos, há que mencionar o ideário feminista [...] O feminismo colocou em debate a questão da invisibilidade do trabalho doméstico desenvolvido pelas mulheres [...] Ao lado da implosão nas relações familiares tradicionais, o feminismo trouxe à baila o tema da autonomia feminina e, com ele, o do controle do corpo e da função reprodutiva e o da liberdade sexual. Tais questões refletiram-se nos meios de comunicação de massa e nos produtos culturais, associando-se às demais forças responsáveis pelas alterações nos estilos de vida e de comportamento. (NEPO, 1999, p. 8-9).

Na realidade brasileira, tais questões não se distanciam, embora seja preciso considerar que tivemos um ponto de partida característico dado pela a miscigenação entre os povos de etnias diferentes que compuseram a família brasileira. Além disso, a escravidão também foi outro condicionante que marcou profundamente a constituição da família brasileira. Muitas, vítimas do autoritarismo e da violência, sofreram as separações do casal, de pais, de filhos e de parentes, contribuindo para o rompimento forçado dos vínculos. No período da República, o padrão burguês, herdado dos países europeus, ditou o padrão hegemônico da família e das formas de controle social, difundido em todas as classes sociais. Assim, é possível associar a “Polícia das Famílias” tal como Donzelot (2001) a qualifica, com influência francesa e do conservadorismo moralista vitoriano. No entanto, é importante frisar que há diferenças de classes sociais.

Na década de 1930, a pobreza caracterizada como desvio de caráter, associava as famílias pobres como “irregulares e desestruturadas”, por isso, demandavam ações que pudessem exercer o controle sobre as mesmas, para que aprendessem a viver e a se organizar de acordo com o “padrão da moral e dos bons costumes” e se adaptassem ao modo “correto” de ser e de viver em sociedade. Na concepção de núcleo familiar, não cabiam outras formas de constituição e de reconhecimento que não pela indissolubilidade do casamento e pela geração de filhos biológicos, até que a lei do divórcio, na década de 1970, reconheceu a possibilidade da desconstituição formal e legal da família nuclear. Contudo, a concepção de família não sofreu alterações significativas.

No plano da legislação, a Constituição Federal de 1988 reconheceu arranjos diferentes de família e a elegeu como base da sociedade, destacando que, ao Estado, cabe assegurar a sua proteção (artigo 226). Por entidade familiar não se reconhece apenas aquela havida pelo casamento, mas também a que se forma da união estável, estabelecendo os mesmos direitos de filhos havidos ou não do casamento. “Entende-se, também, como entidade familiar, a comunidade formada por qualquer dos pais e seus descendentes” (CF/1988, art. 226, §4º), ou seja, a família nuclear tradicional constituída pelo casamento civil; a família formada pela união estável do homem e da mulher e a família monoparental, constituída por um homem ou uma mulher e seus filhos.

Neste mesmo artigo, o parágrafo oitavo estabelece que “o Estado assegurará assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações”, representando a possibilidade de intervenção do Estado na vida privada da família<sup>52</sup>. O avanço da tecnologia e também da legislação na década de 1990, imprimiu projeções diferenciadas e de destaque, remetendo a noção da família, segundo Sarti (2005), a um universo simultâneo de afetos e de direitos. Uziel (2002) também menciona esse aspecto quando argumenta que

---

<sup>52</sup> É interessante ressaltar que neste capítulo em que se insere o artigo 226 da CF de 1988, o jovem não foi diferenciado e passou a ser incluído somente em 2010 pela Emenda Constitucional nº. 65, ficando com a seguinte redação: Da família, da criança, do adolescente, do jovem e do idoso.

Aos poucos, a família tradicional organizada sobre o pai provedor, a mãe encarregada dos afazeres domésticos e os filhos agradecidos pelo amor incondicional vai sendo substituída por núcleos baseados nas relações interpessoais de afeição, companheirismo e compreensão que reconhecem as necessidades de cada um de seus membros. [...] A autoridade e o constrangimento na constituição da família são substituídos pelo sentimento, que é o que garante sua estabilidade [...] Muda a importância das relações parentais; escuta, disponibilidade, tolerância, passam a ser valores estruturantes dessas relações. (UZIEL, 2002, p.16/18)

Essas alterações afetam igualmente a questão da paternidade, que, segundo Lyra (2003) diferente de uma obrigação, passa a pertencer à órbita do desejo e da responsabilidade, cujo eixo do cuidado com os filhos começa a fazer parte da subjetividade masculina, trazendo vantagens para as crianças com o perfil da “nova paternidade”.

Muzskat (1999) afirma que os termos pai e mãe só têm sentido diante dos termos filho e filha. Para a pesquisadora, a modificação das leis sobre direitos parentais se apoia numa nova rede de significantes que irão produzir efeitos no imaginário e na imagem particular de pai e mãe, visto que as leis que substituíram o “pátrio poder” pelo exercício conjunto da autoridade parental (poder familiar) acabou dando legitimidade à igualdade funcional de cada um dos pais, em que substituiu a hierarquia de poderes<sup>53</sup>.

A conceituação também sofre alterações e a unidade de domicílio (residência comum), cooperação econômica e reprodução, não são mais o diferencial da definição da família. Além da relação de dependência econômica e financeira, os vínculos afetivos assumem maior relevância para a caracterização da situação familiar, em especial nas famílias empobrecidas que se caracterizam muito mais pela rede de relações de reciprocidade (SARTI, 2005) do que por núcleo, tal como nas classes médias e alta.

A família, assim como a infância, também é uma construção social, contudo, embora a consanguinidade naturalmente continue a caracterizar os laços de parentescos, o pertencimento e a identificação são construídos afetiva e socialmente, independentemente dos laços de sangue, moldando as várias possibilidades de se constituir uma família. Outros e novos formatos/arranjos

---

<sup>53</sup> Novo Código Civil de 2002 em vigor desde 2003.

passaram a ganhar status de família. Foram elevadas à categoria de família aquelas constituídas por laços adotivos, cujos filhos passaram a ter os mesmos direitos dos filhos biológicos, por laços afetivos entre pessoas do mesmo sexo na denominada relação homoafetiva e famílias recompostas em novos arranjos por segundas ou mais uniões.

Na esteira dos avanços das conceituações e da legislação, o Estatuto da Criança quando promulgado em 1990, em seu artigo 25, definia por família natural a comunidade formada pelos pais ou qualquer deles e seus descendentes, tal como na Constituição Federal de 1988. Em 2009 a Lei 12.010 complementa o artigo 25 com a introdução de parágrafo único, trazendo a concepção de família extensa, ficando assim definida:

Entende-se por família extensa ou ampliada aquela que se estende para além da unidade pais e filhos ou da unidade do casal, formada por parentes próximos com os quais a criança e o adolescente convivem e mantém vínculos de afinidade e afetividade (Estatuto de Criança e do Adolescente redação dada pela Lei 12010 de agosto de 2009, artigo 25, parágrafo único).

Essa alteração no Estatuto trouxe mudanças nos meios em que se opera com a família e com crianças e adolescentes. A rotina instituída nas Varas de Infância e da Família é uma delas, por exemplo, na busca ativa por membros familiares quando se faz necessária à colocação em família extensa e na preferência para a adoção, em especial de crianças recém-nascidas que tem vínculo de parentesco extenso. A tipificação dos serviços da política nacional de assistência social, a construção de programas e de projetos sociais, também são exemplos.

A legalização do Sistema Único de Assistência Social – SUAS (Lei 12.435 de 2011) alterando a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (Lei 8742 de dezembro de 1993) reformulou a concepção de família, no entanto, tal perspectiva se volta muito mais para o reconhecimento do núcleo familiar para fins de seletividade do Benefício de Prestação Continuada<sup>54</sup>, do que, propriamente, como contribuição para uma concepção ampliada de família:

---

<sup>54</sup>O Benefício de Prestação Continuada (BPC) é a garantia de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família. (LOAS- artigo 20)

§ 3º Considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa com deficiência ou idosa a família cuja renda mensal per capita seja inferior a 1/4 (um quarto) do salário-mínimo.

Para os efeitos do disposto no caput, a família é composta pelo requerente, o cônjuge ou companheiro, os pais e, na ausência de um deles, a madrasta ou o padrasto, os irmãos solteiros, os filhos e enteados solteiros e os menores tutelados, desde que vivam sob o mesmo teto. (LOAS, artigo 20, parágrafo 1º. com redação dada pela Lei nº 12.435/2011).

Esta legislação definiu a unidade de domicílio para efeitos de concessão do Benefício e incluiu um rol extenso de pessoas que nele residem ou possam residir. Prerrogativa que pode ser considerada característica para corte de renda e para diminuição das possibilidades de acesso aos benefícios. Isto é, quanto mais pessoas compõem o domicílio, menos as chances de acesso ao benefício, dado que ele se compõe pela renda per capita. No entanto, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004) reconhece que esse grupo pode ou não conseguir dar conta de suas funções parentais e sua capacidade pode ser reduzida, dependendo de uma série de fatores que acabam por alterar sua dinâmica: “É importante notar, que esta capacidade resulta não de uma forma ideal e sim de sua relação com a sociedade, sua organização interna, seu universo de valores, entre outros valores, enfim, do estatuto da família como grupo cidadão” (PNAS, 2004, p. 29). Assim, a assistência social pública passa a se reestruturar em termos de propostas e de serviços em torno da família e da territorialidade onde ela se encontra. Institui vários programas, tais como o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) e o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI) e toma a matricialidade sócio familiar como eixo central da política.

O Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC, 2006) retrata bem esta alteração ocorrida na conceituação, na forma de ser e de estar da família brasileira:

A desnaturalização do conceito de família, a desmistificação de uma estrutura que se colocaria como ideal e, ainda, o deslocamento da ênfase da importância da estrutura familiar para a importância das funções familiares de cuidado e socialização, questionam a antiga concepção de “desestruturação familiar” quando abordamos famílias em seus diferentes arranjos cotidianos. Vimos, agora, surgir a imperiosa necessidade de reconhecimento do direito à diferença, desde que respeitado o referencial dos direitos de cidadania. Ou seja, a família nuclear tradicional, herança da família patriarcal brasileira, deixa de ser o modelo hegemônico e outras formas de organização familiar, inclusive com expressão histórica, passam a ser reconhecidas, evidenciando que a família não é estática e que suas funções de proteção e socialização podem ser exercidas nos

mais diversos arranjos familiares e contextos socioculturais, refutando-se, assim, qualquer ideia preconcebida de modelo familiar “normal”. (PNCFC, 2006, p.30)

Amplia-se, desta maneira, o foco para a multiplicidade dos vínculos familiares, buscando romper com concepções e práticas assistencialistas e institucionalizantes no campo dos trabalhos com famílias, ao ressaltar a necessidade de priorizar a capacidade da família em sua diversidade de arranjos, no exercício de suas funções protetivas e também socializadoras. Define o Plano que

A família pode ser pensada como um grupo de pessoas que são unidas por laços de consanguinidade, de aliança e de afinidade. Estes laços são constituídos por representações, práticas e relações que implicam obrigações mutuas. Por sua vez, estas obrigações são organizadas de acordo com a faixa etária, as relações de geração e de gênero, que definem o status da pessoa dentro do sistema de relações familiares (PNCFC,2006, p.25).

Nesse sentido, além da relação parentalidade/filiação, diversas outras relações de parentesco compõem uma família “extensa”, isto é, família que se estende para além da unidade pais/filhos (unidade do casal), estando ou não dentro do mesmo domicílio, composta por irmãos, meios-irmãos, avós, tios, primos. Essa diferença entre família como rede de vínculos e como domicílio tem importante função na operacionalização dos programas das políticas sociais, tendo em vista que o cotidiano das famílias, muitas vezes, está constituído de vínculos simbólicos e afetivos, distintos, portanto, do vínculo legal, compondo uma “rede social de apoio”.

O PNCFC indica que a capacidade da família para desempenhar plenamente suas responsabilidades e funções está ligada ao acesso aos direitos universais de saúde, educação e demais direitos sociais, para que compreenda e supere suas possíveis vulnerabilidades. Condição remetida, diretamente, à questão das políticas públicas sociais.

Outro avanço significativo se fez com a Lei nº 11.340/2006 que cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher e que ficou popularmente conhecida por Lei Maria da Penha. Em seu artigo 5º inciso II, identifica o âmbito da família, “compreendida como a comunidade formada por indivíduos que são ou se consideram aparentados, unidos por laços naturais, por afinidade ou por vontade expressa” e define em parágrafo único que “as relações pessoais enunciadas neste artigo independem de orientação sexual”. Fica, portanto,

reconhecida a condição de relações homoafetivas. Recentemente, a resolução 175 do Conselho Nacional de Justiça de 14/05/2013 avança, ao dispor sobre a habilitação, celebração de casamento civil ou de conversão de união estável em casamento entre pessoas de mesmo sexo, vetando a recusa dos cartórios na celebração de casamento civil entre pessoas do mesmo sexo.

Mioto (2012, p.3) salienta que é necessário reconhecer a família como um espaço complexo que “se constrói e se reconstrói histórica e cotidianamente por meio das relações e negociações” que se estabelecem entre seus membros, entre a sociedade, entre o Estado, o trabalho e o mercado.

Por este apanhado geral, é possível mencionar que tais contextos desenharam novos modelos de organização familiar e, conseqüentemente, sua visibilidade e a aceitação da sociedade (SZYMANSKI, 2002) com variações, dadas as inúmeras possibilidades de família: família nuclear, incluindo duas gerações, com filhos biológicos; famílias extensas, incluindo três ou quatro gerações; famílias adotivas temporárias; famílias adotivas, que podem ser bi raciais ou multiculturais; casais; famílias monoparentais, chefiadas por pai ou mãe; casais homossexuais com ou sem crianças; famílias reconstituídas depois do divórcio; enfim, várias pessoas vivendo juntas, sem laços legais, mas com forte compromisso mútuo (KASLOW, 2001, p. 37, apud SZYMANSKI, 2002, p. 10)<sup>55</sup>.

É preciso ressaltar que o avanço nas legislações e o redimensionamento de conceitos indicam que já não é mais possível falar de família, mas em famílias. Contudo, Baptista (2002) enfatiza que apesar de família ser algo universal e apesar de ainda não termos descoberto outra formação humana capaz de substituí-la, o espaço ocupado pela família na vida individual é contraditoriamente mutável e permanente e tem um significado único para cada pessoa.

Segundo Sarti (2005), falar em família neste começo de século XXI implica referências a mudanças em padrões difusos de relacionamento, pois a família contemporânea comporta uma “enorme elasticidade”. Neste sentido, se o objetivo é o de estudá-la para obter um conhecimento aprofundado, a autora chama atenção para quem são os parceiros nas relações conjugais, que tipo de família criaram e como se dão entre irmãos: filhos de casamentos, divórcios, recasamentos em

---

<sup>55</sup> KASLOW, F.W. Families and family psychology at the millenium. *American Psychologist*, v.56, n.1, p. 37-46, 2001

situações tão diferenciadas. Além disso, ressalta que a delimitação da família fica cada vez mais complexa, na medida em que as relações entre pais e filhos não se resumem, na atualidade, ao núcleo conjugal.

Estas são situações que se impõem no direcionamento mais geral das políticas públicas sociais que tenham como público alvo famílias e que demandam o rompimento com o modelo idealizado e naturalizado. De acordo com Sarti (2005), direcionar ações para famílias requer uma abertura para escuta, a fim de localizar não só os pontos de vulnerabilidade, mas os recursos disponíveis. Isto representa que a capacidade de proteção e de cuidado que família vai conseguir desenvolver passa a ser um diferencial no direcionamento das políticas sociais a fim de que a família possa e consiga cumprir com suas funções básicas.

Em tal contexto, o Estado é chamado a se responsabilizar por aquelas famílias que precisam de ajuda para exercer suas funções parentais e para manter a convivência familiar de crianças e adolescentes, de forma que possam crescer e se desenvolver convivendo com os seus. No entanto, segundo Carvalho (2005), embora a família seja a interface necessária na esfera pública, nesta mesma esfera ainda suscita desconfianças:

A família como expressão máxima da vida privada é lugar de intimidade, construção de sentidos e expressão de sentimentos, onde se exterioriza o sofrimento psíquico que a vida de todos nós põe e repõe. É percebida como nicho afetivo e de relações necessárias à socialização dos indivíduos, que assim desenvolvem o sentido de pertença [...] É um campo de mediação imprescindível (CARVALHO, 2005, p. 271).

Trata-se, portanto, de um campo que não está isento de adversidades, pois para expectativas de respostas positivas da família, é preciso oferecer meios em que se consolidem propostas de inserção da mesma na perspectiva do direito. Isto também equivale valorizar os ativos<sup>56</sup> que a família possui e que podem ser mobilizados na busca de sua autonomia, pois

---

<sup>56</sup> Nos estudos sobre a pobreza, a abordagem dos ativos (*asset vulnerability*), segundo Carneiro (2005), localiza o que os pobres tem, mais do que o que lhes falta. Os ativos englobam recursos tangíveis materiais (físicos, ambientais, construções, equipamentos), recursos humanos (grupos, associações, pessoas, etc) e recursos menos tangíveis (ideias, habilidades, saberes). “A partir do mapeamento dos ativos é possível identificar estratégias de manejo dos ativos (*asset portfolio management*), as formas pelas quais indivíduos, família e comunidades lançam mão de seus ativos durante períodos de crises e mudanças e conseguem ou não sobreviver a elas. [...] refere-se aos estoques de ativos que os pobres acumulam ou perdem durante as crises econômicas” (CARNEIRO, 2005, p. 83).

normalmente os déficits são mais valorizados em detrimento de suas capacidades e potencialidades.

A família está sendo priorizada na agenda de algumas políticas sociais, porém as ações que efetivamente estão sendo materializadas ainda indicam arestas a serem aparadas, de forma que essa prioridade seja efetivada com qualidade. Ver pais e mães em busca de atendimento médico hospitalar para filhos adoecidos e não encontrá-los é um exemplo. Ver mães tentando ter um parto com assistência devida, pais mostrando-se indignados com a atuação descontrolada da polícia ao matar adolescentes em zonas de conflitos são outros exemplos. Presenciar as dificuldades enfrentadas no dia a dia para manter uma criança com necessidades especiais, contando apenas com o atendimento da rede pública de saúde, de assistência social, de educação, também são exemplos. Desta forma, as famílias vão compondo seus “estoques de ativos” a cada enfrentamento de situações que mobilizam alto nível de estresse.

Apontar deficiências, propor medidas e ações que alterem tais deficiências é o desafio posto pela realidade e pelas políticas públicas sociais. Um destes desafios se imbrica diretamente na garantia do direito de convivência familiar, tema que depois de reconhecido na Constituição Federal de 1988 e referendado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, acabou ganhando maior atenção e consistência na última década, dado o número expressivo de crianças e adolescentes privados deste direito e que se encontram vivendo em serviços de acolhimento ou em situação de rua, conforme veremos a seguir.

#### **4.2. O direito à convivência familiar**

O Estatuto da Criança e do Adolescente insere o direito de convivência familiar no conjunto dos direitos humanos fundamentais ao definir que

É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária. (ECA, artigo 4º).

Para complementar esta questão, o artigo 19 do ECA dispõe que “Toda criança ou adolescente tem direito a ser criado e educado no seio da sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária, em ambiente livre da presença de pessoas dependentes de substâncias entorpecentes”.

Estes dois artigos sustentam a importância da manutenção do convívio familiar para a criança e o adolescente crescer e se desenvolver. O ambiente familiar deve ser o local, originariamente, privilegiado para assegurar a proteção, o cuidado, o desenvolvimento físico, mental e social e o processo educativo na interação, na socialização e no aprendizado com as figuras parentais. Por convivência familiar, segundo Rizzini (2006, p.22), “[...] entende-se a possibilidade da criança permanecer no meio a que pertence. De preferência junto à sua família, ou seja, seus pais e/ou outros familiares”, de modo que a concepção de manutenção dos vínculos familiares é tida como condição fundamental para o desenvolvimento da criança. No entanto, caso tal situação não seja possível e, somente depois de esgotadas todas as possibilidades, estabelece-se a ideia de vivência em outra família – família substituta.

O tema da convivência familiar abarca intrinsecamente as questões do vínculo afetivo, do vínculo de pertencimento e de cidadania, traduzindo as suas várias dimensões que vão desde a sobrevivência até a estruturação da pessoa adulta, que ainda assim continua a mantê-los, a readequá-los, a criar e a recriar novos vínculos. O tema expressa, nesse sentido, um movimento dinâmico de sedimentação, construção e reconstrução que vai se moldando na subjetividade de cada um, cuja intensidade e qualidade apresentam variações, que se condicionam ao conjunto de fatores no âmbito interno das relações familiares e ao padrão de suas relações externas.

É conhecido que a vinda de uma criança altera as dinâmicas familiares, sedimenta papéis da rede de parentesco (pais, avós, tios) e requer estruturação do cuidado e atenção. Assim, a convivência familiar, além de estar inserida no direito de viver junto, também se insere na proteção, nos cuidados e na atenção, que sustentarão o seu desenvolvimento. Quando este vínculo do “viver junto” é rompido, independente da causa geradora, há mudanças fundamentais a serem compostas em outros significados para a sua reconstrução ou para a estruturação de novas vinculações. Estas vivências não estão isentas de dor e sofrimento para a criança ou o adolescente e para a família.

As rupturas ocorrem nas mais diversas fases do desenvolvimento da criança e também do adolescente. Quando acontece em seguida do nascimento, pode se efetivar pela entrega de um filho ao nascer e isso tem uma representação emocional e social específica, conforme vimos no capítulo anterior, em relação à tênue diferença entre abandono e entrega. Quando o rompimento do vínculo é causado por um agente externo e, neste caso o Estado, ele deve ocorrer de forma a assegurar os direitos da criança e do adolescente para protegê-los.

As causas que levam ao afastamento da família são situações classificadas como ameaças ou violações de direitos (maus-tratos físicos e psicológicos, violência familiar de maneira geral, dentre outras), no entanto,

Além disso, há outros fatores que dificultam a permanência da criança em casa, tais como a inexistência ou ineficácia das políticas públicas, a falta de suporte à família no cuidado junto aos filhos, as dificuldades de gerar renda e de inserção no mercado de trabalho e a insuficiência de creches e escolas públicas de qualidade, em horário integral, com que os pais possam contar enquanto trabalham. O problema, portanto, é parte do quadro brasileiro mais amplo de desigualdade socioeconômica, comprometendo a garantia de direitos básicos de todos os cidadãos e, em particular, das crianças e adolescentes (RIZINI, 2006, p.23).

Desta forma, o tema da convivência familiar também traz intrinsecamente a questão do contexto em que esta convivência se estrutura e não se circunscreve somente no âmbito familiar, mas tem inter-relação direta e ampla com os contextos social, econômico e cultural. A convivência familiar passou a ganhar notoriedade e ser tratada como tema relevante no debate nacional e internacional, de modo que o Comitê dos Direitos da Criança da ONU passou a recomendar elaboração de normativa internacional sobre o aprimoramento da proteção integral de crianças privadas do convívio familiar.

No Brasil, além da Constituição Federal e do ECA, tornou-se tema presente na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS/1993) que passou a ser tipificado nos serviços do Sistema Único de Assistência Social. Foi tema central no Levantamento Nacional dos Abrigos realizado pelo IPEA no ano de 2003, cuja pesquisa acabou contribuindo para a materialização do Plano Nacional de Garantia, Proteção, Promoção do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC/2006). Também passou a integrar a agenda na estruturação de

eixos de debates em congressos, seminários e grupos de trabalho, a exemplo do Grupo de Trabalho Nacional Pró Convivência Familiar e Comunitária (2005) como iniciativa do UNICEF, composto por 48 organizações governamentais e não governamentais com representantes de todos os estados brasileiros. Inscreve-se na expansão e configuração dos grupos de apoio à adoção pelo país intensificadas no início deste século e tem foco preponderante no documento “Orientações Técnicas aos Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes”, (2009), elaborado pelo CONANDA, CNAS, MDS e SEDH. Enfim, os documentos referidos, legislações e regulamentações evidenciam a necessidade de se processar um reordenamento institucional de órgãos, programas e de projetos em prol do direito à convivência familiar e que, conseqüentemente, tragam a devida remodelação que esta situação demanda. Recentemente a convivência familiar passa a integrar um dos eixos da “Carta de Constituição de Estratégias” em defesa da proteção integral de crianças e adolescentes, elaborada em 2012 com a participação dos três poderes<sup>57</sup>.

O Levantamento Nacional dos Abrigos para Crianças e Adolescentes da Rede de Serviço de Ação Continuada (SAC), promovido pelo IPEA no ano de 2003, identificou a existência de 20 mil crianças e adolescentes abrigadas<sup>58</sup> em 589 abrigos que compõem a rede SAC, ou seja, aqueles que recebem recursos do Governo Federal. Entre outros dados, a pesquisa mostrou que esta medida ainda vinha sendo utilizada em larga escala para suprir a carência de condições econômicas das famílias pois, para 24% da população em questão, o motivo do acolhimento foi a

---

<sup>57</sup> A agência do Conselho Nacional de Justiça publicou em 05/07/2013 que o Poder Judiciário está em fase de finalização das ações para dar efetividade à “Carta de Constituição de Estratégias” em defesa da proteção integral de crianças e adolescentes, elaborada em conjunto com representantes dos três poderes em outubro de 2012 e assinada pelo: Conselho Nacional de Justiça, Conselho Nacional do Ministério Público, Conselho Nacional dos Defensores Públicos, pela Secretaria Especial do Direitos Humanos, Ministério da Justiça, da Educação, do Trabalho e Emprego, Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Ministério da Saúde. O documento apoia-se em quatro eixos estratégicos: acolhimento e convivência familiar, enfrentamento da violência sexual, aperfeiçoamento do sistema socioeducativo e erradicação do trabalho infantil. A íntegra da Carta pode ser acessada pelo site: [www.cnj.jus.br](http://www.cnj.jus.br) e foi publicada no diário oficial no dia 15/10/2012 – DJ-e n. 189, pág. 3. As ações que serão desencadeadas ainda não foram publicizadas.

<sup>58</sup> Muito recentemente a expressão abrigamento cedeu lugar para a expressão acolhimento, que a partir de então, traz uma conotação menos pejorativa e mais ampla de atenção à criança e ao adolescente, em sintonia com as alterações nos demais programas, principalmente aqueles afeto à assistência social e também à saúde. Terminologia proposta no PNCFC e que ficou referendada na Lei 12010 de agosto de 2009 que alterou alguns artigos do ECA e na Lei 12.435 de 2011 - SUAS

pobreza. Em 50,1% dos casos há inter-relação entre a pobreza em termos de carência material com outros fatores, a exemplo da vivência de rua, da exploração do trabalho infantil e da mendicância. Ou seja, nem todas as crianças e adolescentes acolhidos necessariamente “precisariam” ser mantidos nos abrigos, tendo assim seu direito de convivência familiar violado se as políticas públicas sociais estivessem conseguindo efetivamente oferecer o aporte necessário às famílias, para garantir a proteção integral.

Em relação aos vínculos familiares, o IPEA constatou que a grande maioria das crianças acolhidas (86,7%) tinha família e, destas, 58,2% mantinham os vínculos, entretanto, 20% dessas crianças e adolescentes se encontravam nesta situação há mais de seis anos. Fávero (2007), em seu estudo sobre a questão social e perda do poder familiar, pesquisou os processos que tramitaram na Justiça da Infância com sentenças de destituição do poder familiar<sup>59</sup>. A autora verificou que a maioria das ações (47,3%), foi motivada principalmente pela pobreza, evidenciando a relação entre a precariedade de condições de vida e o rompimento legal do vínculo parental. Embora não seja uma única causa que culmine na destituição do poder familiar, as demais causas pontuadas pelos pais, segundo a autora, foram: abandono (31,2%), negligência (9,5%) e violência doméstica (5,0%). Observou-se, ainda, que a mãe é destituída com maior frequência (76,6%), o que sugere núcleo familiar monoparental e filhos com ausência de registro da paternidade.

Para avançar na compreensão dessa realidade que começou a ser desvelada, no ano de 2009 foi iniciado o Levantamento Nacional de Crianças e Adolescentes em Serviço de Acolhimento, realizado pela FIOCRUZ em parceria com o Ministério do Desenvolvimento

---

<sup>59</sup>O poder familiar deve ser exercido igualmente pelo pai e pela mãe e os filhos estão sujeitos a ele enquanto não atingirem a maioridade civil. Implica nos deveres e direitos dos pais e pode ser suspenso ou destituído por sentença judicial. Quando destituído, suprime os poderes (direitos e deveres) do pai ou da mãe, em razão do descumprimento injustificado de suas obrigações e de seus deveres. Para a existência de uma adoção, por exemplo, necessariamente a destituição do poder familiar deve ter sido sentenciada judicialmente. É uma ação complexa em que os pais devem ter assegurada a sua defesa e que demanda esgotar todas as possibilidades e recursos para que aquela criança ou adolescente não tenha os pais destituídos, pois a falta ou a escassez de recursos materiais não constitui motivo suficiente para a perda do poder familiar (ECA, artigo 23). Não existindo outro motivo que por si só autorize a decretação da medida, a criança ou o adolescente será mantido em sua família de origem, a qual deverá obrigatoriamente ser incluída em programas oficiais de auxílio (ECA, artigo 23, § único).

Social. Na divulgação preliminar dos dados, foram identificados 2.400 serviços de acolhimento no país, com um montante aproximado de 54 mil crianças e adolescentes acolhidos, quase três vezes mais do que o número indicado pela pesquisa do IPEA em 2003.

Enquanto no Levantamento do IPEA, o Estado de São Paulo concentrava, na época, mais de um terço (36,3%) dos abrigos pesquisados, o Levantamento da FIOCRUZ identificou a existência de 753 abrigos no Estado (31,37%) com 13.205 acolhidos institucionalmente e 164 crianças e adolescentes acolhidas em programa de família acolhedora. Destes serviços, a maioria expressiva (75,2%) se caracteriza como Organização Não Governamental, 24,3% públicos municipais e apenas 0,5% públicos estaduais. Estes dados foram divulgados em janeiro de 2010 em caráter preliminar e poderão sofrer alterações até a finalização do estudo.

Em 2008, o NEPP/UNICAMP (Núcleo de Estudos de Políticas Públicas) ao promover o Seminário “Perspectivas das Políticas Públicas para a Infância e Juventude depois de 18 anos de ECA: o Direito à Convivência Familiar e Comunitária”, lança o Primeiro Boletim do Observatório da Convivência Familiar e Comunitária, contendo indicadores sobre a situação de crianças e adolescentes na Região Metropolitana de Campinas, inaugurando e publicizando assim, a criação do Observatório da Convivência Familiar no Núcleo de Pesquisa, com vistas a contribuir para o debate e para a reflexão sobre o tema.

Dando continuidade às atividades do Observatório da Convivência Familiar, no ano de 2009 o NEPP promoveu pesquisa junto aos serviços de acolhimento da Região metropolitana de Campinas, com o objetivo de levantar informações sobre tais instituições, para subsidiar as reflexões de limites e possibilidades de implantação do PNCFC na região. De uma forma geral, destacou-se a existência de 28 abrigos contendo 679 crianças e adolescentes (em março de 2009) com medida protetiva de acolhimento institucional.

A convivência familiar também está fortemente inserida na política nacional de assistência social, que adota como princípio estruturante, em sua Lei Orgânica e em seu Sistema Único (SUAS), a condição de política pública vista como direito do cidadão e dever do Estado<sup>60</sup>.

---

<sup>60</sup> É definida como política de seguridade social não contributiva, realizada por um conjunto integrado de ações visando garantir o atendimento às necessidades básicas, o enfrentamento da pobreza, o atendimento às contingências sociais e à universalização de direitos sociais. É política de atenção e de defesa de direitos.

Os destinatários da assistência social são os segmentos populacionais involuntariamente excluídos das políticas sociais básicas, das oportunidades de acesso ao trabalho e a bens e serviços produzidos pela sociedade, das formas de sociabilidade familiar, comunitária e societária, com prioridade para os grupos populacionais que se enquadrem em condições de vulnerabilidade, em desvantagem pessoal e em situações circunstanciais e conjunturais.

A política integra três frentes de atuação: defesa do direito à renda, à segurança alimentar e à assistência social e está configurada na perspectiva sócio territorial, enquanto espaços onde se realizam as intervenções – desta forma, é imprescindível o conhecimento da dinâmica que se processa no cotidiano das populações.

De acordo com o artigo 2º da LOAS, a assistência social tem como objetivos: i) a proteção social, ii) a vigilância socioassistencial que busca analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos e iii) a defesa de direitos que se volta para a garantia de pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais.

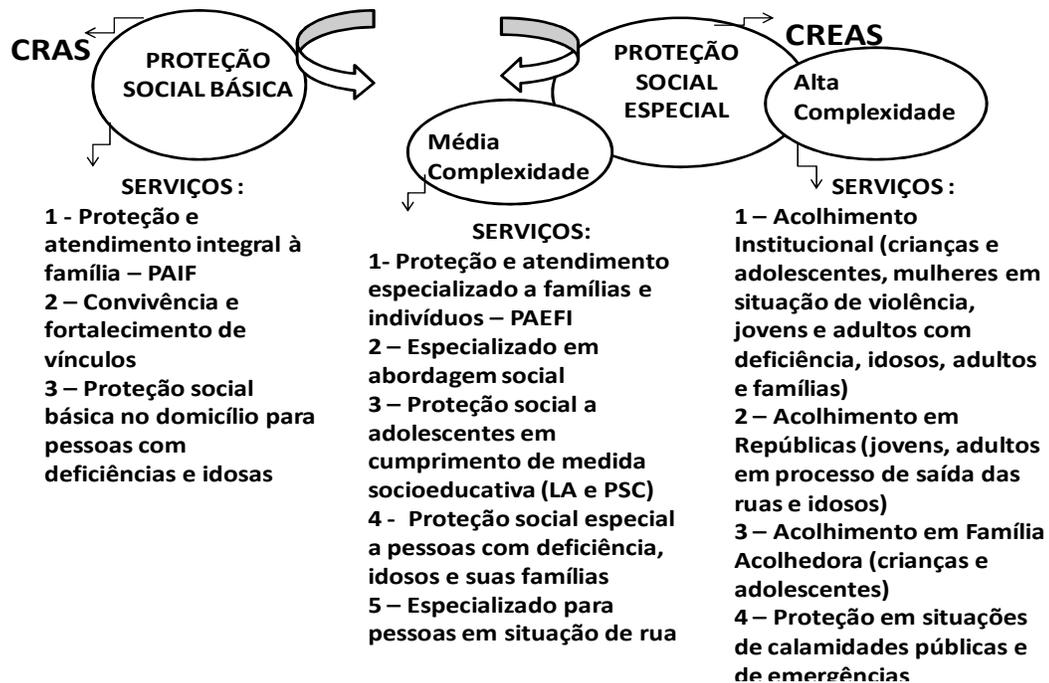
A proteção social visa a garantia da vida, a redução de danos e à prevenção da incidência de riscos e se volta especialmente para a família, maternidade, infância e adolescência e velhice, ao amparo às crianças e adolescentes carentes, à promoção e integração no mercado de trabalho, à habilitação e reabilitação de pessoas com deficiência e sua integração à vida comunitária e, também, à garantia de um salário mínimo ao idoso e à pessoa com deficiência sem meios de prover a subsistência.

Adota a centralidade na família e difere do caráter tutelador e assistencialista. Quando se tem em conta a proteção social, ela deve garantir as seguranças de: sobrevivência (rendimento e autonomia), de acolhida (alimentação, vestuário, abrigo, provisão de necessidades básicas) e convívio familiar (PNAS, 2004).

Na figura 7, podemos visualizar as proteções que estão compostas em dois grandes grupos que definem e organizam as ações e os serviços: Proteção Social Básica, executada nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e Proteção Social Especial, executada no CREAS

(Centro de Referência Especializado de Assistência Social), que se subdivide em média e em alta complexidade.

Figura 7. SUAS: serviços socioassistenciais por níveis de proteção



De acordo com a Política Nacional de Assistência Social, a proteção social básica tem como objetivo a prevenção de situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, da privação (ausência de renda, precário acesso aos serviços públicos), da fragilização de vínculos afetivos – relacionais ou de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras). É executada nos CRAS (Centros de Referência da Assistência Social) e também nas entidades e organizações da sociedade de abrangência dos centros de referências.

O tamanho do município condiciona a quantidade de CRAS que serão necessários, pois esta unidade executa o serviço de proteção social básica e coordena a rede de serviços da

assistência social, composta pelas entidades de assistência social que vinculadas ao SUAS, integram a rede socioassistencial:

“O CRAS é a unidade pública municipal, de base territorial, localizada em área com maiores índices de vulnerabilidade e risco social, destinada à articulação dos serviços socioassistenciais no seu território de abrangência e à prestação de serviços, programas e projetos socioassistenciais de proteção social básica às famílias” (LOAS, art. 6º C, § 1º)

Já a proteção social especial é a modalidade de atendimento destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus-tratos físicos e/ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras. Tais serviços são executados no CREAS (Centro de Referência Especializado de Assistência Social) e possuem uma estreita interface com o sistema de garantia de direitos de proteção jurídico social, demandando uma gestão mais complexa e compartilhada com o Poder Judiciário, Ministério Público e outros órgãos e ações do Executivo, em razão da complexidade dos atendimentos.

“O CREAS é a unidade pública de abrangência e gestão municipal, estadual ou regional, destinada à prestação de serviços a indivíduos e famílias que se encontram em situação de risco pessoal ou social, por violações de direitos ou contingência, que demandam intervenções especializadas da proteção social especial” (LOAS, art. 6º C, § 2º).

Tomando o foco da convivência familiar da criança e do adolescente, temos que a proteção básica trabalha com o fortalecimento da função protetiva da família e dos vínculos, visando que os mesmos não sejam rompidos, numa perspectiva de superação de situações de fragilidade vivenciadas e, portanto, tem um caráter preventivo também; ao passo que a proteção social especial de alta complexidade, que se volta para as violações de direitos, no âmbito do direito à convivência familiar, engloba a família, a criança e o adolescente, cujos vínculos foram rompidos por medida judicial de acolhimento institucional, ou que estão vivendo nas ruas.

De acordo com PNCFC, além da necessidade de se conhecer o número de crianças e adolescentes que vivem nos serviços de acolhimentos, é preciso ações que buscam dar materialidade no rompimento da cultura de institucionalização de crianças, o que levou a

fomentar o debate sobre a necessidade de se oferecer cuidados à família que enfrenta dificuldades acarretadas pela desigualdade social, para manter e exercer suas funções básicas de proteção e de cuidados, [...]“promovendo assim a revisão de paradigmas assistenciais cristalizados na sociedade”, onde “o olhar multidisciplinar e intersetorial iluminou a complexidade e multiplicidade dos vínculos familiares” (PNCF, 2006, p.16); olhar que se amplia na intersetorialidade e na articulação das políticas sociais e não apenas naquelas focalizadas na infância e na juventude.

Naturalmente, essa assertiva desemboca na necessidade de investimentos nas políticas públicas de atenção à família, pois assegurar o direito de viver e crescer em família é tão importante quanto assegurar os demais direitos. O lugar da criança é na família. Fora deste contexto, incorre-se em violação de direitos e, no mais das vezes, em situação de acolhimento institucional ou em vida nas ruas. O PNCFC é o documento mestre norteador do direcionamento mais efetivo sobre a temática da convivência familiar e vem marcar, efetivamente, a relevância da representação da defesa deste direito fundamental, que há muito ficou relegado e esquecido nos muros dos grandes orfanatos do país.

#### **4.2.1. O plano nacional de promoção, proteção e defesa do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária e suas interfaces com a educação**

Preliminarmente, é preciso ressaltar algumas tipologias utilizadas em relação à família e ao acolhimento, as quais embasam as ações que veremos a seguir. Quanto às famílias, temos: i) Família de origem ou natural: aquela formada pelos pais e seus descendentes, ou por qualquer um dos pais; ii) Família extensa: a que se estende para além da família de origem, incluindo a rede de parentesco dado pelos laços biológicos, tais como avós e tios, etc; iii) Família acolhedora: é a família devidamente inscrita e cadastrada em Programa Público de Família Acolhedora para acolher, em seu núcleo familiar, crianças e adolescentes afastadas do convívio com sua família de origem ou extensa; iv) Família substituta: é a que substitui a família de origem e a família extensa por adoção, onde os vínculos de parentescos consanguíneos são rompidos para serem reconstituídos em novos vínculos familiares.

Em relação ao acolhimento, há duas distinções básicas: acolhimento institucional e acolhimento familiar. O acolhimento institucional se refere à inserção da criança e do adolescente no abrigo, ou seja, no serviço de acolhimento. O acolhimento familiar se volta para a inserção da criança e do adolescente em um programa específico de família acolhedora. Em ambas as situações, o acolhimento é medida protetiva e deve ser determinada pela justiça da infância e da juventude.

O foco que estamos privilegiando neste capítulo é o acolhimento institucional, pois, embora ambos sejam programas que acolhem crianças e adolescentes, possuem características diferentes em relação ao desenho e à estrutura de funcionamento.

Voltemos, portanto, ao PNCFC, que apresenta algumas características peculiares: foi construído de forma participativa por uma comissão intersetorial e deliberado conjuntamente pelos conselhos nacional de assistência social e dos direitos da criança e do adolescente, indicando assim um marco para o planejamento intersetorial da ação pública. Contou com a colaboração de vários profissionais para sua elaboração e tem em seu bojo a proposta de integração articulada de várias políticas sociais setoriais, além de prever que todos os municípios construam seus respectivos planos, de forma que a convivência familiar e comunitária sejam objeto de atenção e de valorização.

O PNCFC está orientado por três grandes temas básicos: valorização da família; reordenamento dos abrigos e implementação de programas de famílias acolhedoras e adoção centrada no interesse da criança e do adolescente. Para alcançar seus objetivos foram estabelecidas nove diretrizes, cujas ações (138 ao todo) estão ancoradas na participação e integração de diversos órgãos públicos, organizações da sociedade e universidades e devem ser executadas até o ano de 2015<sup>61</sup>. Tímidos avanços em relação à elaboração do Plano por parte dos municípios são percebidos, pois muitos deles ainda não construíram os seus. Tímidos avanços também das esferas nacional e estadual, em relação aos incentivos e ao suporte para que os municípios construam seus respectivos Planos. No período atual, as ações de longo prazo já deveriam estar sendo desencadeadas.

---

<sup>61</sup> As ações estão classificadas em curto prazo (2007-2008), médio prazo (2009-2011), longo prazo (2012-2015) e ações permanentes (2007-2015).

A concretização deste Plano equivale à concretização de uma política pública de convivência familiar e, para tanto, requer investimento, compromisso, vontade política e engajamento nesta temática. Requer também mudança de concepção, estruturação de metodologia e fluxos de trabalho para que se torne realidade. Uma visão sintetizada em relação às diretrizes que indicam os caminhos a serem percorridos para a sua efetivação pode ser visualizada no quadro 14. Cabe ressaltar que optamos por agrupá-las tomando como referência a questão do fortalecimento do vínculo, da ruptura de vínculo, da colocação em família substituta, da participação e do controle social, para favorecer uma compreensão didática e por entendermos que destes quatro grandes agrupamentos decorrem as questões específicas. É preciso salientar, no entanto, que no PNCFC estas diretrizes não estão postas com estas separações:

Quadro 14. Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária: diretrizes e questões estruturais necessárias para sua implementação.

Agrupamentos	Diretrizes	Âmbito geral da ação	Conjunto de questões estruturais necessárias
Fortalecimento do vínculo familiar	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Centralidade da família nas políticas públicas;</li> <li>2. Primazia da responsabilidade do Estado no fomento de políticas integradas de apoio à família;</li> <li>3. Reconhecimento das competências da família na sua organização interna e na superação de dificuldades;</li> <li>4. Respeito à diversidade étnico-cultural, à identidade e orientação sexuais, à equidade de gênero e às particularidades das condições físicas, sensoriais e mentais;</li> </ol>	<p>Ações voltadas para a família de modo que possa ter condições de desempenhar suas competências, superar suas dificuldades. Potencializá-la para exercer a proteção, a socialização e o desenvolvimento de sua autonomia.</p>	<p>Programas, ações e serviços derivados das políticas sociais setoriais e da articulação entre as mesmas;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Estruturação de serviços específicos de prevenção e também de intervenção em situações de risco e de enfraquecimento dos vínculos familiares;</li> <li>- Capacitação dirigida aos profissionais;</li> <li>- Desenvolvimento de fluxos de trabalho, de mecanismos de monitoramento e de avaliação.</li> </ul>
Rompimento de vínculo e reintegração familiar	<ol style="list-style-type: none"> <li>5. Fortalecimento da autonomia do adolescente e do jovem adulto na elaboração do seu projeto de vida;</li> <li>6. Garantia dos princípios de excepcionalidade e provisoriedade nos Programas de Famílias Acolhedoras e de Acolhimento Institucional de crianças e adolescentes;</li> <li>7. Reordenamento dos programas de Acolhimento Institucional;</li> </ol>	<p>Serviços de acolhimento devidamente reordenado de acordo com o ECA e com o desenvolvimento de programas e ações que busquem o fortalecimento do vínculo familiar com vistas à reintegração familiar e ações que visem desenvolver autonomia nos adolescentes para uma vida independente, quando atingirem maioria e forem desacolhidos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Implantação de Programa de Família Acolhedora.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reestruturação geral – técnica, administrativa e financeiramente dos serviços de acolhimento;</li> <li>- Criação de lei municipal para implantação do Programa Família Acolhedora e desenvolvimento de capacidade de implantação e funcionamento do programa;</li> <li>- Apoio financeiro (rubrica no orçamento público) para os serviços de acolhimento institucional e familiar.</li> </ul>
Colocação em família substituta	<ol style="list-style-type: none"> <li>8. Adoção centrada no interesse da criança e do adolescente;</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Quando esgotadas as possibilidades de reintegração familiar evitar prolongamento desnecessário no abrigo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desenvolvimento de metodologia de busca ativa de famílias adotantes;</li> <li>- Campanhas sobre adoção para quebra de</li> </ul>

		para que a criança tenha o seu direito de convivência familiar assegurado.	preconceitos e para estimular as adoções “necessárias” de grupos de irmãos, diferentes etnias e crianças especiais; - Maior agilidade do Poder Judiciário em relação à adoção; - Atendimento qualificado (saúde, assistência social e poder judiciário) à gestante ou a mãe que manifesta desejo de entrega do filho.
Participação e controle social	9. Controle social das políticas públicas.	Conselhos de políticas públicas e conselho dos direitos da criança e do adolescente implantados com efetivo funcionamento, para congregar a participação da sociedade e auxiliar no processo de gestão administrativa, financeira e técnico-operativa da política e, sobretudo, para o controle da transparência da destinação de recursos financeiros.	- Desenvolvimento de capacidade de funcionamento do conselho e capacitação; - Atuação efetiva no monitoramento, na avaliação da política e dos serviços, na deliberação e na fiscalização, bem como na elaboração de propostas da lei orçamentária.

Fonte: Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária – PNCFC (2006)

Tais diretrizes permitem observar que a extensão de ações incorpora um número significativo de atores institucionais dos mais diversos segmentos e tem como proposta fundamental, evitar o acolhimento de crianças e adolescentes para assegurar a convivência familiar. As ações propostas pelo PNCFC devem ser operacionalizadas pelas diferentes instâncias nacionais em articulação e integração com os vários setores e órgãos, com as políticas públicas, com as organizações não governamentais e com os conselhos, demonstrando, assim, a amplitude dos desafios a serem enfrentados.

No conjunto de suas 138 ações, o Plano propõe que em 27 delas a educação, através do Ministério da Educação (MEC), se insira como parceira. Ou seja, próximo de 20% das ações se

vinculam a esta parceria com a educação. As propostas que trazem estas interfaces podem ser articuladas de forma que a educação, no conjunto dos demais atores, se constitui como espaço que oferece várias possibilidades de fortalecimento e também de garantia de convivência familiar. Esta situação vem referendar a importância da participação da educação neste tema e nos permite, mais uma vez, ressaltar que ela tem sido chamada a integrar-se, cada vez mais, nas articulações das políticas públicas sociais.

As ações do PNCFC estão organizadas em quatro grandes eixos estratégicos: i) Análise da Situação e Sistemas de Informação; ii) Atendimento; iii) Marcos Normativos e Regulatórios; iv) Mobilização, Articulação e Participação. Vejamos, então, os principais elementos contidos em cada um destes eixos em relação à integração e à participação da educação.

*i) Análise da Situação e Sistemas de Informação*

Este eixo compreende 17 ações ao todo e duas delas incluem o MEC no conjunto dos demais atores

Quadro 15. Plano Nacional de Convivência Familiar: ações interfaceadas com a educação no eixo análise da situação e sistemas de informação

Objetivo	Ações	Cronograma	Atores
1. Aprofundamento do conhecimento em relação à situação familiar das crianças e adolescentes em seu contexto sócio-cultural e econômico identificando os fatores que favorecem ou ameaçam a convivência familiar e comunitária	1.1. Verificar juntos as instâncias (federais, estaduais e municipais) os dados quantitativos e qualitativos disponíveis sobre crianças, adolescentes e famílias	Curto Prazo (2007-2008)	SEDH, MDS, MS, MEC e IPEA/MPO, instituições de pesquisa, Gestores e Conselhos Estaduais e Municipais
	1.2. Realizar pesquisas nacional, estaduais/ distrital e municipais, quantitativas e qualitativas, sobre a convivência familiar e comunitária, comparando situações de manutenção ou fortalecimento de vínculos com outras de seu enfraquecimento ou ruptura, com posterior socialização dos dados e discussão dos resultados .	Médio Prazo (2009-2011)	MDS, SEDH, MS, MEC e CONANDA, IPEA/MPO, Instituições de pesquisa, Gestores e Conselhos Estaduais e Municipais

Fonte: Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária – PNCFC (2006)

O sistema de informação se volta para o conhecimento da criança e do adolescente em relação à sua situação familiar, ao seu contexto social, cultural e econômico para que seja possível identificar condicionantes que favoreçam ou ameacem a convivência familiar. Para tanto, propõe não só a verificação dos dados existentes sobre crianças e famílias nas três esferas da federação, mas a produção de dados locais também.

Necessariamente tal proposta indica que, além de pesquisas em bancos de dados oficiais e acadêmicos, a coleta e o levantamento de dados municipais devem mapear e traçar o perfil do território para se conhecer as ações existentes e seus resultados, bem como para elencar aquelas que são deficitárias e as que demandam ajustes, assim como para criar novas. Por consequência, se a questão da convivência familiar está também inter-relacionada com a questão do acolhimento institucional e com adoção, tais indicadores não podem ficar de fora deste mapeamento.

Levantar dados requer também que se pense em formas de socializá-los, visando balizar e sustentar as reflexões a serem desencadeadas nas diferentes áreas, para tanto é preciso identificar uma comissão responsável pela organização e socialização dos dados que serão levantados no Município. Tal operação pressupõe que todos os parceiros se disponibilizem a fornecer os indicadores de suas respectivas áreas. A educação, por exemplo, oferecendo indicadores de evasão escolar, de situações problemas que ocorrem no dia a dia da escola, de crianças com dificuldade de aprendizagem, entre outros. O conselho tutelar dispendo de sua estatística mensal em relação aos casos atendidos, a saúde informando áreas de maiores riscos em especial do programa saúde da família e dos agentes comunitários de saúde, a cultura, o esporte, a assistência social, os serviços de acolhimento, a vara da infância e da juventude e assim sucessivamente, pontuando não apenas o quantitativo, mas, sobretudo, construindo uma análise qualitativa de suas ações, localizando os avanços e os pontos de estrangulamento que devem ser superados. Os conselhos de políticas públicas também devem se integrar neste rol de atores, na medida em que poderão pontuar as deficiências e as necessidades de ações, bem como a realidade com que trabalham diariamente.

Organizar dados como indicadores é prática que precisa ser incentivada e introduzida nas mais diversas áreas, para que seja possível o conhecimento da realidade, quando se pretende o

conhecimento de sua dimensão. Os articuladores responsáveis por esta prática são os conselhos nacionais da assistência social e dos direitos da criança e do adolescente, o ministério do desenvolvimento social, a secretaria especial dos direitos humanos em âmbito federal e os respectivos conselhos e o órgão gestor da assistência social em âmbitos estadual e municipal.

De acordo com o PNCFC, os resultados que se esperam são os de que o conhecimento seja sistematizado, as pesquisas realizadas e os dados socializados e discutidos para a construção do diagnóstico da situação da criança e do adolescente e, a partir dele, construir um retrato que permita localizar as necessidades, traçar metas e planos e estruturar o atendimento, de forma que o direito à convivência familiar seja assegurado e, conseqüentemente, não violado.

*ii) Atendimento*

Do total das 61 ações propostas no eixo do atendimento, 10 requerem a inserção do MEC nas articulações.

Quadro 16. Plano Nacional de Convivência Familiar: ações interfaceadas com a educação no eixo atendimento

Objetivos	Ações	Cronograma	Atores
<p>1. Articulação e integração entre as políticas públicas de atenção às crianças, aos adolescentes e às famílias considerando e respeitando as especificidades e diferentes características regionais, estaduais e municipais (porte, geografia, densidade demográfica, renda, cultura, entre outros), garantindo, primordialmente, o direito a convivência familiar e comunitária</p>	<p>1.1. Estimular a integração dos conselhos municipais (direitos da criança e do adolescente, assistência social, pessoa com deficiência, saúde, educação, anti drogas e outros) para elaboração de estratégias de integração da rede de atendimento às famílias, conforme as peculiaridades locais, com prioridade para as família em situação de vulnerabilidade, com vínculos fragilizados ou rompidos.</p>	<p>Médio Prazo (2009-2011)</p>	<p>SEDH, MDS., MEC, MS, CONANDA, CNAS, CONADE, CNS, CNE, e Gestores estaduais e municipais</p>
	<p>1.3. Utilizar os indicadores e critérios estabelecidos nas políticas públicas e sociais para identificar as famílias em situação de vulnerabilidade a serem incluídas em Programas e serviços de Apoio Sócio-Familiar visando garantir o direito à convivência familiar e comunitária</p>	<p>Longo Prazo (2012-2015)</p>	<p>MDS, SEDH, MS, MEC, Gestores Estaduais e Municipais e Conselhos Tutelares</p>
	<p>1.4. Estimular a ação integrada de Programas e serviços de Apoio Sócio-Familiar por meio de ações articuladas de prevenção à violência contra crianças e adolescentes em parceria com a família e a comunidade</p>	<p>Curto Prazo (2007-2008)</p>	<p>MDS, SEDH, MEC, MS, CONANDA, CNAS, Gestores e Conselhos Estaduais e Municipais</p>
	<p>1.6. Incluir, nos serviços oferecidos pelo CRAS, pela Estratégia de Saúde da Família e pelas escolas, ações de orientação às famílias quanto à educação de filhos</p>	<p>Médio Prazo (2009-2011)</p>	<p>MDS, MS, MEC, Gestores Estaduais e Municipais</p>
	<p>1.7. Ampliar a oferta e garantir o acesso aos serviços de educação infantil para crianças de 0 a 5 anos em famílias em vulnerabilidade com vistas à garantia da convivência familiar e comunitária</p>	<p>Longo Prazo (2012-2015)</p>	<p>MDS, SEDH, MEC, Conselhos nacional, estaduais e municipais de educação</p>

3. Ampliação da oferta de serviços de Apoio Sócio-Familiar	3.3. Ampliar os programas e serviços de apoio pedagógico, sócio-cultural, esportivos e de lazer às crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade.	Longo Prazo (2012-2015)	MEC, MinC, Ministério do Esporte e Gestores Estaduais e Municipais
	3.6. Incorporar ações que assegurem o direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária à Política Nacional para a População de Rua	Médio Prazo (2009-2011)	MDS, SEDH, MTE, MS, MEC, MinC, Ministério das Cidades, Justiça da Infância e da Juventude Gestores Estaduais e Municipais
	3.7. Elaborar e implementar ações específicas para crianças e adolescentes em situação de moradia na rua e suas famílias, que contemplem o direito à convivência familiar e comunitária	Médio Prazo (2009-2011)	MDS, SEDH, MTE, MS, MEC, MinC, Ministério das Cidades, Justiça da Infância e da Juventude Gestores Estaduais e Municipais
4. Empoderamento das famílias para melhor orientar e cuidar de seus filhos com mais acesso a informação, a espaços de reflexão, visando maior conscientização sobre os direitos de cidadania, o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários e a participação social	4.1. Desenvolver ações educativas para a conscientização das famílias sobre o cuidado e educação dos filhos	Médio Prazo (2009-2011)	MDS, SEDH, MEC, MS, Ministério das Comunicações CONANDA, CNAS, CONAD, Gestores Estaduais e Municipais, Redes Públicas de Rádio e TV e ANDI
	4.2. Estimular a criação de projetos de oficinas culturais e artísticas na rede pública de educação básica, enquanto espaço de reflexão, fortalecendo a convivência familiar e comunitária	Médio Prazo (2009-2011)	SEDH, MEC, MinC, Secretarias Estaduais e Municipais de Educação

Fonte: Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária – PNCFC (2006)

De acordo com o PNCF, família em situação de vulnerabilidade ou risco social é aquela que enfrenta condições sociais, culturais ou relacionais adversas ao cumprimento de suas responsabilidades, ou famílias cujos direitos encontram-se ameaçados ou violados. Assim, o atendimento requer o esforço de integração das políticas setoriais no desenvolvimento de ações voltadas a favorecer a permanência da criança em sua família, com especial atenção para as que se encontram em situação de vulnerabilidade social com risco de rompimento de vínculos e para as que já estão com os vínculos rompidos.

Inclui também o desenvolvimento de serviços que previnam a violência contra a criança e o adolescente, bem como ações de orientação às famílias em relação à educação de filhos. A prevenção da violência tem um peso significativo nos dias atuais. Como forma de fortalecer a convivência familiar estão previstas ações que contribuem para o “empoderamento” das famílias, para melhor orientar e cuidar de seus filhos. Empoderamento, de acordo com o Plano, diz respeito à potencialização da capacidade e dos recursos da família para o enfrentamento de desafios inerentes às diferentes etapas do ciclo de desenvolvimento familiar, para a superação de condições adversas, tais como condições de vulnerabilidade e de violação de direitos.

O PNCF propõe “estimular a ação integrada de programas e serviços de apoio sócio familiar por meio de ações articuladas de prevenção à violência contra crianças e adolescentes em parceria com a família e a comunidade” (eixo 2, objetivo 1, ação 1.4 – grifos nosso). Propõe também, “estimular a criação de projetos de oficinas culturais e artísticas na rede pública de educação básica, enquanto espaço de reflexão, fortalecendo a convivência familiar e comunitária” (eixo 2, objetivo 4, ação 4.2), cujos resultados esperados são os de que os programas se articulem e se integrem e os serviços de orientação sejam implantados, sendo os conselhos de direitos da criança e do adolescente e o da assistência social, os principais articuladores destas ações.

Deste modo, a criação articulada de espaços geradores de reflexões se constitui de ações educativas para conscientização da família sobre cuidados e educação de filhos, como forma de fortalecer a convivência familiar. Os CRAS, o Programa Saúde da Família, as creches e as escolas, são alguns destes espaços possíveis. A creche e o ciclo da educação fundamental, em especial, apresentam um potencial valioso quando se pretende gerar espaços de orientação e de

reflexão quanto à educação de filhos, sobretudo, para prevenir a violência doméstica e a violência intrafamiliar.

Vimos no capítulo anterior que, atualmente, a creche também é considerada espaço de proteção social da criança e de prevenção. Assim, pode contribuir inclusive para o rompimento de situações de vitimização, desde que o trabalho com famílias esteja definido como uma de suas vertentes de atuação e inserido no projeto pedagógico de maneira efetiva (SANTANA, 2002). Este desafio demanda a construção e a recriação de um novo tipo de vínculo dos profissionais com as famílias atendidas nas creches, o que naturalmente requer capacitação e comprometimento, pois violência intrafamiliar e práticas educativas familiares são temas (e situações) que se entrecruzam na rotina da creche.

Santana (2002) retrata bem as possibilidades de a creche ser o órgão de prevenção de vitimizações e mesmo de ruptura com o ciclo vitimizador, na medida em que pode, desde o acolhimento para a inscrição de uma vaga, começar a tomar contato mais direto com o tipo de dinâmica familiar daquela criança. Pode observar, pelas manifestações da criança, sua condição de vitimização e pode ser o espaço em que a família seja trabalhada de forma a romper com este ciclo para alterar seu padrão de educação. De acordo com o autor:

Com base em um trabalho conjunto que envolve órgãos de proteção à infância e atendimentos de orientação e apoio às famílias, a colocação de filhos de pais com dificuldades de maternagem/parentagem numa creche em estágio não avançado de danos para a criança, poderia evitar muitos casos de vitimização e que tantas outras fossem retiradas de casa e enviadas para abrigos, ou até, para a adoção, devido à intervenção tardia. Isso aponta para a necessidade de ampla conscientização sobre a importância da creche na prevenção e interrupção da violência intrafamiliar contra crianças (SANTANA, 2002, p.320).

Ou seja, a creche enquanto espaço que pode evitar o rompimento do vínculo familiar é também mais um dos recursos que assegura a convivência familiar. É necessário reafirmarmos a importância da creche como prioridade absoluta na agenda da política educacional, no sentido de garantir maior cobertura da população demandatória, para aumentar sua capacidade de inclusão.

iii) *Marcos Normativos e Regulatórios*

Eixo composto por 23 ações sendo duas em interface com a participação do MEC.

Quadro 17. Plano Nacional de Convivência Familiar: ações interfaceadas com a educação no eixo marcos normativos e regulatórios

Objetivo	Ações	Cronograma	Atores
2. Aprimoramento dos procedimentos de comunicação às autoridades competentes dos casos de violação de direitos de crianças e adolescentes nos estabelecimentos de educação básica e saúde, conforme previsto no ECA	2.1. Regular os mecanismos de notificação às autoridades competentes, por parte dos dirigentes de estabelecimentos de educação básica e de Unidades de Saúde dos casos de violação de direitos envolvendo suas crianças e adolescentes	Curto Prazo (2007-2008)	CONANDA, MEC, MS, CNE e CNS
	2.2. Ampliar a responsabilidade legal dos dirigentes de educação básica e de saúde quanto à comunicação ao Conselho Tutelar nos casos de maus-tratos e violação de direitos das crianças e adolescentes da rede educacional e nos serviços de saúde	Médio Prazo (2009-2011)	SEDH, CONANDA, CNE, CNS, MS e MEC

Fonte: Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária – PNCFC (2006)

Em geral, entre os anos de 1980 e de 1990, o aporte teórico e legal produziu marcos regulatórios paradigmáticos para o avanço na conceituação, no atendimento e na implementação de políticas públicas em relação à criança e ao adolescente e, novamente, os marcos normativos exercem importante influência no remodelamento de ações.

O PNCFC traça como objetivo aprimorar os mecanismos de comunicação de violações de direitos nos estabelecimentos de educação básica e de saúde. A questão que norteia esta proposição tem como pano de fundo a baixa adesão em relação à comunicação de maus tratos, tanto da escola como das unidades de saúde, em que pesem a obrigatoriedade e as penalidades administrativas que advêm quando a comunicação não se efetiva adequadamente, conforme já demonstramos no capítulo anterior. Segundo Santana (2002), uma vez inserido em trabalho na infância e na adolescência, o profissional deve estar ciente dos deveres inerentes e das responsabilidades, tais como a obrigatoriedade de notificação, mesmo que em determinados contextos sejam gerados dilemas angustiantes aos profissionais.

No ano de 2000, o Governo do Estado de São Paulo promulgou a Lei Estadual 10.498, dispondo sobre a obrigatoriedade da Notificação Compulsória de Maus-Tratos contra crianças e adolescentes e, em 2001, o Ministério da Saúde publicou a portaria 1968 de 25 de outubro, estabelecendo a obrigatoriedade da notificação para os profissionais dos estabelecimentos do SUS (Sistema Único de Saúde). Em 2009 foi implantada no SINAN (Sistema de Informação de Agravos de Notificação) do Ministério da Saúde, a notificação da violência sexual e/ou outras violências para os atendimentos por violências no SUS, que deve ser realizada de forma universal, contínua e compulsória, nas situações de suspeita de violências envolvendo crianças, adolescentes, mulheres e idosos. Os dados registrados por este Sistema de Informação,

[...] representam só a ponta do iceberg das violências cotidianas que efetivamente acontecem: as que demandam atendimento do SUS e que, paralelamente, são declaradas como violência. Por baixo desse quantitativo visível, um enorme número de violências cotidianas nunca chega à luz pública. [...] no SINAN, no ano de 2011 foram registrados 39.281 atendimentos na faixa de <1 a 19 anos idade, o que representam 40% do total de 98.115 atendimentos computados pelo sistema nesse ano de 2011. (WAISELFISZ, 2012, p.64)

O Mapa da Violência de Crianças e Adolescentes do Brasil (2012) adotou como eixo central as causas externas de mortalidade de crianças e adolescentes do país e assinala que as mesmas vêm crescendo nas últimas décadas. Em 1980, representavam 6,7% do total de óbitos, já em 2010 atingiu 26,5%. As causas externas formam responsáveis por 53,2% do total de mortes entre 1 a 19 anos no ano de 2010. Isoladamente, homicídios de crianças e adolescentes foram responsáveis por 22,5% do total de óbitos nessa faixa. O Mapa indica, ainda, que em todas as faixas etárias a residência é o local preponderante onde as violências ocorrem (63.1%) e o índice de reincidência é da ordem de 31.8%. Prevalece a violência física (40,5%), cujos pais são, na maioria, os responsáveis, seguida da violência sexual notificada em 20% dos atendimentos, com especial concentração na faixa de 5 a 14 anos de idade, sendo meninas a maioria das vítimas. Em terceiro lugar, a violência psicológica ou moral com 17% dos atendimentos notificados pelo SINAN e muito próximo deste quantitativo, vem o abandono em 16% dos casos, com forte concentração na faixa menor que 1 até 4 anos de idade.

O resultado esperado desta propositura no PNCFC é o de que os mecanismos de notificação sejam regulamentados, devendo o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente ser o ator articulador para desencadear as ações necessárias. Este trabalho demanda uma mudança de padrão cultural para que as transformações desejadas possam se efetivar.

*iv) Mobilização, Articulação e Participação*

Das 37 ações, 13 requerem a participação da educação em conjunto com os demais atores. É preciso salientar que para favorecer um melhor efeito visual optamos por separar os quadros por objetivos.

Quadro 18. Plano Nacional de Convivência Familiar: ações interfaceadas com a educação no eixo mobilização, articulação e participação – objetivo 2

<b>Objetivo</b>	<b>Ações</b>	<b>Cronograma</b>	<b>Atores</b>
2. Integração e compatibilização das ações do PNCFC com o Plano Nacional de Fortalecimento do Sistema de Garantia de Direitos, o Sistema Nacional Atendimento Socioeducativo, o Plano Decenal da Política de Assistência Social, o Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil, a Política Nacional de Atenção à Pessoa com Deficiência e as Diretrizes para o Processo de Desinstitucionalização de Crianças e Adolescentes em Território Nacional	2.2. Realizar seminários para integração e compatibilização do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária e os demais Planos, Políticas e Diretrizes em âmbito nacional, regional, estadual/distrital e municipal	Médio Prazo (2009-2011)	SEDH, MDS, MS, MEC, CONANDA, CNAS, CNS, CNE, CONAD e Gestores e Conselhos Estaduais e Municipais

Fonte: Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária – PNCFC (2006)

Quadro 18.1. Plano Nacional de Convivência Familiar: ações interfaceadas com a educação no eixo mobilização, articulação e participação – objetivo3

Objetivo	Ações	Cronograma	Atores
3. Articulação e integração dos programas e das ações governamentais nos âmbitos Federal, Estadual/Distrital e Municipal, considerando o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária	3.1. Constituir comissão intragovernamental, nas três esferas de governo, com a tarefa de articular os programas, serviços e ações desenvolvidos no âmbito da Direitos Humanos, Saúde, Assistência Social, Educação, Esporte, Cultura, Trabalho e Emprego, entre outros, que têm interface com o direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes	Curto Prazo ( <i>Constituição da Comissão</i> )  Médio Prazo ( <i>Integração programas, serviços e ações</i> )	MPO, MDS, SEDH, MS, MEC, MinC, Ministérios dos Esportes, Comunicações, Cidades, Justiça, Gestores e Conselhos Estaduais e Municipais
	3.5. Articular com o MS e o MEC e respectivos órgãos estaduais e municipais para a implantação obrigatória de comissões de prevenção à violação de direitos de crianças e adolescentes na rede educacional e hospitalar	Médio Prazo (2009-2011)	MS, MEC, SEDH, MDS, CONANDA, CNAS e Gestores Estaduais e Municipais
	3.7. Articular com o MEC e respectivos órgãos estaduais e municipais a inclusão do tema “direitos e deveres da criança e do adolescente” como temática transversal a ser desenvolvido na rede de educação básica	Médio Prazo (2009-2011)	SEDH, MEC, MDS, CONANDA, CNAS, CNE, Gestores Conselhos Estaduais e Municipais
	3.8. Articular com o MEC o acompanhamento da implementação do FUNDEB, de modo a garantir a aplicação do fundo ao atendimento de crianças na educação infantil (0 a 5 anos)	Curto Prazo (2007-2008)	SEDH, MEC, MDS, CONANDA e CNAS
	3.10. Articular as áreas da Saúde, da Educação, da Justiça, da Assistência Social e da Segurança Pública, em âmbito nacional, estadual/distrital e municipal, a inclusão do tema dos direitos da criança e do adolescente nos programas de concurso público	Curto Prazo (2007-2008)	SEDH, MDS, MS, MEC, MJ, CONANDA, CNAS, CNE, CNS, CNJ, Gestores Estaduais e Municipais, Tribunais de Justiça, Defensorias Públicas e MP

Fonte: Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária – PNCFC (2006)

Quadro 18.2. Plano Nacional de Convivência Familiar: ações interfaceadas com a educação no eixo mobilização, articulação e participação – objetivos 5 e 6

Objetivos	Ações	Cronograma	Atores
5. Mobilização junto às Instituições de Ensino Superior (IES) para a formação de recursos humanos especializados no atendimento de crianças, adolescentes e famílias, com foco no fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários	5.1. Articular com a Secretaria de Educação Superior (SESU), as IES e as agências financiadoras (especialmente CNPq e CAPES) a criação de programas de extensão, pós-graduação e pesquisa sobre os direitos da criança e do adolescente e o trabalho social com famílias	Médio Prazo (2009-2011)	MEC, MDS, SEDH, CONANDA, CNAS, CNE, IES, Conselho de Reitores das Universidades Federais e agências financiadoras
	5.2. Articular com as IES a criação de disciplinas nas grades curriculares dos cursos de graduação sobre os direitos da criança e do adolescente especialmente nas áreas de direito, serviço social, pedagogia, psicologia, medicina e enfermagem	Médio Prazo (2009-2011)	SEDH, MDS, MEC, CONANDA, CNAS, CNE e Conselho de Reitores das Universidades Federais
6. Articulação com o Ministério da Educação CONANDA e CNAS Educação visando a mobilização das redes estaduais e municipais de ensino para formação de recursos humanos no direito à convivência familiar e comunitária	6.1. Oferecer capacitação para professores da rede pública de ensino básico para abordar questões relativas aos direitos das crianças e adolescentes, ao Apoio Sócio-Familiar e ao Sistema de Garantia de Direitos	Médio Prazo (2009-2011)	MEC, SEDH, MDS, CONANDA, CNAS, CNE e Gestores Estaduais e Municipais
	6.2. Articular com o MEC a implantação, nas redes de ensino público, de programas voltados às famílias e aos alunos, com o objetivo de conscientizar acerca dos direitos da criança e do adolescente e o fortalecimento dos vínculos familiares	Médio Prazo (2009-2011)	MEC, SEDH, CONANDA e CNAS

Fonte: Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária – PNCFC (2006)

Quadro 18.3. Plano Nacional de Convivência Familiar: ações interfaceadas com a educação no eixo mobilização, articulação e participação – objetivos 7 e 10

Objetivos	Ações	Cronograma	Atores
7. Mobilização e articulação de diferentes atores do Sistema de Garantia de Direitos e da Proteção Social, para o fortalecimento da família, a garantia da provisoriedade e excepcionalidade do Acolhimento Institucional, o reordenamento dos Programas de Acolhimento Institucional e a divulgação de alternativas à Institucionalização	7.1. Incluir a temática da convivência familiar e comunitária de forma permanente em: - Seminários, Estaduais, Regionais e Nacionais de Assistência Social, Saúde, Educação e de Direitos da Criança e Adolescente	Curto Prazo (2007-2008)	SEDH, MDS, MS, MEC, CONANDA, CNAS, CNS, CNE, Tribunais Justiça, ABMP, MP, ANADEP, Gestores e Conselhos Estaduais e Municipais e Conselhos Tutelares
	7.2. Garantir o monitoramento por meio da Sociedade Civil Organizada, dos Centros de Defesa, dos Parlamentares, da Defensoria Pública, da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), do Ministério Público, dos Conselhos Profissionais, Conselhos Setoriais e de Direitos, do efetivo cumprimento da Lei nos Programas de Apoio Sócio-Familiar, de Acolhimento Institucional, de Famílias Acolhedoras, de promoção da autonomia para Jovens e de Adoção	Ação Permanente	MDS, SEDH, MS, MEC, CONANDA, CNAS, Gestores e Conselhos Estaduais e Municipais, Centros de Defesa de Direitos, Legislativo, Defensoria Pública, OAB, Ministério Público, Conselhos Profissionais e ANCED
10. Cumprimento integral deste Plano Nacional em níveis federal, estadual/distrital e municipal adequando-o às especificidades locais, sempre em consonância à legislação vigente	10.2. Constituir formalmente a Comissão responsável pela implementação integral deste Plano Nacional, bem como seu monitoramento e avaliação	Curto Prazo (2007-2008)	Presidência da República, SEDH, MDS, MS, MEC, MTE, IPEA/MPO, CONANDA e CNAS

Fonte: Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária – PNCFC (2006)

Neste eixo é possível observar que as ações propostas com o MEC se voltam para a inserção do tema “direitos e deveres de crianças e adolescentes” desde o ensino fundamental até a graduação e como temática transversal a ser desenvolvida na rede de educação (objetivo 3- ação 3.7)

Avança um pouco mais, na medida em que propõe a criação de programas de extensão, de pós-graduação e o incentivo de pesquisas sobre os direitos da criança e do adolescente e também sobre o trabalho social com famílias, incluindo neste rol, as agências financiadoras, além da inserção do tema nos programas de concursos públicos.

Anteriormente já chamamos a atenção para a necessidade desta inserção nas matrizes curriculares das graduações, cujos profissionais lidam diretamente com a infância e com a adolescência, principalmente a pedagogia, a psicologia, o serviço social, o direito, a medicina e a enfermagem, uma vez que a capacitação e também a qualificação deste conhecimento é imprescindível no atendimento. Esta questão também foi deliberada como proposta na 8ª Conferência dos Direitos da Criança e do Adolescente, conforme visto no primeiro capítulo.

Além da temática dos direitos e deveres da criança e do adolescente, o Plano prevê que o tema da convivência familiar e comunitária seja direcionado para seminários, para processos de capacitação específicos de professores a fim de que possa ser debatido, divulgado e disseminado para as crianças que frequentam a escola, para as famílias e para os profissionais, o que chamará a atenção para a necessidade de se ater ao fato de que este é um dos direitos básicos e que, muitas vezes, passa despercebidamente, sem a devida atenção. O Plano propõe, ainda, a articulação com os Ministérios da Saúde e da Educação e também com os respectivos órgãos estaduais e municipais, para a implantação obrigatória de comissões de prevenção à violação de direitos de crianças e adolescentes nas redes educacional e hospitalar (objetivo 3 – ação 3.5).

Oferecer capacitação para professores da rede pública de ensino, para abordar questões relativas aos direitos e deveres da criança e do adolescente, ao apoio sócio familiar e ao sistema de garantia de direitos, bem como, implantar, nestas redes, programas voltados às famílias e aos alunos, para a conscientização acerca dos direitos da criança e do adolescente e para o fortalecimento dos vínculos familiares, são algumas dessas ações propostas (objetivo 6 – ações 6.1. e 6.2). Nesse sentido, as ações mostram que pelo tema da convivência familiar perpassam

inúmeras expressões da questão social, cuja leitura deve se ater ao contexto em que as mesmas ocorrem, para se implantar mecanismos preventivos de fortalecimento de vínculos, disseminar informações e promover debates.

Embora com algumas deficiências, o Plano vem dar a relevância necessária ao tema, buscando oferecer o norte e a matriz para a intervenção e para o atendimento especializado que tal situação demanda. O Plano busca, assim, alargar os escopos de discussão e reflexão, chamando os atores institucionais, a sociedade e também as unidades de ensino a inseri-lo, de modo que possa ter visibilidade, ganhe outros contornos e consiga atingir um nível melhorado nos atendimentos. De forma que a manutenção e o fortalecimento dos vínculos familiares sejam objetos de atenção primária, para evitar o rompimento destes vínculos, minorar a necessidade de acolhimento institucional de crianças e adolescentes e também minimizar as causas que contribuem para a vivência de rua.

Diante destas questões, nos voltamos para a tese de que quanto mais as políticas públicas inserirem o tema da convivência familiar e do fortalecimento dos vínculos decorrentes desta convivência em seus programas, em suas ações e, sobretudo, em seus serviços, possivelmente menos crianças e adolescentes estariam vivendo em abrigos e nas ruas. Consequentemente, as causas motivadoras de rompimento de vínculo seriam menos impulsionadas para a questão da pobreza, que sabemos estar diretamente relacionada ao contexto macro de desigualdade social e das exclusões sociais. Disto decorre, ainda, que as causas que justificam um acolhimento devem ser focadas em situações extremamente graves, em que tal medida seja necessária.

Deste modo, olhar para as diferentes formas de violência que podem gerar uma medida de acolhimento é relevante para entendermos como este fenômeno é nomeado e como suas causas afetam o desenvolvimento da criança e do adolescente.

#### **4.3.Família e infância: as diferentes formas de violências**

As relações intrafamiliares, bem como os padrões culturais orientadores do comportamento dos pais para com os filhos, foram se desenhando de acordo com épocas que marcaram o processo histórico em relação à família e ao significado de cuidados dos filhos. Nesse movimento constitutivo, o Estado também foi construindo seu papel no sentido de

mudanças culturais e quanto à intervenção. Trajetórias construídas no movimento dinâmico das transformações de padrões e que Faleiros (2006) situa como os caminhos dado pelas estruturas, que consistem no trânsito das possibilidades para as viabilidades, demarcado por rupturas e por continuidades:

As trajetórias não são processos mágicos, mas uma construção e uma desconstrução de poderes numa dinâmica relacional em que se entrecruzam de forma interdependente os ciclos longos da história e os ciclos curtos das vidas dos indivíduos, os tempos históricos e sociais e os tempos familiares, grupais e individuais. Essa trajetória não é, pois, linear, mas um processo de mudanças de relações [...] implica rupturas que se manifestam em desavenças, revoltas, resistências, deslocamentos e continuidades que se manifestam como acomodações, integrações, tradições, repetições (FALEIROS, 2006, p. 74).

Para o autor, a possibilidade de construção de uma trajetória de forma autônoma não depende da vontade isolada dos sujeitos e sim do processo de articulação de forças dominantes e dominadas. Nesse mecanismo, introduz o termo patrimônio para construir sua proposição, onde os dominados apresentam a marca da exclusão social, representada pela marginalização dos bens culturais, econômicos, políticos, de lazer, constituídos como patrimônios de certos grupos. Por outro lado, refere-se também à existência de patrimônios familiares, afetivos, de amizades, e que mesmo assim, ainda configuram uma relação de desigualdade. O autor opta por usar o termo patrimônio em detrimento de “capital” porque há também o patrimônio simbólico trazido pela religião, nação, hábitos próprios de uma cultura que, embora sejam referências para a constituição das identificações sociais e promovam a coesão social, não descaracterizam a marca da desigualdade e da dominação: “A representação que indivíduos e grupos fazem de si mesmos depende das crenças, valores e referências culturais que adotam no cotidiano” (FALEIROS, 2006, p.75).

É nesse cotidiano que pais e mães vão compreendendo sua tarefa socializadora de diferentes maneiras (SZYMANSKI, 2002) e, assim, a dinâmica das relações em cada família vai sendo tecida de modo que sua particularidade se estabelece nas múltiplas relações internas e na multiplicidade de inter-relação com o mundo externo que a circunda, interferindo significativamente na constituição e nas formas de ser da família.

Segundo Szymanski (2002), o modo de ser entre os membros de uma família refere-se ao cuidado ou à solicitude, que pode ser vivida de maneira deficiente ou satisfatória. Nesse conjunto, é possível encontrar consideração, respeito, paciência, tolerância e esperança ou desconsideração, impaciência, intolerância, negligência. Para a autora, a estrutura familiar em si não é determinante, o que conta são suas histórias, a classe social de pertencimento, a cultura familiar, sua organização, ou seja, seu patrimônio cultural, social e afetivo. Desta forma, “as famílias refletem os problemas dos contextos mais amplos em que vivem. Muitos são atingidos pelo estresse causado por mudanças radicais nas esferas econômicas e sociopolíticas de sua sociedade” (KASLOW, 2001, apud SZYMANSKI, 2002, p.18). Níveis de desemprego, questões de segurança pública, uso abusivo de substâncias químicas e étlicas e criminalidade, moradias precárias e insalubres, podem ser alguns exemplos.

De acordo com a Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004), a realidade brasileira mostra a existência de famílias com as mais diversas situações socioeconômicas que induzem à violação dos direitos de seus membros, além da geração de outros fenômenos – pessoas em situação de rua, migrantes, idosos abandonados, que estão nesta condição não pela ausência de renda, mas por outras variáveis da exclusão social, cuja situação fica agravada nas parcelas onde há maiores índices de desemprego e de baixa renda.

As dificuldades da família em cumprir as funções de proteção, fragilizam, também, a identidade do grupo familiar, tornando mais vulneráveis seus vínculos simbólicos e afetivos. A vida dessas famílias não é regida apenas pela pressão dos fatores socioeconômicos e necessidade de sobrevivência. Elas precisam ser compreendidas em seu contexto cultural, inclusive quando se trata de análise das origens, dos resultados de sua situação de risco e de suas dificuldades de auto-organização e de participação social.

Neste sentido, é preciso ter em conta como a família está promovendo o cuidado, que tipo de solicitude está conseguindo desenvolver, que forma está encontrando para se manter enquanto núcleo de afeto e de apoio e em que medida está conseguindo atender as necessidades do grupo familiar, pois, a depender de sua dinâmica, nem sempre o núcleo familiar acaba sendo local de desenvolvimento saudável da criança. Há famílias que se desincorporam de suas funções e responsabilidades parentais ao violentarem, ao negligenciarem o cuidado e a proteção e, que por

sua vez, trazem em seu repertório histórico tais situações vivenciadas, denunciando uma relativa recorrência destes fenômenos reproduzidos intergeracionalmente, revividos e condicionados à forma presente. Em quase 70% dos casos, a violência ocorre no ambiente familiar e por isso mesmo é nele que as relações devem ser rediscutidas. (BAPTISTA, 2002). A violência é um fenômeno que se desenvolve e se dissemina nas relações sociais e interpessoais, implicando sempre uma relação de poder, que não faz parte da natureza humana, mas que é da ordem da cultura e perpassa todas as camadas sociais (FERREIRA, 2002). Situação que demanda observação e conhecimento sobre a cultura familiar em relação às suas crenças, valores, linguagens, bem como a sua visão de família e nela, a interpretação dos aspectos da violência.

Saffioti (1989) propôs o conceito de *Síndrome do Pequeno Poder* para explicar como se instala a relação de destrutividade entre pais/responsáveis e seus filhos, através de relações interpessoais de natureza hierárquica transgeracional, em que o adulto abusa de sua autoridade sobre crianças e adolescentes. Fenômeno que atinge todas as classes sociais, razão pela qual deve ser contextualizado na dinâmica sócio cultural da realidade, uma vez que a violência familiar é um fenômeno multifacetado e, em uma grande maioria das vezes, multicausal.

Azevedo e Guerra (1989) fazem referência a dois processos não excludentes que caracterizam a violência. A *vitimação* como consequência das situações de desigualdades sociais e econômicas e a *vitimização* resultante das relações interpessoais abusivas no binômio adulto-crianças. Segundo as autoras, a violência doméstica contra crianças e adolescentes

[...] representa todo ato de omissão, praticado por pais, parentes ou responsáveis, contra crianças e/ou adolescentes que – sendo capaz de causar dano físico, sexual e/ou psicológico à vítima – implica, de um lado uma transgressão do poder/dever de proteção do adulto e, de outro, uma coisificação da infância, isto é, uma negação do direito que crianças e adolescentes têm de ser tratados como sujeitos e pessoas em condição peculiar de desenvolvimento. (AZEVEDO e GUERRA, 1989, p.32-33).

Estas situações traduzidas no contexto atual nos remetem à evolução e à incorporação de conceitos evidenciados em dois eixos analíticos, ou seja, do cuidado e dos maus-tratos com suas derivações. O cuidado foi sendo aprimorado e, na mesma medida, o não cuidado, desvendado e conceituado.

Historicamente, segundo Formosinho e Araújo (2002), em 1874 nos Estados Unidos houve a primeira sentença condenatória de pais por maus-tratos. O caso emblemático ocorreu com Mary Ellen Wilson, de oito anos de idade, por denúncias dos severos maus tratos que recebia de seus pais. A Sociedade Americana para a Prevenção da Crueldade contra Animais promoveu a intermediação, alegando que os animais encontravam-se legalmente protegidos e Mary Ellen, como ser humano, pertencia ao reino animal devendo então, ser garantida a sua proteção. Este caso gerou a criação da National Society for the Prevention of Cruelty to Children (NSPCC) em 1875 em Nova York e depois de nove anos, em 1884 a NSPCC é fundada também em Londres.

Em 1962, o pediatra Henry Kempe propôs a terminologia da Síndrome da Criança Espancada (Battered Child Syndrome) para definir o quadro clínico manifesto em crianças pequenas que apresentavam lesões inadequadas ou explicadas de forma inconsistente pelos pais. Dois anos mais tarde, em 1964, Fontana introduz o termo criança maltratada que, para além de ter em conta a noção de maus-tratos físicos proposta por Kempe, incorpora também situações de negligência e privação emocionais, abrindo caminho à consideração da violência de tipo emocional contra a criança. (FORMOSINHO E ARAÚJO, 2002).

Segundo Hacking (2002) se em 1962 não havia qualquer legislação específica para a denúncia de crianças espancadas, algumas leis e agências começaram a surgir, primeiro nos Estados Unidos e depois em outras partes do mundo anglo-saxão e em seguida na Europa continental. Hacking chama atenção para o fato de que a agenda política norte-americana separou o abuso contra crianças da questão social e, nesse sentido, da pobreza, para não afetar a credibilidade do sistema liberal e tampouco associá-lo à permanência da pobreza como causa geradora de qualquer abuso contra a criança.

O aumento dos relatos médicos e dos estudos acabou por ultrapassar a dimensão da clínica médica e o fenômeno passou a ser estudado em sua complexidade, requerendo a articulação de diversas disciplinas, para ampliar sua compreensão. A partir de então, outras categorias foram nomeadas, a exemplo da negligência, abuso sexual, abuso físico e emocional. De uma forma geral, o consenso entre as áreas profissionais é o de que as consequências dos maus-tratos na infância e na juventude podem significar comprometimentos que vão desde as

lesões físicas e incapacitantes, aos sintomas psicológicos e aos problemas sociais. Assim, os maus-tratos na infância e na adolescência, passaram a ser focados como objeto de estudo na medicina, na psicologia, no serviço social, na pedagogia, no direito, entre outras, em razão do fenômeno se manifestar de maneira crescente nas sociedades e alçar relevância.

No Brasil, o interesse mais intenso pelo estudo dos maus-tratos na infância e na adolescência foi intensificado na década de 1970<sup>62</sup>, mesma década em que também os estudos se intensificaram na Europa e nos EUA, trazendo maior consciência em relação ao fenômeno, delineando caminhos para o atendimento e para a possibilidade de prevenção.

Na década de 1980 são criados os primeiros espaços para denúncias. O precursor deste trabalho foi o CRAMI de Campinas - Centro Regional de Atenção aos Maus - Tratos na Infância. Outros estados brasileiros também começaram a criar este serviço: em Goiânia; o SOSCRIANÇA de São Paulo; o DISQUE-CRIANÇA de Belo Horizonte; o SOSCRIANÇA do Recife. (FERREIRA, 2002, p.28/29).

A década de 1990 foi marcada pela multiplicação de organizações governamentais e não governamentais voltadas ao combate da violência contra crianças e adolescentes e pela inclusão do processo de orientação das famílias, além de tratamento do abusador. É bom lembrar que ainda estamos em busca da consolidação efetiva desses avanços, pela necessidade de se aprimorar os serviços de uma forma geral e, em especial, no que se refere ao tratamento ao abusador.

Na tipificação dos diferentes tipos de violência, é possível observar limites tênues entre uma nomeação e outra, sendo que, muitas vezes, elas se compõem em conjunto no quadro dos maus-tratos, por isso é interessante conhecer as definições ou aproximações conceituais encontradas nas ciências sociais, da saúde e jurídica. Nesse sentido, é necessário ressaltar que tais conceituações foram ocorrendo em diferentes períodos e, de acordo com Hacking (2002), a

---

<sup>62</sup> Segundo Ferreira (2002), o primeiro trabalho científico publicado foi a descrição de um caso de espancamento de uma criança em 1973, por professores da Faculdade de Ciências Médicas da Santa Casa de São Paulo. Em 1975, outro trabalho foi publicado descrevendo cinco casos documentados de maus-tratos pelo Dr. Armando Amoedo e, em 1984, foi publicado o primeiro livro brasileiro sobre o assunto: “Violência de pais contra filhos: procuram-se vítimas”, de autoria de Viviane N. de Azevedo Guerra.

metáfora do abuso de crianças, que se iniciou com a conceituação pela criança espancada, acabou derivando as demais conceituações, contribuindo para a localização da situação de risco.

#### **4.3.1. Maus tratos na infância e na adolescência**

De acordo com as diretrizes internacionais e com base no paradigma das ciências sociais e da saúde, os maus-tratos na infância se caracterizam por qualquer ação ou omissão, não acidental, por parte dos pais ou outros responsáveis pela criança, que comprometa a satisfação das necessidades básicas (físicas ou emocionais). Inserem-se, nesta perspectiva, o abuso físico, psicológico, sexual, a negligência física e emocional. Há diferentes concepções que definem os tipos de abuso contra criança e adolescente e comungamos com aquela que atribui aos maus-tratos à conceituação mais ampla do fenômeno, que retrata qualquer tipo de violência infantil.

Entre as diferentes manifestações, o quadro 19 permite uma observação visual mais didática destes aspectos.

Quadro 19. Tipos de violência contra a criança e o adolescente

<b>Tipificação de violência</b>	<b>Principal Característica</b>	<b>Tipos de maus tratos</b>	<b>Resumo dos principais aspectos</b>
Tipo Passivo	Omissão	Negligência Física  Negligência Emocional ou Psicológica  Abandono	Desatenção (temporal ou permanente) quanto às necessidades básicas físicas e quanto à vigilância de situações potencialmente perigosas.  Persistência na falta de respostas e ausência de contatos da interação solicitada pela criança  Delegação dos cuidados com demonstração de desinteresse, até o desaparecimento.
Tipo Ativo	Ação	Maus Tratos Físicos ou Abuso Físico  Maus Tratos Psicológicos ou Abuso Psicológico  Abuso Sexual	Ação não acidental que provoque ou potencialmente possa provocar danos físicos e coloque em risco  Hostilidade verbal crônica: insultos, desprezo, crítica, ameaça de abandono e bloqueio de iniciativas  Satisfação sexual do abusador com uso de força física e chantagem emocional

Fonte: Gonzalo (2004); Formosinho e Araújo (2002); Guerra (1989).

Segundo os autores referidos, ainda há outras formas menos recorrentes de maus tratos, mas que também representam atentados à integridade física e ao bem-estar emocional. Os maus-tratos pré-natal e institucional, o incentivo à mendicidade, o abuso ritualista e a incapacidade para controlar o comportamento da criança, são alguns exemplos.

A negligência é fenômeno de conceituação complexa, pois abarca diferentes perspectivas de análise. Normalmente a definição de negligência está remetida à situação de desleixo, descuido, desatenção e menosprezo, portanto, o ato de negligenciar é desatender, descuidar, desleixar. Quando a negligência sugere uma situação de risco, esta pode ser situada em função do

modo como a criança e o adolescente estão inseridos em relação ao ambiente, quando este ambiente representa perigo ou a possibilidade de perigo. Neste aspecto, há que ser considerado que poderá haver uma situação potencializadora de risco ou uma situação com potencial de se transformar em situação de risco. Determinadas características inerentes em alguns tipos de ambiente doméstico podem ser indicadores da potencialidade para a geração da situação de risco.

De acordo com Gonzalo (2004), na Espanha, estudos indicam que fatores familiares de risco associado com maus tratos, podem ser considerados em seis subcategorias: 1) famílias com problemas de toxicomania ou alcoolismo; 2) famílias com enfermidades discapacitante, psíquica ou física; 3) famílias com enfermidade infecciosa crônica; 4) famílias com problemas de delinquência, prostituição; 5) famílias com progenitores adolescentes; e 6) famílias monoparentais. Considera-se família “multiproblemática”, quando duas ou mais situações de problemas são combinadas.

Assim, o conceito de negligência, que à primeira vista pode parecer claro, comporta diferentes interpretações, dependendo do ponto de vista do observador, uma vez que os componentes cultural e subjetivo se entrecruzam na sua identificação e nas indagações entre negligência e situação de risco. Padrões e conceituações sobre a negligência ainda representam relativa ausência de consenso para que a mesma seja evidenciada de forma a não deixar margem de insegurança, no caso de situações comuns que permeiam a cotidianidade dos profissionais que lidam rotineiramente com este fenômeno.

Além disso, expressões muito comuns também são observadas como negligência pelo ponto de vista profissional e que não são tão fáceis de serem alteradas no comportamento dos adultos; exemplos não faltam: Pais que andam feito “sanduíche” em motocicletas com as crianças, sendo que os adultos fazem uso de capacete e a criança não, é um deles. A obrigatoriedade de colocação de cadeiras nos carros de acordo com os padrões internacionais e nacionais estabelecidos para o transporte de crianças, se nem mesmo os ônibus ou outras conduções públicas que fazem o transporte de escolares, nem sempre se encontram em condições adequadas de acomodação e também mecânicas, com cinto de segurança. Mensurar a pouca higiene nos cuidados diários com a alimentação, vestuário, higiene pessoal de crianças e adolescentes em suas famílias, também é outra vertente na qual são encontradas dificuldades.

Nestes casos, normalmente trata-se de situações em que, a depender do contexto, podem ou não se caracterizar como negligência.

A negligência institucional, também constantemente observada nas expressões mais comuns e rotineiras, da mesma forma que aquelas pessoais, são difíceis de serem vencidas. Não encontrar tratamento para saúde ou ser atendido em corredores de hospitais é um dos exemplos. A erradicação da fome pode ser outro: pontuada como uma das metas do milênio e assumida como meta pelo Brasil, demonstra que ainda encontramos um expressivo contingente populacional nessas condições. A inversão deste indicador depende da postura e do compromisso do Estado para com estas pessoas, cujas ações devem ser mediadas pelos programas públicos de atendimento para satisfação de necessidades básicas, sem contar outras que se derivam tais como, habitação digna, abastecimento de água, esgoto, tratamento de lixo, entre tantas outras questões.

Deste modo, a negligência pode ser derivada da conduta pessoal dos adultos que se responsabilizam pela criança, bem como pelo poder público ao não oferecer atenção devida, temporal ou permanentemente, o que afeta o bem estar e pode representar situações potenciais de risco. Contudo, algumas outras situações são mais fáceis de serem detectadas, por exemplo, quando pais não matriculam seus filhos nas escolas, não cumprem o calendário oficial de vacinações, deixam crianças sozinhas em casa sem a supervisão de um adulto, não ministram adequadamente os remédios prescritos, não garantem proteção satisfatória das intempéries do tempo.

A negligência é tida como causa de acolhimento institucional da criança e do adolescente que, somada a outros fatores, se insere nos principais motivos de afastamento de crianças e adolescentes de suas famílias, bem como pode ensejar ações de destituição do poder familiar.

A violência intrafamiliar, portanto, no mais das vezes, introduz a criança e o adolescente no mundo das demais violências e pode tornar-se potencializadora da violência social, expressa na formação de graves problemas, segundo Vecina (2006). A autora oferece como exemplos destes graves problemas: a fuga de casa por não suportar vivenciar a violência; o envolvimento em atos infracionais e a exploração sexual comercial de crianças e adolescentes.

No caso de famílias onde ocorre violência é frequente encontrarmos padrões de comunicação confusos (principalmente em relação às vivências emocionais, com

a presença de mentiras, segredos, mensagens de duplo sentido etc.) [...] dificuldades de estabelecimento de limites, dificuldades no exercício dos papéis de pais e filhos [...] e isolamento social acentuado. Assim, é nestas famílias que as crianças e os adolescentes são colocados em situação de risco (físico e psíquico) e aprendem valores e padrões de relacionamento de ultrapassagem de limites. Não aprendem a medir e regular, a dizer/escutar e a respeitar mensagens de si mesmo e do outro. Aprendem padrões violentos de inter-relação (VECINA, 2006, p.55)

Tomando esta discussão de fundo e revendo o percurso do paradigma jurídico, encontramos no artigo 227 da Constituição Federal de 1988, o princípio que assegura a proteção integral da criança e do adolescente, cujo dever do Estado, da família e da sociedade, é o de assegurar os direitos fundamentais e colocar a criança e o adolescente a salvo de toda a forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

O Estatuto da Criança e do Adolescente é outro marco normativo que pontua a premência da necessidade de se atentar para a violação dos direitos quando prevê, em seu artigo 5º, que “nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, violência, crueldade e opressão, punido na fora da lei qualquer atentado, por ação ou omissão, aos seus direitos fundamentais”.

No Código Penal (artigo 136), maus-tratos se definem por: “Expôr a perigo a vida ou a saúde de pessoa sob sua autoridade, guarda ou vigilância, para fim de educação, ensino, tratamento ou custódia, que privando-a de alimentação ou de cuidados indispensáveis, quer sujeitando-a a trabalho excessivo ou inadequado, quer abusando de meios de correção ou disciplina”. Já a negligência (art.18, II,) não é vista como crime, no entanto, é forma culposa de alguns tipos de crimes, ou seja, ocorre quando resulta da não observância do dever de cuidado do agente que deu causa ao resultado da imprudência, imperícia ou negligência (RIVA 2005, p.30). A omissão e a ação de maus-tratos, abandono material, intelectual e moral são tipificados quando a conduta dos pais ou responsáveis for dolosa, ou seja, com intenção do ato.

O Abandono Material é descrito como a vontade livre e consciente dos pais ou responsáveis legais em não prover a subsistência (Código Penal artigo 244). O *Abandono Intelectual* (artigo 246) se dá quando os pais ou responsáveis não matriculam os filhos ou tutelados em idade escolar no ensino fundamental, ou não acompanham sua frequência escolar

(este aspecto também está estabelecido na Constituição Federal, artigo 208 e no ECA artigo 55). Já o *Abandono Moral* (artigo 247) é caracterizado quando os pais ou responsáveis permitem que a criança ou o adolescente frequente, resida ou trabalhe em casa de jogo ou prostituição; frequente ou participe de espetáculos capazes de pervertê-los ou de lhes ofender o pudor; conviva com pessoa viciosa ou de má vida; mendigue ou sirva de mendigo para excitar a comiseração pública. Essas situações constituem causa para a perda do poder familiar.

Em geral, podemos afirmar que os maus tratos na infância sempre trazem consequências e podem comprometer a vida toda do ser humano. Gomes et.al (2002) analisaram os fatores identificados como atuantes para a ocorrência dos maus-tratos, presentes em três dos principais periódicos brasileiros de Pediatria. Observaram que os modelos teóricos explicativos se voltam normalmente para a reprodução das experiências de violência, ou seja, para a recorrência do fenômeno entre as gerações, para os desajustes familiares, psíquicos e para o alcoolismo, mas também se voltam para as questões de ordem macro estruturais.

Os autores acima citados chegam, nesse sentido, à conclusão de que os maus-tratos na infância são atravessados por uma complexidade de fatores e não podem ser explicados por um modelo teórico apenas. Como consequência, as políticas de prevenção ou de intervenção conseguirão maior êxito se caminharem em direção ao confronto dos múltiplos modelos explicativos. Também pontuam a necessidade de estudos ancorados na realidade empírica brasileira, uma vez que, geralmente, os indicadores são construídos em outros ambientes socioculturais diferentes da nossa realidade. Afirmam que “muito há que se construir para que se afine o foco das políticas públicas que desejem formular princípios para se abordar o assunto” (GOMES ET AL, 2002, p.713). Finalmente, os autores ressaltam que nos periódicos analisados (Pediatria) o tema foi pouco abordado, revelando de certa forma que a produção não está acompanhando esta demanda, caracterizada como uma das mais atuais no campo da promoção da saúde infantil para se compreender a violência contra crianças e para que políticas possam ser sugeridas.

Duas questões são cruciais neste processo: a consolidação de dados e a forma como os mesmos são coletados, e a notificação. Nos casos de violência doméstica no Brasil, o Laboratório de Estudos da Criança (LACRI), do Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo, além

das pesquisas, busca formas de sistematização desses dados para a coleta. Tais investigações têm mostrado que três entre dez crianças de zero a doze anos sofrem diariamente algum tipo de violência dentro da própria casa. (PNCFC, 2006)

O Disque Denúncia 100, implantado pelo Governo Federal no ano de 2003, oferece um retrato em relação às denúncias anônimas de maus-tratos na infância e na juventude. Até junho de 2009, o serviço computou 131.287 atendimentos e encaminhou 17.009 denúncias. Destas, 35% foram de negligência, 34% de violência física e psicológica e 31% de violência sexual. O atendimento diário que era de 12 no ano de 2003, saltou para 89 em 2008 e para 94 até junho de 2009, segundo a Secretaria Especial de Direitos Humanos. Além disso, a Secretaria noticia que somente no primeiro semestre de 2010, dos 72 mil atendimentos, 13.247 se converteram em denúncia, na marca dos seis anos de funcionamento do serviço. Entre o total de denúncias de violência sexual deste período (35%), as de abuso representam 65.12%, de exploração sexual 33.09% e 1% de pornografia infantil e tráfico de crianças. No ranking da procedência das denúncias, o Estado do Rio Grande Norte fica em primeiro lugar, seguido pelo Distrito Federal e, em terceiro está a Bahia.

Em relação à notificação dos casos, vimos que o ECA introduziu esta obrigatoriedade e o PNCFC elegeu o aprimoramento do mecanismo de notificação como uma de suas ações, haja vista que nem todas as ocorrências são registradas – desta forma, alguns dados são subestimados. Portanto, podem apresentar uma extensão mais ampla, pois normalmente é observada a questão do “pacto do silêncio”, realizado, muitas vezes, por partícipes familiares, vizinhos e pela própria vítima e porque não dizer também, em alguns casos, pelos profissionais quando se deparam com o fenômeno, embora haja a obrigatoriedade da comunicação. Segundo Vecina (2006), ainda existe um desconhecimento, por parte dos profissionais, sobre a violência intrafamiliar, além da banalização e a justificação de atos violentos.

Além disto, trata-se de um fenômeno que mobiliza no profissional ora indignação e onipotência, ora uma extrema impotência e medo, ambos agindo como fatores impeditivos para a realização de intervenções articuladas e eficazes, entre elas a notificação [...] Desta forma, a violência intrafamiliar acaba por ser subnotificada e/ou mal registrada, levando-nos a uma visão enviesada do fenômeno, uma vez que os dados existentes ainda não expressam, com segurança, a realidade em que vivem as crianças e adolescentes em seus lares,

assim como o tipo de violência a que estão submetidos. (VECINA, 2006, p.56/57)

Para o rompimento ou quebra deste ciclo de violência intrafamiliar é necessário trabalho especializado, realizado por profissionais que estejam devidamente capacitados para o atendimento não só das vítimas, mas também do agressor e de todos os membros da família. Para profissionais de diferentes áreas, compostos em equipes multiprofissionais, em especial aquelas que possuem uma interface direta com a violência intrafamiliar, tais como a psicologia, o serviço social, a pedagogia, a área médica e jurídica, são essenciais esta qualificação.

Neste contexto, a especialização é fundamental diante da necessidade de se conhecer profundamente o fenômeno, sob o risco de revitimizar aquele que sofre a violência e, também, a família. Este é o desafio, uma vez que as ações têm sido pontuais e localizadas com programas específicos. Na atual política de assistência social, este atendimento deverá ser realizado pelos Centros de Referências Especializados de Assistência Social (CREAS) e implica que, necessariamente, os profissionais inseridos neste âmbito de atuação devem realizá-lo de maneira qualificada e capacitada para lidar com os fenômenos observados.

Também é momento de mobilizar uma maior divulgação desta temática, de se criar bancos de dados confiáveis e seguros, de inserir este tema nas disciplinas curriculares de cursos de graduação para fomentar o debate e, inclusive, para tentar alçar conceituações de forma que fiquem claras, pois nem mesmo os conceitos encontraram consensos. É hora de assumir novas posturas e impulsionar a formulação de políticas públicas específicas e especializadas que possam dar conta deste fenômeno que assola, vitima e vitimiza crianças e adolescentes.

Há duas décadas, as produções literárias pontuam impasses e dificuldades, quais sejam, falta de dados consolidados que possam ancorar maiores discussões e debates em relação ao direcionamento de ações especializadas para o atendimento e para que haja maiores chances de êxito no rompimento do ciclo da violência intrafamiliar. Nesse âmbito, há questões que ainda continuam na agenda de discussão e que, embora alguns avanços, não estão plenamente equacionadas: notificação como prática distante do cotidiano de profissionais que estão localizados em setores considerados porta de entrada para o desvelamento da violência

intrafamiliar e doméstica (creche, escola, hospitais, postos e saúde); necessidade de ampliação de serviços qualificados para o atendimento e acompanhamento e necessidade de atenção à figura daquele que violenta para buscar a quebra do ciclo e evitar o rompimento do vínculo familiar.

Assim, algumas inquietações se derivam quando se fala em proteção integral da criança, em relações familiares e institucionais e se pensa nas respostas que as famílias e as instituições estão conseguindo oferecer. Falar de famílias e de seus significados e também dos maus-tratos que promovem em suas crianças e seus adolescentes, nos remete ao seu repertório histórico de formação, ao tipo de sua inserção na estrutura social, aos fatores históricos e culturais que acabam por condicionar as diferenças sociais e, em especial, à capacidade de proteção e de cuidado, condicionado ao contexto social no qual se inserem e às formas de atendimento institucional.

Por outro lado, em que pesem os investimentos na condição da família para arcar com suas responsabilidades parentais, nem sempre a mesma consegue se estruturar em um sistema que cumpra com essas responsabilidades. Neste contexto, quando se faz necessário o rompimento do vínculo através do acolhimento institucional, a situação demanda outros olhares e outras formas de intervenções, de modo que tal medida possa se dar em caráter temporário e a família consiga resgatar e recompor sua capacidade de cuidado e proteção.

#### **4.4. O rompimento do vínculo familiar com medida protetiva de acolhimento institucional**

Para proteger a criança e o adolescente em situações de violência familiar, há medidas judiciais e a mais drástica que algumas vezes acaba por “vitimizar” e “revitimizar” a criança e o adolescente é o afastamento da convivência familiar pela via do acolhimento institucional, do rompimento do vínculo familiar.

De acordo com o ECA, esta é uma medida protetiva que tem na excepcionalidade do afastamento do convívio familiar seu princípio básico e que norteia os demais, tais como: i) provisoriamente do afastamento do convívio familiar; ii) preservação e fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários; iii) garantia de acesso e respeito à diversidade e não discriminação; iv)

atendimento personalizado e individualizado; v) garantia de liberdade de crença e religião e vi) respeito à autonomia da criança, do adolescente e do jovem.

O acolhimento está tipificado no SUAS como serviço de alta complexidade e, na atualidade, um dos maiores desafios postos é a concretização da excepcionalidade e da provisoriedade desta medida, de forma a garantir o direito à convivência familiar. Em razão de diferentes nomenclaturas e de programas, no quadro 20 estão descritas as modalidades de acolhimento, lembrando que todas elas se constituem em programas que devem estar inscritos nos conselhos de direitos da criança e do adolescente e também no conselho da assistência social para ter seu funcionamento regularizado, monitorado e avaliado, devendo seguir os parâmetros legais e as orientações técnicas para os serviços de acolhimento de crianças e adolescentes<sup>63</sup>.

Quadro 20. Modalidades de Acolhimento

<b>ABRIGO</b>
Local físico que acolhe a criança ou o adolescente. Pode ser público ou privado, constituído como organização não governamental, que deve ter seu funcionamento devidamente cadastrado, autorizado e fiscalizado pelo conselho municipal dos direitos da criança e do adolescente e da assistência social. Tem fiscalização também do Poder Judiciário através da Vara da Infância e da Juventude, do Ministério Público e do Conselho Tutelar. Há regras e padrões a serem seguidos – organização, funcionamento, recursos humanos, financeiros e materiais e, portanto, deve seguir os parâmetros legais estabelecidos. Está tipificado no SUAS na proteção social especial de alta complexidade como serviço de acolhimento institucional. Deve ser instalado em condições físicas de higiene, habitabilidade, salubridade e segurança. Ter aspecto semelhante a uma residência, oferecer ambiente acolhedor, atendimento personalizado e em pequenos grupos e favorecer o convívio familiar e comunitário. O dirigente do serviço de acolhimento institucional é equiparado ao guardião das crianças e adolescentes.
<b>PROGRAMA FAMÍLIA ACOLHEDORA</b>
Modalidade de acolhimento oferecido na residência de uma família que está previamente cadastrada para receber a criança ou o adolescente com medida de acolhimento. Deve ser um programa público instituído por lei específica e, da mesma forma que o abrigo, deve seguir parâmetros estabelecidos, ser fiscalizado e acompanhado pelo conselho de direitos, da assistência social, pelo Poder Judiciário através da Vara da Infância e da Juventude, pelo Ministério Público e pelo Conselho Tutelar. As famílias acolhedoras deverão ser inscritas e selecionadas pela equipe do Programa, bem como acompanhadas. Tomando como ponto de referência a extensão do país ainda são poucos os Programas

<sup>63</sup> Dado a dificuldade em se promover um completo reordenamento institucional nos programas de acolhimento institucional o CONANDA em conjunto com o CNAS publicou em 2009 o documento “Orientações técnicas: serviços de acolhimento para crianças e adolescentes” com normas e diretrizes a serem seguidas por estes serviços. Fruto do PNCFC, estas normas buscam regulamentar, nacionalmente, a organização e a oferta deste serviço, com o oferecimento de orientações metodológicas e de parâmetros de funcionamento.

de Famílias Acolhedoras implantados nos municípios. A nomenclatura pode variar – Família Cuidadora, Famílias Solidárias, Família Guardiã, mas a essência é a mesma. A família que acolhe, acolhe sob guarda aquela criança ou adolescente, até que seja possível a reintegração na família de origem ou extensa ou então até a colocação em família substituída por adoção.

#### **REPÚBLICA DE JOVENS**

De acordo com o PNCFC, trata-se também de uma modalidade de atendimento institucional com a finalidade de concretizar uma transição da vida no abrigo para uma vida autônoma, quando atingida a maioridade civil. Não conta necessariamente com características de ambiente familiar, como deve ser nas demais modalidades. Caracteriza-se por uma moradia em que os jovens se organizam em grupo, com vistas à autonomia. É programa que também deve ser criado especificamente nos municípios e ter seu funcionamento monitorado pelos conselhos de direitos e da assistência social.

#### **CASA-LAR**

O atendimento é oferecido em unidades residenciais nas quais, pelo menos uma pessoa ou casal trabalha como cuidador residente – em uma casa que não é a sua – prestando cuidados a um grupo de crianças ou adolescentes (PNCFC, 2006). Possuem estrutura de residência e podem ser distribuídas em terrenos comuns ou separadas em diferentes bairros residenciais. Devem estar submetidas às determinações do ECA da mesma forma que as demais modalidades de acolhimento.

#### **CASA DE PASSAGEM**

É um acolhimento de curtíssima duração onde, a depender do diagnóstico, a criança ou o adolescente pode ser encaminhado para a reintegração familiar ou encaminhado para o acolhimento institucional ou familiar.

Fonte: ECA (1990), PNCFC (2006), Orientações Técnicas: serviços de acolhimento para crianças e adolescentes (2009)

Face à extensão dos programas e das distinções entre eles e como nosso foco de interesse se volta para o acolhimento institucional, é indicado ressaltar que viver em abrigo deve ser medida provisória e excepcional, no entanto, ainda vemos que há milhares de crianças vivendo em instituições.

Estudos têm demonstrado que esse recurso vem sendo utilizado, em uma grande maioria de vezes, para suprir a ausência de condições socioeconômicas das famílias cuidarem de suas crianças. Sabemos da existência de milhões de famílias que vivem na pobreza e na extrema pobreza e nem por isso seus filhos estão acolhidos, mas também ainda encontramos acolhimentos justificados pela pobreza. Historicamente este é um ponto polêmico. A pobreza foi motivo gerador de muitos acolhimentos no passado recente e muitas crianças foram apartadas de suas famílias indevida e indiscriminadamente. Por isso, este fato é constantemente alertado para que não se incorra no mesmo engano de antes, pois apresenta uma vinculação direta com as

expressões da questão social e com a (in) suficiência das políticas públicas que devem assegurar direitos básicos de cidadania.

Frente às carências geradas pela desigualdade social e não compensadas por políticas sociais, o abrigo e a colocação em família substituta se revelam como estratégias insuficientes e insatisfatórias para a proteção de crianças e adolescentes pobres. [...] O abrigo, portanto, é o espaço para onde são canalizadas as situações resultantes das faltas e das omissões originadas por muitos, mas que em geral acabam sendo centralizadas na família (GUEIROS e OLIVEIRA,2005,p.117/128)

Concluem as autoras que a medida de acolhimento institucional ou a colocação em família substituta enquanto estratégia de proteção pode ser mais fácil de manejar, mas distancia-se do enfrentamento do problema maior. Nesse sentido, e como já pontuado, é que se relaciona a necessidade de (re) direcionar o foco para que a família adquira condições de cumprir com seus papéis parentais, que atualmente, a literatura vem tratando de “centralidade” na família pela via das políticas públicas, com vistas a torná-la autônoma e capacitada em suas funções e que o PNCFC trata como empoderamento.

Esgotar todos os recursos para a permanência na família antes da medida judicial de acolhimento é a prerrogativa de base, o que nem sempre se consegue manter, dada a precariedade dos sistemas de atendimento e, conseqüentemente, das políticas sociais em fazer este aporte. Situação que oferece margem para o pressuposto de que quanto mais crianças e adolescentes acolhidos em determinado território, menos os serviços derivados das políticas públicas estão dando conta de atingir a população alvo desta demanda, isto é, crianças, adolescentes e família.

De acordo com o ECA, as medidas de proteção aplicadas à criança e ao adolescente se fazem quando os seus direitos estão sendo violados ou ameaçados por ação ou omissão da sociedade ou do Estado, por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável, e também em razão de sua conduta. Prevê ainda o Estatuto, que para a aplicação de qualquer medida de proteção, deve ser levadas em conta as necessidades pedagógicas, tendo preferência aquelas que visem o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários (art.100). (vide quadro 5)

O PNCFC mostra que a rede de proteção social deve ser acionada em todas as suas possibilidades, para que os esforços se voltem concentradamente na manutenção da criança e do

adolescente na família de origem e ou na família extensa, de modo que se tente a superação da condição de vulnerabilidade, de risco e de fragilidade, para que se mantenha com seus filhos.

Todos os parceiros são importantes nesse acompanhamento: a escola, o posto de saúde, o local de referência da assistência social (CRAS e CREAS), o Conselho Tutelar, a Vara da Infância, o Ministério Público e os demais programas e serviços existentes no território, para somar e compor o quadro tarefa, de modo que as intersetorialidades devem ser construídas conforme as especificidades locais e, se forem devidamente cimentadas, fazem a diferença neste contexto.

Em face desta magnitude, reforçamos o pressuposto de que quando se deseja tecer ações conjuntas pela rede, se não houver efetivamente “amarrações”, a rede pode não se sustentar, por isso são indicados protocolos de atuação interinstitucional. E, tendo em vista que o SUAS incluiu o fortalecimento de vínculos familiares e o atendimento às violações de direitos em seus serviços, a assistência social pode ser o fio condutor deste trabalho. Além disto, na medida em que os Planos Municipais de Convivência Familiar forem sendo construídos e implementados, acredita-se que, além de outros resultados positivos, suas ações virão rebater diretamente na esperada diminuição de medidas protetivas de acolhimento.

Porém, não sendo possível a manutenção no núcleo familiar e nem na família extensa ao se esgotarem efetivamente as possibilidades, o acolhimento institucional se faz necessário e, a partir de então, a primeira providência, além dos imediatos cuidados pessoais desta criança (acolhimento, saúde e educação), deve ser o direcionamento de esforços para a reintegração familiar, visando garantir a provisoriedade da medida. Desta forma, quando se faz necessária tal medida protetiva, lê-se que o direito da criança e do adolescente de conviver em sua família está sendo violado.

Embora haja fatores dominantes que dão causa ao acolhimento institucional, os motivos que levam crianças e adolescentes a serem inseridas nestes serviços não são únicos, se compõem em uma multiplicidade de fatores que se moldam no quadro mais amplo do contexto daquela criança. A precariedade de condições econômica e financeira, combinada com outros fatores, a exemplo de álcool, drogas, maus tratos, podem ser potencializadoras de risco e, conseqüentemente, potencializadoras de medidas de proteção, dificultando muitas vezes uma

separação clara. Ou seja, um fenômeno contribui para o desencadeamento de outro e assim esta cadeia acaba sedimentando elos vinculantes que demandam um olhar totalizante sobre a situação.

Visando evitar a permanência por longo período no acolhimento, o ECA em sua revitalização e após extensos debates quanto à necessidade de se ater para o caráter excepcional da medida de acolhimento, definiu um prazo limite de dois anos para a permanência da criança e do adolescente nos abrigos. A simples definição de um período não implica necessariamente que este prazo será cumprido, porém, indica o limite e representa que este é, em tese, o período em que a rede, os serviços e as famílias devem se pautar para promover as condições de reintegração familiar. Isto é, promover condições para que haja medida judicial de desacolhimento com retorno à família de origem ou extensa.

Após este prazo a criança ou o adolescente poderá ser colocado em família substituta por adoção e tem curso o processo judicial de destituição do poder familiar. Porém, a realidade é dinâmica e nem sempre se molda em prazos pré definidos e tampouco, esta vinculação é fácil de ser processada, pois, como vimos, um dos entraves maiores da adoção se fixa no perfil idealizado de um filho versus as características de crianças e adolescentes aguardando uma adoção. As chances vão diminuindo à medida que a idade da criança aumenta. Outro entrave é que nem sempre a família consegue se reestruturar neste período e disto decorrem os extensos debates, ainda distantes de um relativo nível de consenso, de até quando deve se investir na família. Há posturas favoráveis à insistência na família quando há vinculação afetiva e outras ao encaminhamento para colocação em família substituta por adoção, como forma de assegurar o direito à convivência familiar. Por outro lado, a família muitas vezes se cansa de ser interpelada por vários profissionais de diferentes locais e começa a oferecer um padrão de comportamento hostil, desfavorecendo a necessária vinculação para que se abram os espaços a serem trabalhados. Isso ocorre quando as ações se fazem fragmentadas e setORIZADAS. Todos recomeçam um trabalho do ponto que outro já explorou, por isso, ações traçadas de modo a otimizar recursos interventivos evitam recomeços desnecessários e sem finalizações o que, teoricamente, deve ser encaminhada pela proposta intersetorial construída coletivamente e, sobretudo, com a própria família.

Esta questão se torna mais polêmica ao se incluir outros condicionantes. Uma justiça célere e que nem sempre consegue ser, é um deles. Agilidade e empenho focado naquela família, cujas necessidades possam ser contempladas, é outro. Veja o exemplo da necessidade de uma moradia em condições de habitabilidade e as poucas respostas que os programas habitacionais conseguem dar. A deficiência de programas públicos de atendimento aos dependentes químicos e etílicos, entre tantas outras situações que se compõem no quadro do acolhimento institucional.

Esse conjunto de situações demanda um trabalho especializado e complexo para tentar minimizar os danos causados pelo acolhimento. Requer um serviço qualificado a fim de proporcionar experiências reparadoras, de oferecer a proteção, o cuidado devido e adequado em um ambiente, além de acolhedor, com conduta de respeito e de fortalecimento da cidadania da criança e do adolescente, favorecendo espaços para sua participação ativa, para o seu protagonismo. Favorecendo, em especial, a construção de caminhos que poderão se consolidar na retomada do vínculo com a família de origem ou na inserção em uma família substituta por adoção, ou ainda, no caso de adolescente que complete dezoito anos, no seu desligamento com autonomia.

Neste quadro, somam-se outros processos que incluem priorizar a pauta da intersetorialidade nas ações, mas que encontra alguns entraves voltados para resistências a mudanças de posturas que favoreceriam um trabalho concentrado, de modo a esgotar todas as possibilidades de reintegração familiar. Condição imbricada na “disposição” para o trabalho interdisciplinar e na estruturação da rede de proteção integral e de proteção social, que perpassa por condicionantes de ordem institucional e também de compromisso profissional. Ou seja, falta de incentivo institucional para o trabalho em rede, ausência ou quadro reduzido de profissionais nos serviços, pouca disponibilidade do profissional para o trabalho em rede, dificuldade de compartilhar decisões, discutir consensos e dissensos, de construir formas interventivas partilhadas e co-responsabilizadas, relativa facilidade de apontar as falhas de um ou outro serviço e dificuldade em se dispor a somar para reverter essas lacunas.

A criança ou o adolescente acolhido, demanda um esforço conjunto na reversão deste quadro e, embora o discurso seja em prol da rede, da articulação, da interlocução, na prática este debate não foi totalmente incorporado por algumas instituições, serviços e programas e também

por alguns profissionais, de forma a perceber que este tipo de trabalho, além de estar sustentado teoricamente pela perspectiva do direito, empiricamente leva a uma racionalização do cotidiano, de modo a favorecer a organização de fluxos que revertem em benefícios e ganhos para todos, sobretudo, para quem este trabalho tem razão de ser e deve estar direcionado, ou seja, a criança ou o adolescente e sua família.

Crianças e adolescentes que já passaram por esta experiência de vida em abrigo e aquelas que passam, são “guerreiras”, “heróis da resistência”, pois além do sofrimento causado pelo rompimento do vínculo familiar, têm que encontrar outras referências e requalificar os seus vínculos. Precisam aprender a construir novos vínculos e resignificar seu novo espaço, que inclui pessoas estranhas e diferentes das quais estava habituada. Encontram um local físico e uma movimentação distintos do habitual, na convivência com várias pessoas que lhe oferecerão os cuidados. Passam a viver em espaços coletivos que devem ser divididos com outras crianças. Uma série de situações difíceis de serem vivenciadas e vencidas. Em alguns casos, precisam começar a resignificar os contatos com os membros familiares que passarão a visitá-la em curtos espaços de tempo e se moldar às despedidas. “Compreenderem”, no limite de sua capacidade de entendimento, porque estão acolhidos e devem permanecer longe das pessoas de sua referência. Em outros casos, precisam resignificar o abandono que sofreram e o que isso representa em seu processo de desenvolvimento.

Elias (1994) menciona que para uma parcela significativa das pessoas, o Estado, dentre outras funções, tem “o papel de unidade primária de sobrevivência”. O serviço de acolhimento absorve essa função para algumas crianças e adolescentes, pois é a partir dele que muitas constroem sua referência no âmbito de sua inserção na sociedade. A autoimagem e a composição do social dos indivíduos são nomeadas pelo autor como *habitus* e o serviço de acolhimento passa a ser *habitus social* dessas crianças e adolescentes, em especial quando o acolhimento é de longa permanência.

Quando se trata de adolescentes, alguns necessitam também “entender” o abandono, implicando que deverá atingir sua autonomia sem contar com o suporte familiar, no desligamento por maioridade, somado ao receio do desligamento do serviço de acolhimento porque este se constituiu no local de referência. A “desfiliação” que deve ocorrer e, sobretudo, a necessidade de

se inserir num mundo em que conta com ele próprio para sobreviver, são caminhos difíceis de serem trilhados, em especial na sociedade em que vivemos.

Com a crescente especialização das sociedades, a trajetória do indivíduo a caminho a de se tornar uma pessoa autoconfiante e autônoma torna-se mais longa e complicada. Aumentam as exigências feitas a seu autocontrole consciente e inconsciente. Outros fatores que impedem a assimilação dos jovens na sociedade adulta são o alongamento e a forma especial assumida pelo período que transcorre entre a infância e a idade adulta social. Isso também aumenta a probabilidade de a pessoa em questão não conseguir atingir um equilíbrio adequado entre as inclinações pessoais, o autocontrole e os deveres sociais [...] O esforço da longa jornada pode ser tão grande que a pessoa perca a capacidade de desfrutar a realização ou de vê-la como uma realização satisfatória. A capacidade pessoal de sentir alegria e realização pode ter sido sufocada na infância, através das relações familiares [...] A abundância de oportunidades e metas individuais diferentes nessas sociedades é equiparável às abundantes possibilidades de fracasso. [...] É próprio das sociedades que exigem de seus membros um grau muito elevado de especialização que grande número de alternativas não utilizadas – vidas que o indivíduo não viveu, papéis que não desempenhou, experiências que não teve, oportunidades que perdeu – sejam deixadas à beira do caminho (ELIAS, 1994, p. 105/109).

Deste modo, é possível afirmar que o desligamento por maioria, é outro desafio posto e, por isso, a proposta de implantação de Repúblicas tem a finalidade de auxiliar a fase de transição para a vida adulta e oferecer um suporte, de modo que o adolescente conte com uma estrutura, até mesmo física, como local de referência, enquanto não consegue viver sua plena autonomia. Contudo, este é um serviço que não tem fortes adesões de agentes implementadores. Demanda custo, vontade política e compromisso com estes jovens, que nem sempre estão “prontos” para enfrentar sozinhos novos desafios; o desafio de ser adulto e independente sem qualquer estrutura de apoio.

Postas estas considerações, olhar a relação entre medida de acolhimento institucional com a escola, nos mostra alguns condicionantes relevantes, pois a inserção e a manutenção da criança e/ou do adolescente acolhido institucionalmente na escola, nem sempre se faz de modo tranquilo. Crianças e adolescentes que vivem em abrigos precisam vencer as barreiras discriminatórias que se formam em torno de si e a escola pode ser um dos locais em que tais barreiras se materializam.

Vencer esta inserção na vida comunitária sem o que os demais alunos desfrutam, ou seja, a vida em família, é condição que, na maioria das vezes, afeta diretamente o aprendizado, o modo de participação e de inserção na vida escolar.

Elias (1994) nos mostra que o eu não está destituído de um nós, isto indica que a relação da identidade-eu com a identidade-nós está sujeita a transformações específicas, pois a posição que a pessoa ingressa no fluxo do processo social é fundamental para entender as mudanças e o repertório de padrões sociais de auto regulação que o indivíduo tem de desenvolver dentro de si, específico de cada geração e específico de cada sociedade, [...] “o problema da pessoa singular dentro da pluralidade de pessoas, a relação do indivíduo com os processos sociais”. [...] “a práxis social do mundo moderno”. (ELIAS, 1994, p. 25)

Ainda segundo o autor, deve-se começar pensando na estrutura do todo para se compreender a forma das partes individuais, e para compreendê-la, é necessário desistir de pensar em termos de substâncias isoladas, únicas e começar a pensar em termos de relações e funções. A dinamicidade da realidade e de seus fenômenos também precisa ser analisada sobre o prisma das relações e funções para que não se engesse conceitos que estreitem o conhecimento de fatos, atitudes, fenômenos. As relações construídas nos mais diversos espaços (de trabalho, de aprendizagem, de convivência amigável, familiar, escolar, etc) são, pois, tecidas de maneira particular por cada indivíduo. Desta forma, a estrutura do todo é que permite compreender as partes individuais. O modo como os indivíduos se portam é determinado por suas relações passadas ou presentes com as pessoas, com o grupo a que pertence. Dentro de um mesmo grupo, as relações nunca são idênticas para duas pessoas. Cada pessoa tem uma posição única em sua rede de relações e uma história singular.

Neste sentido, há situações decorrentes que se agregam nesse conjunto e “diferenciam” (positiva ou negativamente) a criança e ou o adolescente em sua vida escolar. Algumas vezes o fato daquela criança ou adolescente estar sob medida de proteção de acolhimento desperta sentimentos de proteção, pois:

A convivência com essas crianças e adolescentes que tiveram seus direitos violados mobiliza em todos nós o contato com aquilo que nos parece mais assustador: a experiência de sentir desamparado ou abandonado por quem mais amamos e confiamos. (TEMER, 2010, p.8).

Outras vezes, principalmente em situações de adversidades, observam-se resistências modeladas nas situações rotineiras, depositando na criança/ adolescente, no próprio abrigo ou na família, as causas geradoras da falta de sucesso e dos conflitos, como se aquele aluno não fosse identificado e respeitado por sua individualidade.

Embora haja recomendações para a manutenção da criança na mesma escola que frequentava antes do acolhimento, de forma a evitar outras rupturas, tais como vínculos de pertencimento e de amizades, em algumas realidades esta questão pode ser contemplada, enquanto que em outras não. Acabam centralizando na escola do bairro e adjacências onde o abrigo se localiza, a maioria das crianças e dos adolescentes. Por um lado pode ser prática facilitadora da rotina do próprio abrigo e por outro, tal conduta também pode ser motivo de maior discriminação por concentrar as crianças e os adolescentes em um mesmo ambiente escolar. Nem sempre a escola consegue lidar com as manifestações de crianças e adolescentes abrigadas da mesma forma que lida com as mesmas manifestações daqueles que estão vivendo com suas famílias, embora seja adequado o mesmo modo de conduta em ambos os casos.

A identificação e o diálogo da unidade de ensino não se direcionam à figura parental e sim às figuras institucionalizadas dos representantes do abrigo. A escola deve se habituar a ter o representante institucional da criança como o seu interlocutor. Estes significados carregam uma forte diferenciação para a criança, assim como, para os agentes do ciclo do ensino e requerem da escola um aprendizado, construído de maneira altruísta e emancipatória, como coadjuvante na construção de projetos de vida apoiados em vínculos seguros e saudáveis (TEMER, 2010).

Delgado (2008) avalia que em Portugal, a relação da escola com a família e com a criança em risco, entendida como aquelas que vivem em abrigos, que estão em famílias acolhedoras ou até mesmo em guarda de familiares, é contraditória e conflituosa.

Uma criança que seja abrangida por um processo de protecção, pode manifestar sintomas de tristeza, de angustia, de desinteresse e eventualmente de saudades, no caso particular das medidas de colocação, que se reflectem no comportamento e no aproveitamento escolar e que podem ser interpretados e melhor geridos no contexto escolar de acordo com o grau de informação, de sensibilização e de qualificação dos gestores, dos professores, dos auxiliares de acção educativa e de outros actores intervenientes no espaço escolar. Do outro lado da relação, pode-se afirmar o mesmo relativamente ao conhecimento e à

capacidade de acção dos técnicos da equipa responsável no sistema educativo (DELGADO, 2008,p.118)

Ou seja, a situação de acolhimento institucional pode refletir diretamente no desempenho escolar. O desinteresse em se manter na escola pode ser causado pela dificuldade de aprendizado, pelo não domínio da leitura ou da escrita, pela dificuldade de formação de vínculos na escola, com amigos e com os professores e também pela vergonha de se expor por morar no abrigo. Não se sentem seguros no ambiente escolar.

Algumas crianças e adolescentes desenvolvem excessiva proteção pelo receio de sofrer discriminação e *bullying*, onde a escola passa a ser um espaço que busca ser evitado. O contrário também pode se apresentar como defesa antecipada, ao manter-se em postura defensiva, muitas vezes utilizando a agressividade e a “perturbação” para encobrir sentimentos de rejeição, de perdas, de falta de confiança nos adultos e medo do fracasso escolar, já que sua história inclui vivências remetidas à ruptura do vínculo familiar.

Somado a esta questão, tem-se também que estas crianças e adolescentes são procedentes de núcleos familiares com baixo ou nenhum estímulo à educação, que na grande maioria delas, os membros familiares também não tiveram na escola a referência positiva de estudo e, tampouco, foram estimulados para a continuidade dos estudos. Quando o serviço de acolhimento institucional conta em sua equipe com o pedagogo ou com o psicopedagogo, este profissional contribui para despertar o interesse pelo estudo e fazer este ajuste. Além disto, porque conseguem desenvolver maior domínio na leitura e na escrita, passam a se sentir participantes de seu processo de formação educacional e, com isso, elevam a autoestima e se enxergam capazes de aprendizados.

As proposições não se esgotam aqui, mas permitem verificar a significativa e importante contribuição que a educação pode oferecer ao integrar e se articular com as demais políticas, serviços e programas, para compor a rede intersetorial em prol da convivência familiar. O documento “Orientações Técnicas: serviços de acolhimento para crianças e adolescentes” (2009, p. 42), identifica que a articulação com o sistema educacional permite, ainda, desenvolver ações de conscientização e de sensibilização de professores e demais profissionais da escola, de modo

que estes atuem como agentes facilitadores da integração das crianças e adolescentes no ambiente escolar, evitando ou superando possíveis situações de preconceito ou discriminação. Indica o documento que essas ações de capacitação podem ser fortalecidas por meio do Projeto Escola que Protege, em cuja proposta de formação continuada de profissionais, da educação básica e da Rede de Proteção Integral, pode ser inserida a temática da criança e do adolescente afastados do convívio familiar. Proposições que referendam as contempladas no PNCFC em relação às possíveis interfaces da educação com o tema do direito da convivência familiar, conforme já observamos.

Além da aproximação com a temática do direito da convivência familiar e sua representação, abertura para a escuta do aluno, para maior integração na comunidade, para a disponibilidade de um conhecimento adequado da estruturação da rede de serviços no território, para a participação nos Conselhos de Direitos e para a necessária interlocução com o Conselho Tutelar, são algumas possibilidades entre tantas outras que, se observadas, poderão compor de forma muito mais eficaz a garantia do direito à convivência familiar.

De uma forma geral, é possível observar avanços, mas também lacunas que ainda permanecem em relação ao direito à convivência familiar, em especial, pelo número de crianças e de adolescentes que estão vivendo em serviços de acolhimento (54 mil de acordo com o levantamento da FIOCRUZ), pela fragilidade do sistema das políticas públicas enquanto espaços de mediação constitutivas da cidadania, pelas condições precárias de vida de uma parcela significativa da população, cujas famílias encontram dificuldades para manter e atender as necessidades básicas de suas crianças. Pela miséria que, muitas vezes, acaba se transformando em mecanismo impulsionador de situações de violações de direitos intrafamiliar, entre outros fatores cujos indicadores sociais revelam as marcas da desigualdade social e de renda no país.

As audiências concentradas, propostas no âmbito da Justiça da Infância e da Juventude, podem ser um dos espaços instituidores de novas metodologias e impulsionadores de mudanças, pois vêm se moldando na experiência da participação, de forma concentrada, de todos os atores envolvidos na questão da criança e do adolescente acolhidos institucionalmente. E, embora saibamos que é preciso muito mais do que audiências concentradas para assegurar efetivamente o direito à convivência familiar, as breves considerações sobre alguns dados a seguir, permitem

observar a potencialidade desta proposta em alavancar resultados positivos. É importante ressaltar que nosso objetivo não se volta para uma avaliação efetiva das audiências e sim para mostrar como esta metodologia pode ser reproduzida, com as adaptações necessárias, em trabalhos que se proponham intersetoriais.

#### **4.5. Audiências Concentradas: novos espaços de prática interdisciplinar**

Com a finalidade de revisar a situação processual de crianças e adolescentes inseridos em programas de acolhimento familiar ou institucional, as audiências concentradas estão ancoradas no artigo 19 §1º do Estatuto da Criança e do Adolescente<sup>64</sup>. Esta ação foi inserida na agenda da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e proposta no I Encontro Nacional de Coordenadorias da Infância e da Juventude dos Tribunais de Justiça Estaduais, realizado em Brasília no dia 16 de abril de 2010, resultando na edição da Instrução Normativa n. 2/2010. Tal Instrução recomendou que durante os meses de julho a outubro de 2010 as Coordenadorias Estaduais da Infância e da Juventude desencadeassem, coordenassem e monitorassem a realização de audiências concentradas nos seus respectivos Estados.

É relevante frisar que esta ação é recomendativa e, portanto, sua realização não é de caráter obrigatório. Assim, as audiências concentradas se materializaram por uma “ordem executiva determinante” (SABATIER e MAZMANIAN, 1996) fruto de um consenso, sem o que dificilmente seria encampada pelas esferas locais do sistema de justiça e, tampouco, teriam a amplitude da abrangência que se propôs.

---

<sup>64</sup> Art.19: Toda criança ou adolescente tem direito a ser criado e educado no seio da sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária, em ambiente livre da presença de pessoas dependentes de substâncias entorpecentes.

§ 1º Toda criança ou adolescente que estiver inserido em programa de acolhimento familiar ou institucional terá sua situação reavaliada, no máximo, a cada 6 (seis) meses, devendo a autoridade judiciária competente, com base em relatório elaborado por equipe interprofissional ou multidisciplinar, decidir de forma fundamentada pela possibilidade de reintegração familiar ou colocação em família substituta, em quaisquer das modalidades previstas no art. 28 desta Lei (incluído pela Lei 12010 de 2009). É preciso esclarecer que as modalidades de colocação em família substituta se definem pela guarda, tutela ou adoção.

§ 2º A permanência da criança e do adolescente em programa de acolhimento institucional não se prolongará por mais de 2 (dois) anos, salvo comprovada necessidade que atenda ao seu superior interesse, devidamente fundamentada pela autoridade judiciária.

No plano individual, estrutura-se no princípio da escuta da família e da criança em relação à sua situação e pode se traduzir em espaços que reafirmam o exercício da cidadania, bem como, em espaços que reafirmem a necessidade de transparência da realidade em que vivem estas crianças abrigadas. Procura humanizar a palavra e inverter o eixo que até então estruturou as ações para a infância, pois “fala-se muito dela (criança), mas não se fala com ela” (DOLTO, 2005, p.135).

No plano institucional inclui, além do Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública, a rede de proteção da qual os serviços de acolhimento fazem parte e os vários setores, tais como: Educação, Saúde, Assistência Social, Habitação, Esporte, Cultura, bem como os Conselhos Tutelares e os Conselhos Municipais de Políticas Públicas, principalmente o Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente e o Conselho da Assistência Aocial como atores institucionais que deverão participar destas audiências.

As decisões são lavradas em termo de audiência, sintetizando os compromissos assumidos por todos os envolvidos, devendo inclusive definir os prazos para que as propostas se efetivem. Após o que, haverá o momento de avaliação-revisão das audiências para observação quanto ao cumprimento das propostas.

Para que estas audiências sejam realizadas é imprescindível que os serviços de acolhimento tenham elaborado o Plano Individual de Ação (PIA) das crianças acolhidas<sup>65</sup>. Momento inclusive em que devem ser ouvidas e que se desenham ações com metas e prazos para que o período de acolhimento seja o menor possível e também para que se tenha clareza das necessárias articulações intersetoriais. O PIA, portanto, deve ser considerado o instrumental que norteará todas as ações que serão e deverão ser encaminhadas em relação à criança.

Segundo o balanço parcial de dados divulgados pelo CNJ, mediante as informações dos Tribunais de Justiça Estaduais em relação às audiências concentradas, o índice nacional de êxito

---

<sup>65</sup> Imediatamente após o acolhimento da criança ou do adolescente, a entidade responsável pelo programa de acolhimento institucional ou familiar **elaborará um plano individual de atendimento**, visando à reintegração familiar, ressalvada a existência de ordem escrita e fundamentada em contrário de autoridade judiciária competente, caso em que também deverá contemplar sua colocação em família substituta, observadas as regras e princípios desta Lei. (Artigo 101 § 4º do ECA) (Grifos nossos)

foi na faixa 30% em relação ao desacolhimento. Como estas divulgações são esporádicas e não possibilitam uma visão de processo e de acompanhamento, comprometem uma avaliação consistente do nível de cobertura nacional das audiências realizadas. Por esta razão, optamos por focar o Estado de São Paulo através dos dados publicizados pela Coordenadoria da Infância e da Juventude do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo<sup>66</sup>, de acordo com o quadro 21.

Quadro 21. Panorama geral das audiências concentradas realizadas no Estado de São Paulo no período de 27/07 a 27/10/2010

<b>Indicadores</b>	<b>Resultados</b>
Audiências realizadas e informadas à Coordenadoria da Infância e da Juventude do TJ-SP	2.400
Crianças e adolescentes acolhidos institucionalmente informados pelas comarcas	8.216
Crianças e adolescentes que participaram das audiências	2.968
Desacolhimentos de Crianças e Adolescentes <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Retornaram à família de origem = 586</li> <li>2. Colocados em família substituta (guarda, adoção, tutela) = 231</li> </ol>	817
Ações de Destituição do Poder Familiar iniciadas após as audiências concentradas	208
Serviços de acolhimento institucional existentes	486
Serviços de acolhimento institucional visitados	353

Fonte: Coordenadoria da Infância e da Juventude – TJSP

O Levantamento Nacional de Crianças e Adolescentes em Serviço de Acolhimento realizado em 2009 pela FIOCRUZ, constatou a existência de 54 mil crianças e adolescentes acolhidos institucionalmente no País em 2.400 serviços. No Estado de São Paulo foram apontados 13.205 crianças e adolescentes em acolhimento nos 164 em programas de famílias acolhedoras e nos 753 serviços de acolhimento institucional.

<sup>66</sup> No dia 05/08/2011 foi realizado, por vídeo conferência, seminário de avaliação das audiências concentradas no Estado de São Paulo, promovido pela Coordenadoria da Infância e Juventude do TJSP e divulgado por meio impresso, sob a responsabilidade do Juiz Eduardo Rezende Melo, o relatório das ações realizadas, com os resultados e avaliação e também com as dificuldades de implantação deste procedimento.

Considerando que foram realizadas 2.400 audiências em São Paulo e visitados 353 serviços de acolhimento institucional, a realização das audiências concentradas atingiu um índice de cobertura de 18.17% em relação ao total de crianças e adolescentes que estão vivendo em abrigos e um índice de 46.87% de cobertura em relação aos serviços de acolhimento institucional existentes.

Indicadores que sinalizam o potencial para ampliar a cobertura. Nesse sentido, podemos dizer que o desafio é uma adesão maior das Varas da Infância e da Juventude à realização deste procedimento, pois segundo a Coordenadoria da Infância do TJSP, das 330 Varas de Infância, apenas 184 encaminharam informações sobre os procedimentos, bem como, informações sobre o número de crianças e adolescentes acolhidos e a quantidade de serviços existentes.

No quadro 22, os dados estão organizados em relação ao número de crianças e adolescentes com medida de acolhimento e os desacolhimentos ocorridos, visando proporcionar uma visão mais focada destes resultados e observar que o índice de êxito de desacolhimentos, em relação ao número de audiências realizadas, não pode ser desprezado.

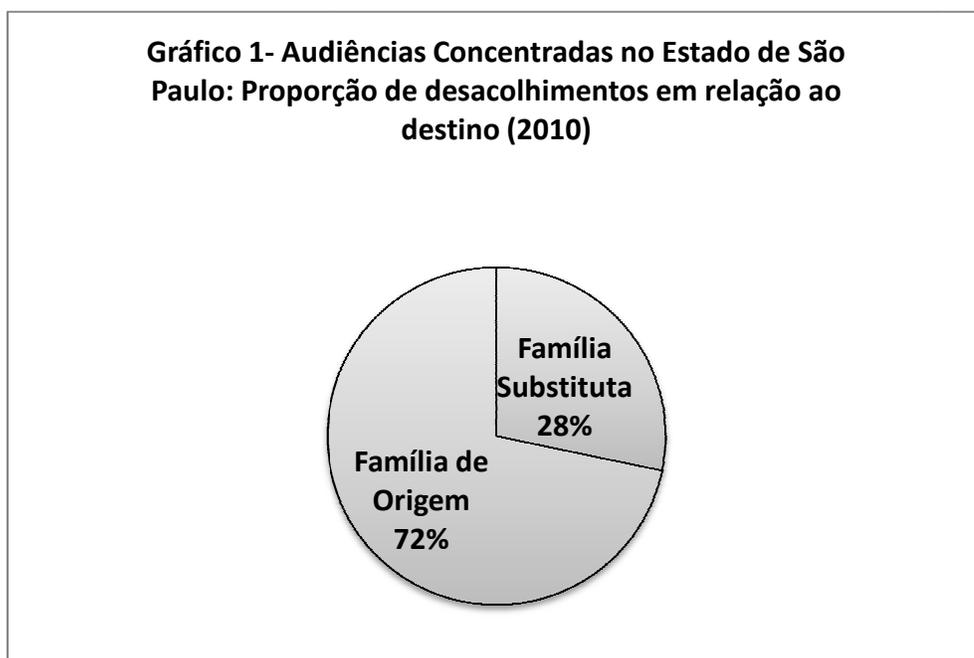
Quadro 22. Audiências Concentradas no Estado de São Paulo: indicador de êxito em relação ao desacolhimento institucional (2010)

<b>Indicadores</b>	<b>Resultados</b>
Crianças e adolescentes acolhidos	8.216
Audiências concentradas realizadas	2.400
Desacolhimentos ocorridos após as audiências concentradas	817
Índice de desacolhimento em relação ao número de acolhidos	9.94%
Índice de desacolhimento em relação ao número de audiências realizadas.	34.04%

Fonte: Coordenadoria de Justiça da Infância e da Juventude - TJSP

Tendo em vista a proposição de revisão processual da situação da criança e do adolescente e, em especial, a avaliação da possibilidade de uma medida judicial de desacolhimento institucional, olhar as audiências concentradas pelos resultados da reintegração familiar, da colocação em família substituta e das ações de destituições do poder familiar, nos oferece um eixo de análise de desempenho desta proposta.

Recortando os dados para o destino destas crianças e adolescentes, tem-se que 72% (586) retornaram para a família de origem e foram reintegrados à convivência familiar, enquanto que 28% (231) foram colocados em família extensa ou em famílias substitutas, conforme o gráfico 1.



Fonte: Coordenadoria de Justiça da Infância e da Juventude - TJSP

A reintegração familiar implica no retorno da criança ou do adolescente à sua família de origem ou à família extensa e, conseqüentemente, na reestruturação do vínculo que foi rompido pelo acolhimento institucional. A colocação em família substituta, de acordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente, pode ser feita através da guarda, da tutela e da adoção.

É importante ressaltar que o resgate da família para que a criança possa voltar a viver, como já vimos, tem significativa representação e vai rebater diretamente na capacidade instalada das políticas sociais, que deverão oferecer, além dos serviços, o acompanhamento e o

monitoramento da situação. Equivale afirmar que o serviço da rede de proteção social, derivado das políticas sociais, tem papel essencial neste contexto, para evitar um retorno ao acolhimento, ou seja, um ou mais reacolhimento.

Como o índice de reintegração familiar foi elevado (72%), indica que esta proposta tem um grande potencial para atingir, com mais efetividade, seus objetivos de revisão da situação de crianças acolhidas e, mediante isto, priorizar a reintegração familiar em casos que esta ação possa ser contemplada, pois, há inúmeras crianças e adolescentes acolhidos que não participaram deste procedimento revisional e que poderiam ter sua situação modificada em decorrência desta ação.

Em relação à colocação em família substituta, nas modalidades de guarda, adoção e tutela, é preciso esclarecer que a guarda para terceiros, é um ato jurídico que fixa relações ao estabelecer direitos e deveres. Obriga a prestação de assistência material, moral e educacional, conferindo a seu detentor o direito de opor-se inclusive aos pais (ECA, artigo 33). Regulariza a posse de fato e confere à criança e ao adolescente a condição de dependente, podendo ser revogada a qualquer tempo, mediante ato judicial fundamentado.

Refere-se, nesse sentido, a um instituto pelo qual alguém, parente ou não, assume a responsabilidade sobre uma criança ou adolescente, passando a dispensar-lhe os cuidados próprios da idade. Tem perfil protetivo e pode ser concedida aos avós, tios, padrinhos, irmãos e terceiros, desde que comprovem afinidade e vinculação afetiva com a criança/adolescente e condições para exercer o papel de guardião. Pode ser deferida por tempo indeterminado (entendida no senso comum como guarda definitiva) ou em caráter provisório, renovada ou não a cada vencimento. Portanto, a guarda judicial configura-se em alternativa que assegura cuidados e proteção à criança e ao adolescente, para atender situações peculiares ou suprir a falta eventual dos pais.

A tutela é outra modalidade de colocação em família substituta, que implica o dever de guarda e pressupõe a prévia decretação ou suspensão do poder familiar (ECA, artigo 34). Aplica-se também em casos de crianças e adolescentes órfãos. E, finalmente a adoção, como terceira possibilidade de colocação em família substituta, atribui a condição de filho e rompe os vínculos com pais e parentes biológicos, salvo os impedimentos matrimoniais. Assim, a guarda, a tutela e

a adoção, são três modalidades que representam as possibilidades de se assegurar a convivência familiar e comunitária quando uma destas medidas se faz necessária.

Desta forma, a identificação das modalidades de colocação em família substituta seria uma situação ideal, já que sinalizam condições distintas e significados diferenciados, que demandam diferentes tipos de ações. Isto é, a guarda deferida para terceiros, sem vínculo parental, pode ou não ter fins adotivos. Em caso positivo, indica que aquela criança ou adolescente foi desacolhida institucionalmente para ser adotada. A guarda deferida para uma pessoa com vínculos de parentesco, sinaliza a manutenção da criança em seu meio familiar, mas na família extensa e disto decorre a avaliação de maior ou menor necessidade de vigilância e proteção social, uma vez que a criança não está vivendo sob a responsabilidade dos pais ou de um deles.

A ausência deste detalhamento compromete uma visão mais específica que permitiria avançar em relação ao conhecimento do nível de parentesco da família extensa que acolhe a criança e se responsabiliza pelos cuidados e proteção decorrentes desta inserção familiar. A literatura tem indicado os avôs como figuras de relevo quando se trata de assumir a responsabilidade pelos netos. Esta seria uma oportunidade ímpar para analisar este recorte.

Sarti (2005) relata que nos casos de instabilidade familiar aliada às instabilidades econômica e estrutural e à precariedade de políticas públicas, as crianças não são de responsabilidade exclusiva da mãe e do pai, mas de toda rede de sociabilidade em que a família está envolvida. Por outro lado, Vitale (2005) indica que os avôs também começam a delimitar novos espaços que antes lhes eram reservados para serem apenas avós, representando, no sistema de trocas intergeracionais, importantes figuras frente às fragilidades conjugais, da recomposição familiar e da monoparentalidade. Segundo a autora, as mudanças dos laços familiares e a vulnerabilidade das famílias, demandam novos papéis e novas exigências para essas figuras, que ganham relevo na relação afetiva com os netos, na socialização das crianças e mesmo no seu sustento. Entretanto, tal convivência não apaga os “contornos e os confrontos geracionais”, pois, nas palavras da autora:

As relações intergeracionais e de gênero compõem o tecido para se pensar a condição do ser avô (ó). Estas constituem um espaço de confronto e conflitos,

mesmo quando permanecem como sistema de suporte mútuo e lócus de mecanismos de solidariedade familiar (VITALE, 2005, p.104).

Independentemente do fator motivador que gera a necessidade de se transferir o cuidado das crianças para os avôs mediante a guarda judicial, essa questão tem como marco o nascimento dos filhos e as alterações na dinâmica e nos padrões de relações familiares. Os papéis decorrentes (amparo, cuidado, proteção, etc.) podem ou não acarretar dificuldades em exercê-los.

Já em relação às ações de destituição do poder familiar, estas prenunciam a possibilidade de colocação em família substituta por adoção. Embora tal assertiva não esteja isenta de maiores detalhes do perfil, tanto da criança e do adolescente como das pessoas habilitadas para adoção, como resultado das audiências concentradas, para 208 crianças e adolescentes será possível pensar em garantir o seu direito à convivência familiar e comunitária pela filiação adotiva.

Além desses resultados imediatos, é possível identificar outros efeitos decorrentes da realização das audiências concentradas, apontados no Relatório Avaliativo das Audiências Concentradas do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (2011). Um deles se volta para a diminuição de chances de um recolhimento. O Relatório pontuou que os CRAS e os CREAS apenas estavam incluindo as famílias em programas e serviços, sem estudos mais aprofundados e sem planejamento de acompanhamento e monitoramento destas famílias, cujos filhos foram reintegrados.

Esta situação, culminou na proposta de articulação da Coordenadoria da Infância do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo com a Secretaria de Estado da Assistência Social para a formalização de um grupo de trabalho, com a finalidade de elaborar um instrumental especial, que se constituísse em um Plano de Acompanhamento Familiar. Como resultado, em fevereiro de 2013, foi promovido um seminário presencial e por vídeo conferência, com abrangência no estado inteiro, sobre o Plano de Acompanhamento Familiar, de modo que este instrumental seja utilizado pelos serviços da política de assistência social que, inclusive, servirá de base para as ações judiciais de responsabilização familiar ou do poder público, se necessárias.

O relatório avaliativo aponta também os impactos positivos das audiências concentradas os quais se voltam para: i) a revisão da situação pessoal e processual de crianças e adolescentes acolhidos; ii) respeito ao direito à participação de crianças e adolescentes nos procedimentos

judiciais; iii) aprimoramento procedimental das Varas de Infância e da Juventude e no respeito ao contraditório; iv) articulação da rede e, v) mudança cultural do modo de atuação da Justiça da Infância e da Juventude.

Efeitos e impactos positivos deste procedimento, mas que também afloraram aspectos desafiantes revelados neste período. De acordo com o referido Relatório, os desafios se relacionam às dimensões institucionais e da rede de atendimento. Para aqueles relacionados às dimensões institucionais, foram pontuadas: a elevada concentração de serviços de acolhimento na capital do Estado, dificultando a realização deste procedimento em três meses conforme o previsto; a falta de apoio institucional do Tribunal de Justiça na designação de juízes substitutos ou auxiliares na realização de audiências ordinárias, para que os titulares das Varas da Infância pudessem se dedicar às audiências concentradas; a sobrecarga de Varas do interior do Estado com competência cumulativa – infância cumulada com outras varas (de família e criminal); a falta de funcionários nas Varas de Infância para expedição de guias de acolhimento.

Como dimensão particular de algumas Varas, o Relatório pontua a resistência de alguns magistrados para a realização destas audiências, pois a ação é recomendativa e não obrigatória; tais aspectos estão relacionados ao entendimento de que as audiências deveriam ser realizadas somente nos casos que tivessem possibilidade de reintegração familiar e à constatação da dificuldade de magistrados de entrevistar-se com crianças e adolescentes, demonstrando a necessidade de preparo complementar sobre esta escuta.

As dificuldades quanto às dimensões da rede de atendimento situam-se em relação à falta e também à baixa qualificação das equipes dos serviços de acolhimento para elaboração dos planos individuais de atendimento; ao elevado número de crianças e adolescentes acolhidos; às resistências setoriais do Ministério Público à realização de audiências concentradas; à falta de defensores públicos suficientes no Estado, sendo necessária a participação de advogados conveniados, sem experiência, na representação de crianças e adolescentes.

Outro efeito, que merece destaque e que não está pontuado no Relatório, se relaciona à visita aos serviços de acolhimento, pelo magistrado e pelo promotor da infância. Este fato parece irrelevante em um primeiro momento, porém, é de suma importância que o Juiz e o Promotor, que respondem pela Infância e Juventude conheçam *in loco* os serviços de acolhimentos. Trata-se

de uma ação que permite o contato físico e efetivo com a realidade em que vivem estas crianças, na medida em que conhecem o local que as acolhe, o tipo de construção e de acomodação oferecida, os profissionais que lidam e cuidam destas crianças diariamente.

Além disto, podem ouvir a criança e o que ela informa sobre sua situação no abrigo, o que certamente possibilitará um contato diferenciado e uma maior sensibilização em relação à privação do direito de convivência familiar. Apesar de haver determinação para visitas aos serviços de acolhimento pelo menos duas vezes ao ano, nem todos os Magistrados e Promotores da Infância conhecem a realidade além dos autos processuais. Naturalmente, identificar o rosto daquela criança que se conhece através de relatórios e de laudos, representa a concretude de uma condição de vida que transpira para além do andamento processual dos autos.

Mediante tais considerações, um instrumental único e detalhado para compilação de dados seria um recurso que favoreceria uma análise mais consistente e aprofundada do alcance, dos efeitos e impactos deste procedimento. Permitiria conhecer, de forma sistematizada, as colocações em família substituta por guarda, adoção e tutela, ter um levantamento fidedigno da quantidade de crianças e adolescentes acolhidos institucionalmente e da quantidade de serviços de acolhimentos existentes. Permitiria também conhecer a extensão da participação dos diversos setores públicos municipais (educação, saúde, assistência social, esporte, cultura, etc) e organizações não governamentais que compõe a rede socioassistencial de serviços, bem como, conhecer o nível de participação dos Conselhos Tutelares, do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente e da Assistência Social.

Embora saibamos que é preciso muito mais do que audiências concentradas para assegurar efetivamente o direito à convivência familiar, esta metodologia de trabalho permite considerar a potencialidade desta proposta em alavancar resultados positivos, pois, não são poucas as crianças e adolescentes que permanecem por médio e longo prazo vivendo institucionalizados<sup>67</sup>.

---

<sup>67</sup> O Conselho Nacional de Justiça publicou o Provimento n. 32 em 27/06/2013 dispondo sobre as audiências concentradas nas Varas da Infância e da Juventude, indicando que as mesmas devem ser realizadas semestralmente, preferencialmente nos meses de abril e outubro, sempre que possível dentro das unidades de acolhimento, com a presença de todos os atores do Sistema de Garantia de Direitos. O provimento entra em vigor em quarenta dias com aplicação em todo País e inova ao sugerir um roteiro a ser seguido e em relação à coleta de dados – questionário

Em outras palavras, o procedimento de audiências concentradas foi uma alternativa desencadeada em âmbito nacional, na tentativa de se olhar efetivamente para a realidade dos abrigos, das crianças que neles vivem e também de suas famílias, visando buscar algumas resoluções, mas uma alternativa que, por si só, não é autossuficiente. No entanto, ofereceu uma metodologia de trabalho em que toma como princípio a concentração de todos os operadores da rede, para que conheçam e construam alternativas em relação àquela criança e adolescente que está a demandar atenção, para superação da situação de acolhimento institucional. Para que assumam o compromisso com as propostas e possam reavaliar os avanços conseguidos, bem como, os pontos que ainda precisam de maior atenção ou de reformulações.

Criou-se, a partir daí, um espaço de prática interdisciplinar, embasado na perspectiva da intersetorialidade, referendando, desta forma, que o compromisso do trabalho em rede, entre todos os atores/operadores do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, é condição fundamental para assegurar a proteção integral, e, neste caso específico, para promover avanços que sinalizem em direção à garantia do direito à convivência familiar de crianças e adolescentes privados deste direito, por viver em instituições de acolhimento.

Para lembrarmos a significativa relevância do direito à convivência familiar, é preciso ressaltar que crianças e adolescentes “não podem esperar o acontecimento das coisas” (PAULA, 2006), sob pena de passar a infância e a adolescência sem exercer seu direito de ser filho.

“Muchas de las cosas que necesitamos pueden esperar.

Los niños y las niñas no pueden... [...]

Al niño y la niña no le podemos contestar “Mañana” .

Su nombre es “Hoy” .

*Gabriela Mistral.*

*Educadora Chilena. Prêmio Nobel de la Paz.*

---

informatizado, que será informado *on line* pelos magistrados ao final do período. Tal indicação representa o reconhecimento da necessidade desta prática e uma forma de direcionar (pressionar) as ações das Varas de Infâncias para a realização das audiências concentradas, em razão da potencialidade de se alcançar resultados positivos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Criança e adolescente é tema instigante e nos move a um estado de procura, sinalizando que este movimento dinâmico da vida está a exigir sempre mais.

O ciclo de vida, vinculado ao desenvolvimento biológico e psicológico e o curso de vida, cultural e socialmente moldado, indicam as diferenças e as desigualdades sociais que atravessam a infância e a adolescência e que vão se desenhando de modo particular na vida de cada criança e de cada adolescente. Razão pela qual é preciso desocultar o discurso sobre a criança a partir dela mesma, pois são seres integrantes de uma cultura e reproduzem os mesmos padrões que aprendem e vivenciam (MARCHI, 2009).

A história nos mostrou que foi possível construir alguns avanços. De um objeto ou produto da ação adulta, para a condição de sujeitos de direitos, sinaliza-se a grande mudança que se estabelece e o esforço, é o de revelar que, nos “papéis” de “filho” e “aluno”, crianças e adolescentes não são meros receptáculos de socialização numa ordem social adulta (MARCHI, 2009, p.234), entretanto, os contrastes ainda permanecem entre a infância idealizada e desejada - alegre, sadia, cuidada, protegida e respeitada e a infância destituída, negligenciada, vitimizada e vitimada.

Ao percorremos brevemente o quadro de alguns indicadores, veremos que revelam o quanto é necessário caminharmos na efetiva construção da cidadania, dos direitos, do respeito e da dignidade da criança e do adolescente, para debelar situações que permeiam parcela significativa da população infanto juvenil no mundo. As metas das Nações Unidas para o milênio – compromisso assumido por 189 países membros até o ano de 2015 – é um bom retrato desta necessidade de transformar a realidade de vitimação de crianças e adolescentes no mundo todo, na medida em que as propostas se voltam para erradicar a pobreza extrema e a fome, alcançar o ensino fundamental universal, promover a igualdade de gêneros e a autonomia da mulher, reduzir a mortalidade infantil, melhorar a saúde materna, combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças e garantir a sustentabilidade do meio ambiente.

A representação social da infância identifica a multiplicidade de fatores que compõe a forma e o quadro de ser criança e toma um corpo especial ao ser analisada em interface com as

políticas sociais e com a legislação vigente, principalmente pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, que instituiu a proteção integral. Nos tempos vigentes, podemos dizer que não se trata mais de fundamentar os direitos da criança e do adolescente e sim de protegê-los e de reestruturarmos nossa capacidade de respeitá-los – compreensão trazida por Bobbio (2004) em relação aos direitos humanos e que procede também para a criança e para o adolescente.

Faz-se necessário encurtar a relativa distância entre os marcos legais, normativos e regulatórios – reconhecidamente instituidores de novas concepções, nomeando direitos e parametrizando as ações – e a efetivação prática das ações dirigidas à criança e ao adolescente – políticas, programas, projetos, pois, perpassando este debate, não podemos perder de vista que a promoção dos direitos se operacionaliza pela política de atendimento transversal e intersetorial desenhada no ECA e rebate nos dilemas e problemas das políticas sociais setoriais, onde se inclui também a política de educação.

Mais do que um ou outro sistema, o momento é de redescobertas de novos caminhos que sejam equalizadores, menos individualistas e menos violadores. Caminhos cujas rotas necessitam da presença de um Estado marcadamente forte e redistributivo, comprometido com o bem-estar coletivo no sentido amplo e, sobretudo, que seja igualitário e faça da justiça social o seu diferencial.

A construção de consensos continua a ser fundamental para os avanços e para o alinhamento conceitual no contraponto dos consensos éticos, políticos, técnicos, operacionais que seguem sendo controversos (COSTA, 2006), mesmo depois de vinte e três anos de promulgação do ECA, de modo que a leitura do Estatuto continua sendo feita fragmentada, contribuindo para as clivagens em setores e distanciando-se da visão de totalidade em que vivem e que estão imersos crianças e adolescentes.

As dimensões que abarcam o Sistema de Garantia de Direitos, composto por um conjunto de organizações, de políticas sociais, pelos poderes executivo, legislativo e judiciário em todas as esferas da federação, requerem a construção intersetorial de diálogos e acordos na sua operacionalização, nos arranjos institucionais e nas práticas decorrentes, para que a gestão da infância e da adolescência se estruture e se materialize efetivamente. Deste modo, a consolidação deste Sistema representa um dos desafios da proteção integral para concretizar os direitos

humanos fundamentais da criança e do adolescente, em especial, a infância e a adolescência pobre, excluída, vulnerabilizada e em risco.

Este complexo campo da intersetorialidade também pode ser correlacionado a uma necessidade profissional de se desenvolver um trabalho integrado e articulado, independentemente da área que nos encontramos. Estar inserido no Sistema de Garantia de Direitos não equivale dizer que se tem a necessária clareza de sua amplitude e complexidade. Qualificar o conhecimento, sobretudo de seus princípios estruturantes e de suas diretrizes é um dos caminhos necessários para desenhar e cimentar suas especificidades territoriais.

Uma vez que “necessidade e problema” se entrecruzam na perspectiva da intersetorialidade (FRIGOTTO, 2008), cuja meta de alcance são os “resultados sinérgicos em situações complexas” (INOJOSA, 2001), tal concepção sinaliza a produção de ações compartilhadas para superar a fragmentação das políticas sociais e reduzir as desigualdades socioterritoriais. O que nos permite dizer que a intersetorialidade, desenhada na política de atendimento da criança e do adolescente, não significa somente as ações em rede, mas as redes que se organizam, decorrentes deste Sistema, devem ser intersetoriais onde, maior consistência e sustentação se alcançam pela via formalizada de protocolos interinstitucionais.

Apontamos que a atuação concentrada de todos operadores do Sistema de Garantia de Direitos seria uma alternativa que viria contribuir para consolidar esta prática organizada e estruturada. Concentrar órgãos, instituições, programas e serviços, voltados para a tentativa de superação da situação da criança ou adolescente que está a demandar uma atenção diferenciada, se condiciona ao exercício de abertura para o outro, de visão de conjunto e de totalidade no compartilhamento de ações construídas coletivamente e comungadas para necessidade de superação da situação. A criança que demanda cuidados especiais, proteção e atenção é a mesma criança que está inserida na escola, que precisa da rede pública de saúde, da assistência social, da educação, do lazer, da cultura e assim sucessivamente. É o cidadão pertencente àquele território.

Neste compasso, a atuação concentrada dos atores por meio de protocolos interinstitucionais, enquanto instrumento para consolidar o trabalho em rede, os compromissos e a construção de fluxogramas de atuação, evitaria desgastes e soluções de continuidade e contribuiria para a celeridade e completude das necessárias ações.

Postas todas estas considerações, os desafios à intersectorialidade da proteção integral permanecem para serem vencidos, tais como: i) Alinhamento conceitual do Sistema de Garantia de Direitos, o que ele representa em sua amplitude, o entendimento de sua abrangência e de sua natureza, para viabilizar estruturas e consolidações no âmbito territorial; ii) Criação de mecanismos para sua organização e gestão, de modo a congregar, o máximo de operadores, para que os compromissos sejam selados em protocolos de ação; iii) Aprimoramento de ações da rede para que não seja apenas interconexões situacionais e temporárias, desenhando fluxos de atendimento que rompam com o modelo vertical e potencialize aprendizados e intervenções numa perspectiva intersectorial; iv) Efetivação de mecanismos que disseminem amplamente os direitos da criança e do adolescente em cursos de graduações e em capacitações específicas dos atores-operadores do Sistema de Garantia de Direitos; v) Garantias asseguradoras de que os Conselhos de Direitos e os Conselhos Tutelares possam desempenhar as funções básicas de deliberação, controle e fiscalização da política de atendimento da criança e do adolescente; vi) Produção de diálogos interinstitucionais para disseminação de saberes, conhecimentos e práticas, de modo que tais espaços sejam, além de multiplicadores, propulsores de novas práticas.

Especificamente em relação à educação neste contexto, os desafios da proteção integral na perspectiva da intersectorialidade se inserem em um rol de questões – desde assegurar o direito à educação, que não equivale apenas garantir o acesso com cobertura universal, mas também, assegurar, além da qualidade, que a criança e o adolescente sejam vistos e respeitados enquanto cidadãos de direitos.

Entender como a dimensão educativa do Estatuto da Criança e do Adolescente é apreendida e compreendida e, conforme pontua Arroyo, entender até que ponto a infância interessa à pedagogia somente na qualidade de alunos, são campos a serem explorados. Comungamos com o autor quando assinala que participar dos debates contemporâneos sobre a infância e a adolescência, pode significar a percepção de que estas interrogam a função do sistema escolar e o reducionismo a que foi submetido nas últimas décadas. Secundarizar esta participação pode representar uma forma de aumentar o isolamento da sociedade a que foi reduzido o campo da educação. (ARROYO, 2007)

Estas questões sinalizam para a indicada inserção da educação no debate sobre atuação intersetorial e na estruturação da rede de proteção integral. A educação é um potente órgão catalisador que pode contribuir para a construção de políticas articuladas. Uma das indicações concretas desta necessidade vem ocorrendo pela inserção ativa do pedagogo nas propostas de algumas políticas sociais, incluindo-os no rol de profissionais necessários para a composição de equipes interdisciplinares. O SINASE e o PNCFC são exemplos de uma condição que repercute diretamente na qualificação para lidar com os fenômenos no âmbito social de trabalho e para uma grade mais ampliada de políticas sociais. Estes espaços de práticas sociais, digamos assim, que vêm se abrindo para a inserção do pedagogo, demandam qualificação e as unidades de formação podem oferecer o respaldo deste processo e que também viria contribuir para o enriquecimento do debate e para mudanças desejadas.

Mais um exemplo é visto pela incidência de profissionais da área da educação como integrantes majoritários na composição dos Conselhos Tutelares. Magistério e Pedagogia representam a profissão de 33% dos conselheiros de acordo com a Pesquisa os Bons Conselhos (CEATS/FIA, 2006). Escola e conselho tutelar são parceiros inseparáveis quando se busca oferecer proteção, amparo, cuidado e respeito pelas crianças e adolescentes. Podem e devem iniciar um novo ciclo para que possam concretizar, na prática, situações efetivas de parcerias. Dialogar com o Conselho de forma que seja um órgão de apoio, está na base desta proposição.

A inclusão do tema dos direitos humanos da criança e do adolescente na educação básica, que ainda está no plano da legislação apenas, (LDB artigo 32, §5º, acrescido pela lei 11.525/2007) carece de maior atenção. De igual modo, a inclusão deste tema e, conseqüentemente, de seus desdobramentos e de sua representação atual na leitura de conjuntura, nas matrizes curriculares dos cursos de graduação, especialmente naqueles em que se formam profissionais que irão lidar com crianças e adolescentes, estão a sinalizar que esta questão não vem recebendo o investimento necessário.

Parece-nos que no momento atual, com a realização das Conferências Municipais da educação visando a II Conferência Nacional da Educação – CONAE, que deverá ocorrer no ano de 2014 e que terá como tema central *O PNE na Articulação do Sistema Nacional de Educação: Participação Popular, Cooperação Federativa e Regime de Colaboração*, vem dando mostras

que o escopo do debate está se ampliando e começando a tratar de temáticas sociais que envolvem e afetam diretamente o processo educativo.

A estruturação dos eixos a serem debatidos que foram condensados no “Documento-Referência” elaborado pelo Fórum Nacional da Educação (FNE), para subsidiar e contribuir nas discussões das Conferências Municipais e Estaduais em seu conjunto, buscam orientar a formulação de políticas de Estado para a Educação Nacional, nos diferentes níveis, etapas e modalidades, cujas deliberações serão as bases para a construção do Plano Nacional de Educação – PNE e para a criação do Sistema Nacional de Educação (SNE)<sup>68</sup>.

Especificamente os temas dos eixos II e IV apresentam alguns pontos de convergência com o nosso estudo nesta pesquisa. O tema do Eixo II – *Educação e diversidade: justiça social, inclusão e direitos humanos*, sinteticamente extraído do Documento-Referência, de uma forma geral, é um tema que está pautado pelo o exercício da prática democrática e para a problematização sobre a construção da igualdade social e as desigualdades existentes, cujas questões, em seu trato ético, devem superar as práticas pedagógicas discriminatórias e excludentes. Também está pontuado que políticas públicas que garantam o direito à diversidade em articulação com a justiça social, a inclusão e os direitos humanos, demandam ações intersetoriais.

Dentre as inúmeras proposições e estratégias elencadas neste eixo, observa-se que muitas delas pontuam a inclusão do estudo de direitos humanos e temas do ECA nos cursos de pedagogia, das licenciaturas, do ensino médio e na modalidade normal, e também na formação dos professores que atuam na educação superior, além da inserção dos direitos da criança e do adolescente no currículo do ensino fundamental. Sinalizam ainda para inserção da temática dos direitos humanos nos projetos político-pedagógicos das instituições educacionais dos respectivos sistemas ensino.

---

<sup>68</sup> Os temas dos eixos são: Eixo I – O Plano Nacional de Educação e o Sistema Nacional de Educação: organização e regulação; Eixo II – Educação e Diversidade: justiça social, inclusão e direitos humanos; Eixo III – Educação, Trabalho e Desenvolvimento Sustentável: cultura, ciência, tecnologia, saúde, meio ambiente; Eixo IV – Qualidade da Educação: democratização do acesso, permanência, avaliação, condições de participação e aprendizagem; Eixo V – Gestão Democrática, Participação Popular e Controle Social; Eixo VI – Valorização dos Profissionais da Educação: formação, remuneração, carreira e condições de trabalho; Eixo VII – Financiamento da Educação: gestão, transparência e controle social dos recursos.

Outras proposições mencionam o atendimento integrado da educação com as demais políticas e programas públicos, na medida em que indicam o mapeamento de situações de violência, de discriminação, de preconceitos, de práticas de violência e de exploração do trabalho, do consumo de drogas e de gravidez precoce entre os jovens atendidos por programas de transferência de renda.

O tema do Eixo IV – *Qualidade da Educação: democratização do acesso, permanência, avaliação, condições de participação e aprendizagem*, traz assuntos vinculantes com proposições em relação ao monitoramento do acesso e da frequência, desde a educação infantil até o ensino médio, para crianças e adolescentes beneficiários de programas de transferência de renda, integrado com demais órgãos públicos e com colaboração da família. Assim como indicam a implementação de políticas de inclusão e permanência na escola para adolescentes e jovens que se estão cumprindo medidas socioeducativas e para aqueles que se encontram em situação de rua.

Na medida em que são proposições disparadoras para os debates e discussões nos espaços das Conferências e que atingirão um grande público, mesmo que não venham a ser efetivamente deliberadas no âmbito da Conferência Nacional, há indicações pontuadas onde reconhecem necessidades da educação se atentar à diversidade de situações de vida que os alunos convivem e estão imersos.

Ao chegarmos ao final deste trabalho, nos indagamos se foi possível responder ou nos aproximarmos das questões iniciais do objeto desta pesquisa. Acreditamos que conseguimos atingi-las, mediante o desenvolvimento de todo conteúdo deste estudo, que acabou tomando este formato, composto de elementos essenciais da proteção integral, para provocar algumas reflexões vinculadas com as diversas áreas que ele dialoga e também com campo da educação. Como pesquisa é um processo de construção, naturalmente, neste percurso outras questões foram aflorando e ao término deste estudo, deixamos duas principais indagações que talvez possam se transformar em objeto de estudo de futuras pesquisas, a saber:

- Como são tecidas e apreendidas, nas mais diversas expressões do cotidiano da escola, o significado e a representação da concepção de sujeitos de direitos, sob a perspectiva da proteção integral?

- Considerando que a educação está inserida no Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, no eixo da promoção de direitos, como esta inserção é conhecida e compreendida nas relações e inter-relações diárias no contexto do ensino e da aprendizagem e que mecanismos utilizam?

O campo de possibilidades do conhecimento da criança e do adolescente e suas expressões na atualidade é infinitamente extenso. Nas duas últimas décadas, embora o debate venha se consolidando, algumas propostas e ações sendo construídas e materializadas, sinalizando avanços, ainda convivemos com ausências e déficits, que permanecem colocados como desafios quando olhamos os indicadores e as incidências que persistem nas múltiplas formas de maus tratos na infância, na negligência institucional, na constatação de crianças e adolescentes com vivência de rua, vivendo em abrigos, na exploração sexual, na rápida inserção nas drogas e no tráfico destas substâncias, no aumento de gravidez precoce na adolescência, no trabalho infantil, enfim, situações que se desnudam cotidianamente e indicam a extensão dos desafios postos pela realidade.

Temas bastante polêmicos que vigem na nossa sociedade e que estão sempre a exigir esforços de superação, sinalizando que precisamos, além da conjugação de todos os atores e operadores sociais, do direito, da educação, da saúde, etc., encontrar caminhos férteis que possam, de fato e de direito, garantir e assegurar a proteção integral.

Por acreditarmos em novas e fecundas melhoras que virão quando os esforços gravitarem para ultrapassarmos as barreiras de nossa incompletude, quando se trata de criança e de adolescente, para serem efetivamente sujeitos de proteção integral, em especial aquelas expostas a todos os tipos de vitimizações e vitimações, não é permitido sermos espectadores passivos ou eventuais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS - LIVROS E ARTIGOS

AFONSO, Almerindo Janela. Reforma do Estado e Políticas Educacionais: entre a crise do estado-nação e a emergência da regulação supranacional. *Educação e Sociedade*, n. 75, p. 15-32, 2000.

ANDERSEN, Gosta Esping. *Economias globales, nuevas tendencias demográficas y familias em transformación: actual caballo de troya del estado de bienestar?* Dilemas del Estado de Bienestar. Colección Igualdad, vol. VIII. Fundación Argentaria. España, p. 349-372, 1996.

\_\_\_\_\_. As três economias políticas do welfare state. *Lua Nova*, n.24, 1991.

ANDERSON, Perry. Balança do Neoliberalismo. In SADER, Emir e GENTILI, Pablo (orgs). *Pós-Neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 3 ed. p. 9-23, 1995.

ARRETCHE, M. *O processo de descentralização das políticas sociais no Brasil e seus determinantes*. Tese de Doutorado. Campinas: IFCH/UNICAMP, 1998

ARIÈS, Philippe. *História social da criança e da família*. Tradução Dora Flaksman, 2ª. Ed, Rio de Janeiro, LTC, 2006.

ARROYO, Miguel. Educação em tempos de exclusão. In GENTILI Pablo e FRIGOTTO, Gaudêncio (orgs). *A Cidadania Negada: políticas de exclusão na educação e no trabalho*. São Paulo, Cortez, 3 ed. p. 270-279, 2002.

\_\_\_\_\_. Carta aos educadores. O que aprender com o EduCriança? In LIMA, Eneide Maria Moreira [et.al.] (org). *Rede Integrada de Educação Infantil. O que aprender com o EduCriança?* Campinas, São Paulo, Ed. Alínea, p.11-15, 2009.

\_\_\_\_\_. Quando a violência infanto-juvenil indaga a pedagogia. *Educ. Soc., Campinas*, vol 28, n.100, p. 787-807, 2007. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em 02/05/2013

ASSIS, Ana Elisa S. Queiroz. *Direito à educação e diálogo entre poderes*. Tese de Doutorado. UNICAMP, Faculdade de Educação, 2012.

AVRITZER, Leonardo. Reforma política e participação no Brasil. In AVRITZER, Leonardo e ANASTASIA Fátima (orgs) *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte. Editora UFMG, p.35-44, 2006.

AZEVEDO, M. A. e GUERRA, V. N. (orgs). *Crianças Vitimizadas: a síndrome do pequeno poder*. São Paulo, Iglu Editora, 1989.

BAPTISTA, Maria A. Neves. Violência doméstica: as contribuições da terapia familiar como uma possibilidade de tratamento. *Violência doméstica contra a criança e o adolescente*. Recife: EDUPE, p. 183-240, 2002.

BAPTISTA, Myrian Veras. Algumas reflexões sobre o sistema de garantia de direitos. *Serviço Social e Sociedade*, n. 109. São Paulo, Cortez, p 179-199, 2012.

- BIDARRA, Zelimar Soares. Pactuar a intersetorialidade e tramar a rede para consolidar o sistema de garantia de direitos. *Serviço Social e Sociedade*, n.99. São Paulo, Cortez, p. 483-497, 2009.
- BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro. Elsevier, 2004.
- BRANCHER, Leoberto Nascimento. Organização e gestão do sistema de garantia de direito da infância e da juventude. *Pela Justiça na Educação*. Brasília, MEC, FUNDESCOLA, p.121-157, 2001.
- BRONZO, C.; VEIGA, L. Intersetorialidade de políticas e superação da pobreza: desafios para a prática. *Serviço Social e Sociedade*, n.92. São Paulo, Cortez, p. 5-21, 2007.
- BRUSCHINI, Cristina. Uma abordagem sociológica de família. *Revista Brasileira de Estudos de População*. São Paulo. V6. N1, p.1-23, 1989.
- CALIMAN, Geraldo. Estudantes em situação de risco e prevenção. *Aval. Pol. Publ. Educ.* Rio de Janeiro, v.14, n52, p. 383-396, 2006. Disponível em <http://www.scielo.org>. Acesso em 22/03/2008.
- CARDOSO, Tânia Guerra. Violência sexual intrafamiliar: relato de uma prática em psicologia judiciária. *Violência doméstica contra a criança e o adolescente*. Recife: EDUPE, p. 101-113, 2002.
- CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Concepções sobre pobreza e alguns desafios para a intervenção social. *Serviço Social e Sociedade*. São Paulo, Cortez, n. 84, p. 66- 90, 2005.
- CARVALHO, Ernani Rodrigues. Em busca da judicialização da política no Brasil: apontamentos para uma nova abordagem. *Rev. Sociol. Polit.* Curitiba, n. 23, p. 115-126, 2004.
- CARVALHO, José Murilo. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 8ª. Ed, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2006
- CARVALHO, José Sérgio F. *Direitos humanos, formação escolar e esfera pública*. Curso de Difusão Cultural: Educação, Democracia e Direitos Humanos. Direitos Humanos nas Escolas. Programa de Formação Docente. Faculdade de Educação da USP, 2008, disponível em [www.usp.fe.br](http://www.usp.fe.br), acesso em 22/12/2009
- \_\_\_\_\_. *Democratização do ensino e a polêmica conceitual*. Curso de Difusão Cultural: Educação, Democracia e Direitos Humanos. Direitos Humanos nas Escolas. Programa de Formação Docente. Faculdade de Educação da USP, 2008 (b), disponível em [www.usp.fe.br](http://www.usp.fe.br). Acesso em 22/12/2009
- CARVALHO, Maria do Carmo Brandt. *Famílias e políticas públicas*. In ACOSTA Ana Rojas e VITALE, Maria Amália Faller (orgs), *Família: redes, laços e políticas públicas*. São Paulo, Cortez Instituto de Estudos Especiais-PUC-SP, 2ª. ed, p. 267-276, 2005.
- CEATS/FIA. *Os bons conselhos: pesquisa conhecendo a realidade*. São Paulo, 2006
- CHARLOT, Bernard. A pesquisa educacional entre conhecimentos políticos e práticas: especificidades e desafios de uma área de saber. *Revista Brasileira de Educação*, v. 11 n. 31 jan./abr., p.7-18, 2006.

CHRISPINO, Álvaro. Gestão do conflito escolar: da classificação dos conflitos aos modelos de mediação. *Aval. Pol. Publ. Educ.* Rio de Janeiro, v.15, n 54, p. 11-28, 2007. Disponível em <http://www.scielo.org>. Acesso em 22/03/2008.

CHRISPINO, Álvaro e CHRISPINO, Raquel. A judicialização das relações escolares e a responsabilidade civil dos educadores. *Aval. Pol. Publ. Educ.* Rio de Janeiro, v.16, n 58, p. 9-30, 2008. Disponível em <http://www.scielo.org>. Acesso em 09/04/2009

CHUAIARI, Silvia Helena. Assistência jurídica e serviço social: reflexões interdisciplinares. *Revista Serviço Social e Sociedade*, n 67. São Paulo, Cortez, p. 124-144, 2001.

COSTA, Antonio Carlos Gomes. Natureza e essência da ação socioeducativa. *Justiça, Adolescente e Ato Infracional: sócioeducação e responsabilização*. São Paulo, ILANUD; ABMP; SEDH (orgs), p.449-467, 2006.

\_\_\_\_\_ e LIMA, Isabel Maria Sampaio Oliveira. Estatuto e LBD: direito à educação. *Pela Justiça na Educação*. Brasília, MEC, FUNDESCOLA, p.289-312, 2001

CURY, Carlos Roberto Jamil e FERREIRA, Luis Antonio Miguel. A judicialização da educação. *Revista CEJ*. Brasília, Ano XIII, n. 45, p. 32-45, abr./jun. 2009

DEBERT, Guita Grin. *A reinvenção da velhice*. São Paulo, EDUSP, 1.999

DELGADO, Ana Cristina Coll e MÜLLER, Fernanda. Sociologia da infância: pesquisa com crianças. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 26, n. 91, p. 351-360, Maio/Ago. 2005

DELGADO, Paulo. A criança em risco e a relação escola-família: protecção de sucesso educativo. *Pedagogia Social*, n. 15, p.113-122. Universidad Pablo de Olavide, Espanha, 2008. Disponível em <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve>. Acesso em 14/03/2012

DOLTO, Françoise. *A causa das crianças*. Tradução Ivo Storniolo e Yvone Maria C. T. da Silva. Aparecida, São Paulo, Ideias & Letras, 2ª. ed, 2005.

DONZELOT, Jacques. *A polícia das famílias*. Tradução de M.T. da Costa Albuquerque. Rio de Janeiro, Edições Graal, 3ª. ed. 2001.

DRAIBE, Sonia Maria e RIESCO, Manuel. Estado de bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: algunas lecciones de la literatura contemporánea. CEPAL. *Série estudios y perspectivas*, 55. México, 2006.

DUPAS, Gilberto. A lógica econômica global e a revisão do welfare state: a urgência de um novo pacto. In PEREIRA, LCB; WILHEIM J; SOLA L. (org). *Sociedade e Estado em Transformação*. São Paulo, Brasília, Ed. Unesp, ENAP, 2001.

ELIAS, Norbert. *A sociedade dos indivíduos*. Tradução Vera Ribeiro. Rio de Janeiro, Zahar, 1994

ESTEVÃO, Carlos V. Educação, justiça e democracia: um estudo sobre as geografias da justiça em educação. São Paulo. Cortez, 2004

- FALEIROS, Vicente de Paula. *Estratégias em Serviço Social*. São Paulo, Cortez, 6ª. ed., 2006.
- \_\_\_\_\_. *Saber profissional e o poder institucional*. São Paulo, Cortez, 1985.
- FARIA, José Eduardo. O Poder Judiciário nos universos jurídico e social: esboço para uma discussão comparada. *Revista Serviço Social e Sociedade*, n 67. São Paulo, Cortez, p.7-17, 2001.
- FÁVERO, Eunice Teresinha. *Questão social e perda do poder familiar*. São Paulo, Veras, 2007.
- FÁVERO, Eunice Teresinha; MELÃO, Magda Jorge Ribeiro, JORGE, Maria Rachel Tolosa. O serviço social e a psicologia no judiciário: construindo saberes, conquistando direitos. São Paulo: Cortez, 2005.
- FAZENDA, Ivani C.Arantes. *Interdisciplinaridade: história, teoria e pesquisa*. Campinas, Papirus, 15ª. ed, 1994
- FEFFERMANN, Marisa. A realidade de crianças que vivem no limiar de lei e do fora-da-lei. In NETO, João Clemente de Souza e NASCIMENTO, Maria Leticia Nascimento (orgs). *Infância, violência, instituição e políticas públicas*. São Paulo, Expressão e Arte, p. 125-144, 2006.
- FERREIRA, Kátia Maria Maia. Violência doméstica intrafamiliar contra a criança e o adolescente; nossa realidade. *Violência doméstica contra a criança e o adolescente*. Recife: EDUPE, p. 19-43, 2002.
- FERREIRA, Luiz Antonio Miguel. O Estatuto da Criança e do Adolescente e o Professor: reflexos na sua formação e atuação. São Paulo, Cortez, 2008.
- FIOCRUZ, Levantamento Nacional de Crianças e Adolescentes em Serviços de Acolhimentos, 2009.
- FONSECA, Antonio Cezar Lima. *Direitos da criança e do adolescente*. São Paulo, Atlas, 2011.
- FORMOSINHO Julia Oliveira e ARAUJO Sara Barros. Entre o risco biológico e o risco social: um estudo de caso. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v.28, n.2, p. 87-103, jul./dez. 2002.
- FRIGOTTO, Gaudêncio. A interdisciplinaridade como necessidade e como problema nas ciências sociais. *Ideação. Revista do Centro de Educação e Letras da UNIOESTE*. Vol 10, n.1 p-41-62, 2008.
- GALLO, Sílvio. *Acontecimento e resistência: educação menor no cotidiano da escola*. In Cotidiano escolar- emergência e invenção. Ana Maria Faccioli e Camargo e Márcio Mariguela (orgs). Piracicaba: Jachinta Editores, p. 21-39, 2007.
- GAMBOA, Sílvio Ancízar Sanches. A dialética na pesquisa em educação: elementos de contexto. In FAZENDA, Ivani (org). *Metodologia da pesquisa educacional*. São Paulo, Cortez, p. 91-115, 1989.
- GOHN, Maria da Glória. Educação, trabalho e lutas sociais. In GENTILI, P. e FRIGOTTO G.(org). *A cidadania negada: políticas de exclusão na educação e no trabalho*, Cortez, São Paulo, 3ª. Ed., 2002
- GOMES, Romeu, DESLANDES Suely, VEIGA Márcia, BHERING, Carlos, SANTOS Jacqueline. Por que as crianças são maltratadas? Explicações para a prática de maus-tratos infantis na literatura. *Cadernos de Saúde Pública*. RJ, 19(3) 707-714, mai-jun, 2002. Disponível em [http//www.scielo.br](http://www.scielo.br). Acesso em 20 maio 2007.

GONZALEZ, Alberto Brusa. Experiências socioeducativas bem sucedidas: subsídios para a discussão de políticas públicas nas unidades de internação socioeducativas (UISE). In *Justiça, Adolescente e Ato Infracional: sócioeducação e responsabilização*. São Paulo, ILANUD; ABMP; SEDH (orgs), p. 539-571, 2006.

GONZALO, Oliván- Gonzalo. Comparación entre los niños de etnia gitana e inmigrantes extranjeros ingresados em centros de protección por maltrato. *Artigos Originais*, 2004. Disponível em <http://www.scielo.br>. Acesso em 27 abril 2007.

GUARÁ, Isa M. Ferreira da Rosa et. al. *Gestão Municipal dos serviços de atenção à criança e ao adolescente*. São Paulo: IEE/PUC – SP; Brasília: SAS/MPAS, 1998.

GUARÁ, Isa Maria F. R. e GONÇALVES, Antonio Sergio. *Redes de proteção social na comunidade*. Coleção Abrigo em Movimento. Livro 4. São Paulo: Associação Fazendo História e NECA - Associação dos Pesquisadores de Núcleos de Estudos e Pesquisas sobre a Criança e o Adolescente, p.11-29, 2010.

GUEIROS, Dalva Azevedo. Família e proteção social: questões atuais e limites da solidariedade familiar. *Serviço Social e Sociedade*, n. 71. São Paulo, Cortez, p. 102-121, 2002.

GUEIROS, Dalva Azevedo e OLIVEIRA, Rita de Cássia Silva. Direito à Convivência Familiar. *Revista Serviço Social e Sociedade*, n.81. São Paulo, Cortez, p.117-133, 2005.

HACCKING, Ian. *The social construction of wah?* Havard University Press, Havard, Capítulo 5: Kind-Making: The case of child abuse, 2002

HAREVEN, Tamara K. Novas imagens do envelhecimento e a construção social do curso da vida. Tradução, Plínio Dentzien; Revisão: Guita Grin Debert. *Cadernos Pagu*, n.13, p. 11-35, 1999.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e Políticas (Públicas) Sociais. *Cadernos Cedes*. Campinas, ano XXI, n.55, p. 30-41, 2001. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>, acesso em 04/04/2009.

INOJOSA, Rose Marie. *Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersetorialidade*. Cadernos FUNDAP, São Paulo, n. 22, p. 102-110, 2001.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. *O serviço social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional*. São Paulo, Cortez, 3ª ed., 2000

IPEA. Políticas sociais: acompanhamento e análise, n.19. Brasília, 2011. Disponível em [www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br).

\_\_\_\_\_. *Levantamento Nacional dos Abrigos da Rede de Serviços de Ação Continuada*, 2003

JAVEAU Claude. Criança, infância(s), crianças: que objetivo dar a uma ciência social da infância? *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 26, n. 91, p. 379-389, Maio/Ago. 2005.

JUNQUEIRA, Luciano A. Prates. Intersetorialidade, transetorialidade e redes sociais na saúde. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro 34 (6):35-45, Nov. /Dez. 2000

KIM, Richard Pae. Direito subjetivo à educação infantil e responsabilidade pública. Anais do XIV Congresso Nacional do CONPEDI. Santa Catarina, v.1ª, p. 01-18, 2006.

KING, Desmond S. “O Estado e as Estruturas Sociais de Bem-Estar em Democracias Industriais Avançadas”. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 22, 1988.

KOGA Dirce e NAKANO Kazuo. Perspectivas territoriais e regionais para políticas públicas brasileiras. *Revista Serviço Social e Sociedade*, n 85. São Paulo, Cortez, p. 98-108, 2006.

KONZEN, Afonso Armando. Conselho tutelar, escola e família: parcerias em defesa do direito à educação. *Pela Justiça na Educação*. Brasília, MEC, FUNDESCOLA, p.159-192, 2001.

LEIS, Héctor Ricardo. Sobre o conceito de interdisciplinaridade. *Cadernos de Pesquisa Interdisciplinar em Ciências Humanas*, Florianópolis, n. 73, ago. 2005. Disponível em: <<http://www.cfh.ufsc.br/~dich/TextoCaderno73.pdf>>. Acesso em 28 de março de 2013.

LEME, Maria Isabel Silva. *Convivência, conflitos e educação nas escolas de São Paulo*. São Paulo: ISME, 2006.

LENHARDT, Gero e OFFE Claus. Teoria do Estado e Política Social. In OFFE, C. *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, p. 10-53, 1984.

LONGO, Isis Sousa. *Conselhos tutelares e escolas públicas de São Paulo: o diálogo preciso*. Tese de Doutorado, Faculdade de Educação - USP, 2008.

LOPES, José Rogério. Das famílias “desestruturadas” às famílias “recombinadas”: transição, intimidade e feminilidade. *Revista Serviço Social e Sociedade*, n 46. São Paulo, Cortez, p. 5-19, 1994.

LOSACCO, Silvia. Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito à Convivência Familiar e Comunitária. *Reflexões iniciais sobre os conceitos (e os preconceitos) que definem suas ações: a família em foco*. 2011. Disponível em [www.pro-menino.org.br](http://www.pro-menino.org.br). Acesso em 12/09/2011

LYRA, Jorge et al. *Homens e cuidado: uma outra família?* In ACOSTA, Ana Rojas e VITALE, Maria Amélia (orgs). *Família: Redes, Laços e Políticas Públicas*. São Paulo: IEE/PUCSP, Cortez, p.79-91, 2003.

MACHADO, Martha de Toledo. *Sistema especial de proteção da liberdade do adolescente na Constituição brasileira de 1988 e no Estatuto da Criança e do Adolescente*. In Justiça, Adolescente e Ato Infracional: sócio-educação e responsabilização. São Paulo, ILANUD; ABMP; SEDH (orgs), p. 87-121, 2006.

MACIEL, Débora Alves e KOERNER, Andrei. Sentidos da judicialização da política: duas análises. *Lua Nova*, n.57, p. 113-134, 2002.

MAIOR NETO, Olympio de Sá Sotto. Garantias Penais do Adolescente Autor de Ato Infracional. In *Justiça, Adolescente e Ato Infracional: sócio-educação e responsabilização*. São Paulo, ILANUD; ABMP; SEDH (orgs), p. 123-149, 2006.

MARCHI, Rita. As teorias da socialização e o novo paradigma para os estudos sociais da infância. *Educação e Realidade*, n. 34, p. 227-246, 2009.

MARQUES, Eduardo César. *Estado e Redes Sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro. Renavan; SP. FAPESP, 2000.

MARSHALL, T.H. *Política social*. Rio de Janeiro, Zahar, 1967.

\_\_\_\_\_. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro, Zahar, 1963.

MARTINEZ, José Maria Avilés. *Bullying: intimidação e maus-tratos entre o alunado*. Ed. Stee-Eilas – Espanha, 2003.

MENDES, Alessandra Gomes e MATOS Maurílio Castro. *Uma agenda para os conselhos tutelares*. In SALES, Mione; MATOS, Maurílio Castro e LEAL, Maria Cristina (orgs). *Política social, família e juventude: uma questão de direitos*. 6ª.ed, São Paulo, Cortez, p. 243-259, 2010.

MÉNDEZ, Emílio Garcia. *Evolucion histórica del derecho de la infância: por que una historia de los derechos de la infância?*. In Justiça, Adolescente e Ato Infracional: sócio-educação e responsabilização. São Paulo, ILANUD; ABMP; SEDH (orgs), p.7-23, 2006.

MÉRIEN, F.X. *O Estado Providência*. Collection Que Sais Je?, Puf 1994

MIOTO, Regina Célia Tamaso. *Família e assistência social: subsídios para o debate do trabalho dos assistentes sociais*. In DUARTE, Marco José de Oliveira e ALENCAR, Mônica Maria Torres de (orgs). *Família & família: práticas sociais e conversações contemporâneas*. Rio de Janeiro. Lumen Juris, 2ª. ed. p. 3-14, 2012.

MOLLO-BOUVIER, Suzanne. Transformação dos modos de socialização das crianças: uma abordagem sociológica. *Educ. Soc*, Campinas, vol.26, n.91, p. 391-403, 2005. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em 12/12/2012.

MONTANDON, CLÉOPÂTRE. As práticas educativas parentais e a experiência das crianças. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 26, n. 91, p. 485-507, 2005. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em 12/12/2012.

MORAES, Reginaldo C. Globalização e Política Pública: vida, paixão e morte do Estado-Nacional. *Educ. Soc*, Campinas, vol.25, n.87, p. 309-333, 2004. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em 12/03/2009.

\_\_\_\_\_. Reformas Neoliberais e Política Pública: hegemonia ideológica e redefinição das relações Estado-sociedade. *Educ. Soc*, Campinas, vol.23, n.80, p. 13-24, 2002. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em 12/03/2009.

MORAIS, José Luiz Balzan. Direitos humanos, direitos sociais e justiça. *Pela Justiça na Educação*. Brasília, MEC, FUNDESCOLA, 2001, p.71-112

MUZSKAT, Malvina. O Repouso do Guerreiro. In *Os Homens, esses desconhecidos...(Masculinidade e Reprodução)*. Relatório de Pesquisa Nepo/Unicamp agosto de 1999. Capítulo 1, Seção III. p 2-19.

NEPP/UNICAMP, *Primeiro Boletim do Observatório da Convivência Familiar e Comunitária*, 2008.

NOGUEIRA NETO, Wanderlino. Por um sistema de promoção e proteção dos direitos humanos de crianças e adolescentes. *Revista Serviço Social e Sociedade*, n 83. São Paulo: Cortez, p. 5-29, 2005.

\_\_\_\_\_. Instrumentos de promoção e proteção dos direitos da criança e do adolescente, enquanto direitos humanos especiais de geração. Instrumentos normativos internacionais de promoção e proteção: a convenção sobre os direitos da criança. Brasília, 2012.

OBSERVATÓRIO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA. *Boletim edição especial de 12/06/2012*

OFFE Claus. Sistema educacional, sistema ocupacional e política da educação: contribuição à determinação das funções sociais do sistema educacional. *Educação e Sociedade*, Campinas, vol.11, n.35, p. 9-59, 1990.

OLIVEIRA, Rita C.S. *Quero voltar para a casa: o trabalho em rede e a garantia do direito à convivência familiar e comunitária para crianças e adolescentes que vivem em abrigo*. São Paulo, AASPTJ-SP, 2007.

PAULA, Paulo Afonso Garrido. Ato infracional e natureza do sistema de responsabilização. In *Justiça, Adolescente e Ato Infracional: sócio-educação e responsabilização*. São Paulo, ILANUD; ABMP; SEDH (orgs), p.25-48, 2006.

\_\_\_\_\_. O ministério público. In *Pela Justiça na Educação*. Brasília, MEC, FUNDESCOLA, p. 193-208, 2001.

PEREZ, José Roberto Rus e PASSONE, Eric Ferdinando. Políticas sociais de atendimento às crianças e aos adolescentes no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, v.40, n. 140, Fundação Carlos Chagas, p.649-673, 2010.

PEREIRA, Eduardo Henrique Passos e BARROS, Regina Duarte Benevides. Humanização. *Dicionário da Educação Profissional em Saúde*. Fundação Oswaldo Cruz – Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio. Rio de Janeiro, 2009.

PEREIRA, Potyara A P. *Política Social: temas e questões*. São Paulo. Cortez, 2008.

PILOTTI, F; RIZZINI, I. *A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. RJ: Instituto Interamericano Del Nino, 1995.

RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. Tradução Almiro Pisetta e Lenita M.R. Esteves. São Paulo, Martins Fontes, 2.000, 2ª. ed.

RIVA, Leia Comar. *A dinâmica do relacionamento entre pais e filhos de famílias de baixa renda: organização doméstica e negligência*. Dissertação de Mestrado. USP, Departamento de psicologia e educação. Ribeirão Preto, 2005.

RIZZINI Irene, RIZZINI, Irmã, NAIFF, Luciene, BAPTISTA, Rachel. *Acolhendo crianças e adolescentes: experiências de promoção do direito à convivência familiar e comunitária no Brasil*. São Paulo, Cortez, 2006.

RIZZINI Irene. *O século perdido: raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil*. São Paulo. Cortez, 2ª. Ed, 2008.

ROCHA, Simone Mariano. FICAI – um instrumento de rede de atenção pela inclusão escolar. In *Pela Justiça na Educação*. Brasília, MEC, FUNDESCOLA, p.495-505, 2001.

RUSCHE, Robson Jesus. *Prefácio*. In LIMA, Eneide Maria Moreira [et.al.] (org). Rede Integrada de Educação Infantil. O que aprender com o EduCriança? Campinas, São Paulo, Ed. Alínea, p.17-25, 2009.

SABATIER, P. e MAZMANIAN, D. La implementación de la política pública: un marco de análisis. In VILLANUEVA, L.A. La implementación de las políticas. México. Miguel A. Porrúa, 2ª. ed. p. 323-373, 1996.

SAFFIOTI, H. *A Síndrome do Pequeno Poder*. In: AZEVEDO, M. A e AZEVEDO, V. N. (orgs.) Crianças Vitimizadas: a síndrome do pequeno poder. São Paulo, Iglu, p. 13-21, 1989.

SALES, Mione Apolinário. Política de direitos de crianças e adolescentes: entre o litígio e a tentação do consenso. In SALES, Mione; MATOS, Maurílio Castro e LEAL, Maria Cristina (orgs), *Política social, família e juventude: uma questão de direitos*. 6ª.ed, São Paulo, Cortez, p. 207-241, 2010.

SANTANA, Ronaldo Pereira. Creche, local singular para o desenvolvimento de trabalhos voltados ao combate à violência intrafamiliar contra crianças. In FERRARI, Dalka e VECINA, Tereza (orgs). *O fim do silêncio na violência familiar: teoria e prática*. São Paulo, Ágora, p 316-327, 2002.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Por uma concepção multicultural de direitos humanos. *Revista Crítica de Ciências Sociais*. Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. N. 48, junho de p. 11-32, 1997.

SANTOS, Wanderley Guilherme. *Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira*. 2ª ed. RJ. Campus, 1979

\_\_\_\_\_. A Trágica Condição da Política Social. In *Política Social e Combate à Pobreza*. ABRANCHES, S (org) et al. 3 ed. RJ. Zahar, p. 33-62, 1989.

SARTI, Cyntia. *A família como espelho: um estudo sobre a moral dos pobres*. São Paulo, Cortez, 2005.

\_\_\_\_\_. Famílias enredadas. In ACOSTA Ana Rojas e VITALE, Maria Amália Faller (orgs), *Família: redes, laços e políticas públicas*. São Paulo, Cortez: Instituto de Estudos Especiais-PUC-SP, p. 21-38, 2ª. ed, 2005.

SARMENTO, Manuel Jacinto. Gerações e alteridade: interrogações a partir da sociologia da infância. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 26, n. 91, p. 361-378, Maio/Ago. 2005.

SCHETTINI, Suzana Sofia Moeller. Filhos por adoção: um estudo sobre seu processo educativo em famílias com e sem filhos biológicos. UNICAP/PE, 2007 – disponível em [http://www.unicap.br/tede/tde\\_busca/arquivo.php?codArquivo=115](http://www.unicap.br/tede/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=115) - acesso em 29/01/2013

SILVA, Antonio Fernando do Amaral. O estatuto da criança e do adolescente e sistema de responsabilidade penal juvenil ou o mito da inimputabilidade penal. In *Justiça, Adolescente e Ato Infracional: sócio-educação e responsabilização*. São Paulo, ILANUD; ABMP; SEDH (orgs), p.49-59, 2006.

\_\_\_\_\_. O poder judiciário e rede de atendimento. *In Pela Justiça na Educação*. Brasília, MEC, FUNDESCOLA, p.209-253, 2001.

SIMÕES, Carlos. *Curso de Direito do Serviço Social. Biblioteca Básica do Serviço Social*. São Paulo. Cortez, 2007

SOCIEDADE BRASILEIRA DE PEDIATRIA. Guia de Atuação Frente a Maus-Tratos na Infância e na Adolescência: orientações para pediatras e demais profissionais. RJ, 2ª ed, 2001

SPOSATI, Aldaíza. Especificidade e intersetorialidade da política de assistência social. *Serviço Social & Sociedade*, n. 77. São Paulo, Cortez, p. 30-53, 2004.

SPÓSITO, Marília, A instituição escolar e a violência. *Cadernos de Pesquisa da Fundação Carlos Chagas*, nº 104. São Paulo, p. 58-75, 1998.

SZYMANSKI, Heloísa. Viver em família como experiência do cuidado mútuo: desafios de um mundo em mudança. *Serviço Social & Sociedade*, n. 71. São Paulo, Cortez, p. 9-25, 2002.

TELLES, Vera da Silva. Questão Social, afinal do que se trata? *São Paulo em Perspectiva*, n.10, p. 85-95, 1996. Disponível em [www.seade.gov.br/produtos/spp/v10n04-10pdf](http://www.seade.gov.br/produtos/spp/v10n04-10pdf), acesso em janeiro de 2013.

TEIXEIRA, Maria de Lurdes Trassi. Evitar o desperdício de vidas. *In Justiça, Adolescente e Ato Infracional: sócioeducação e responsabilização*. São Paulo, ILANUD; ABMP; SEDH (orgs), 2006, pp.427-447

TEMER, Clarissa de Toledo. *Historia de vida: identidade e proteção: a história de Martin e seus irmãos*. In Coleção Abrigos em Movimento, Caderno 1, SEDH e Associação Fazendo História: NECA - Associação dos Pesquisadores de Núcleos de Estudos e Pesquisas sobre a Criança e o Adolescente, 2010

UNICEF. *Um Mundo para Criança: relatório da sessão especial da assembléia geral das nações unidas sobre a criança – As Metas das Nações Unidas para o Milênio*, 2002. Disponível em [www.unicef.org](http://www.unicef.org) – acesso em 01/09/2011

\_\_\_\_\_. *Situação Mundial da Infância: celebrando 20 anos da convenção sobre os direitos da criança – edição especial*, 2009. Disponível em [www.unicef.org](http://www.unicef.org) – acesso em 01/09/2011

\_\_\_\_\_. *Situação da Infância e da Adolescência Brasileira: o direito de aprender - potencializar avanços e reduzir desigualdades*, 2009. Disponível em [www.unicef.org.br](http://www.unicef.org.br) – acesso em 02/02/2012

UZIEL, Anna Paula. *Família e homossexualidade: velhas questões, novos problemas*. Tese de doutorado. IFCH / UNICAMP. Campinas, 2002.

WAISELFISZ, Júlio Jacobo. *Mapa da violência 2012: crianças e adolescentes do Brasil*. Centro Brasileiro de Estudos Latino-Americanos (CEBELA). Rio de Janeiro, 2012.

VERONESE, Josiane Rose Petry. Justiça social e os direitos constitucionais da criança e do adolescente. In SOUZA, Carlos Aurélio Mota e CAVALCANTI, Thais Novaes (org). *Princípios humanistas constitucionais: reflexões sobre o humanismo no século XXI*. São Paulo, Letras Jurídicas, p.219-243, 2010.

VECINA, Tereza C. C. A violência intrafamiliar contra crianças e adolescentes. In SOUZA NETO, João Clemente e NASCIMENTO, Maria Letícia (org). *Infância, violência, instituição e políticas públicas*. São Paulo, Expressão e Arte, p. 53-60, 2006.

VIANNA, Verneck; BURGOS Marcelo; SALES, Paula Martins. Dezesete anos de judicialização da política. *Tempo Social*, n.2, p. 39-85, 2007.

VIEIRA, Evaldo. *Os direitos e a política social*. São Paulo. Cortez, 2ª. ed., 2007.

\_\_\_\_\_. O Estado e a sociedade civil perante o ECA e a LOAS. *Serviço Social e Sociedade*, n 56. São Paulo: Cortez, p. 9-22, 1998.

\_\_\_\_\_. A política e as bases do direito educacional. *Cadernos CEDES*, ano XXI, n.55, 2001. Disponível em <http://www.scielo.org>. Acesso em 22/03/2008.

VIEIRA, Joice de Melo. *Os filhos que escolhemos: discursos e práticas da adoção em camadas médias*. Dissertação de mestrado. IFCH / UNICAMP. Campinas, 2004.

VIEIRA, Vilhena Oscar. *O que são direitos humanos*. Guia de Direitos Humanos: fontes para jornalistas. São Paulo, Cortez, p.27-31, 2003.

VINHA, Telma Pileggi e TOGNETTA, Luciene Regina Paulino. *A construção da autonomia moral na escola: a intervenção nos conflitos interpessoais e a aprendizagem dos valores*. Educere, 2008.

VITALE, Maria Amália Faller. Avós velhas e novas figuras da família contemporânea. In ACOSTA, Ana Rojas e VITALE, Maria Amélia (orgs). *Família: Redes, Laços e Políticas Públicas*. São Paulo, Cortez: IEE/PUC-SP, 2ª ed., p.93-105, 2005.

VOLPI, Mario. *O adolescente e o ato infracional*. São Paulo. Cortez, 5ª. ed., 2005.

## **LEIS E DOCUMENTOS OFICIAIS**

ABMP- Associação Brasileira de Magistrados, Promotores e Defensores Públicos da Infância e da Juventude. *O Sistema de Justiça da Infância e da Juventude nos 18 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente: Desafios na Especialização para a Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes*. Brasília, 2008.

BRASIL. Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos. *Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos / Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos*. – Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, Ministério da Educação, Ministério da Justiça, UNESCO, 2007.

BRASIL, Constituição Federal de 1988.

BRASIL, Lei Federal nº 8.969 de 13 de julho de 1990. *Estatuto da Criança e do Adolescente*.

BRASIL, Lei Federal nº 8.742 de 07 de dezembro de 1993. *Lei Orgânica da Assistência Social*, com as alterações da LEI 12.453/2011 - SUAS

BRASIL, Lei Federal nº 9.394/1996 - *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB*. Brasília, disponível em <http://portal.mec.gov.br>. Acesso em 02/05/2013

BRASIL, Lei Federal nº 10.406 de 10 de janeiro de 2002. *Código Civil*.

BRASIL, Lei Federal nº 11.340 de 2006. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher – Lei Maria da Penha.

BRASIL, Lei Federal nº 11.525 de 25 de setembro de 2007. Acrescenta § 5º ao artigo 32 da LDB, para incluir conteúdo que trate dos direitos das crianças e dos adolescentes no currículo do ensino fundamental.

BRASIL, Lei Federal nº 11.698 de 13 de junho de 2008. *Institui e Disciplina a Guarda Compartilhada*.

BRASIL, Lei Federal nº 12.318 de agosto de 2010. *Dispõe sobre a Alineação Parental*.

BRASIL, Lei Federal nº 12.594 de 18 de janeiro de 2012. *Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE*

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. *Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária*. Brasília-DF: CONANDA, 2006.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. *Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE*. Brasília-DF: CONANDA, 2006.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. *Plano Nacional dos Direitos Humanos III, 2009*.

BRASIL. MEC. Plano de Desenvolvimento da Educação, 2012.

CONANDA, Resolução nº 113/2006, *Institucionalização e fortalecimento do sistema de garantias de direitos da criança e do adolescente*.

CONANDA, Resolução nº 141/2010, *Constituição de grupo temático para revisão da resolução nº 113*.

CONANDA, Resolução nº 152/2012, *Dispõe sobre a transição dos Conselhos Tutelares*.

CONANDA, CNAS, MDS, SEDH. *Orientações Técnicas aos Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes*, 2009.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. *Documento sobre Serviço Social na Educação, 2012 e Parecer sobre os projetos de lei que dispõem sobre a inserção do serviço social na educação*, por Ney Luiz Teixeira de Almeida. Caderno Especial n.26, 2005.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, Instrução Normativa 2/2010 *sobre a realização das audiências concentradas*.

\_\_\_\_\_ Resolução 175 de 14 de maio de 2013. *Habilitação e Celebração de Casamento Civil*.

\_\_\_\_\_ *Panorama Nacional: a execução das medidas socioeducativas de internação, 2012*. Disponível em [www.cnj.jus.br](http://www.cnj.jus.br) – acesso em 12 de junho de 2013.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Resolução 109 – Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, 2009.

CONVENÇÃO SOBRE OS DIREITOS DA CRIANÇA: Decreto nº 99.710 de 21 de novembro de 1990

DECLARAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS, 10 de dezembro de 1948.

DECLARAÇÃO DOS DIREITOS DA CRIANÇA, 20 de novembro de 1959.

POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2004.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. COORDENADORIA DA INFANCIA E DA JUVENTUDE. *Protocolo CIJ Nº 74957/10*, Disponibilização: 2 de Julho de 2010. Diário da Justiça Eletrônico - Caderno Administrativo São Paulo, Ano III - Edição 746 6.

\_\_\_\_\_ Relatório Avaliativo das Audiências Concentradas, 2011.