

CRIANÇA E ADOLESCENTE: PROTEÇÃO E GARANTIA DE DIREITOS*

MONFREDINI, Maria Isabel

Faculdade Santa Lúcia

i.monfredini@terra.com.br

RESUMO

A concepção que ancora este artigo se assenta sobre os princípios básicos estabelecidos no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8069 de 13/07/1990) de que crianças e adolescentes são sujeitos de direitos e demandam proteção integral com prioridade absoluta. Evidenciar essa proteção sustentada no Sistema de Garantia de Direitos e compreender sua ancoragem na intersectorialidade possibilita demonstrar a necessária visão de totalidade quando se busca proteger integralmente crianças e adolescentes nas várias interfaces que se moldam no complexo cotidiano que estamos imersos e que requer ações integradas, as quais tomamos como exemplo a convivência familiar, os maus tratos e o adolescente em cumprimento de medida socioeducativa.

PALAVRAS-CHAVE: *criança e adolescente; proteção integral; direitos; intersectorialidade.*

INTRODUÇÃO: CRIANÇA E ADOLESCENTE: SUJEITOS DE DIREITOS

Sinteticamente podemos dizer que a concepção de sujeitos de direitos implica na concepção de indivíduos autônomos e dotados de vontade,

* Partes destas reflexões foram reproduzidas da tese de doutorado desta autora: Proteção integral e garantia de direitos da criança e do adolescente: desafios à intersectorialidade. Faculdade de Educação da UNICAMP, 2013.

o que se contrapõe à passividade e à subalternidade da criança em relação ao adulto. O Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, situa a definição de sujeitos direitos em uma concepção ampliada:

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).

Deste modo, a contrapartida de sujeito ativo de direito tem implícita o dever de respeito e de colocar a salvo de ameaças e violações, de ter consciência de sua particularidade e, sobretudo, de ter a clareza que “diferenças e desigualdades sociais atravessam a infância” (SARMENTO, 2005, p.371).

Tal reflexão nos permite observar que o contexto da criança, tanto na dimensão intrafamiliar, quanto na dimensão ampliada da sua interação com as instituições sociais, é um vetor condicionante, pois, as condições sociais e os espaços que ocupam as diferenciam, no amplo leque de possibilidades, para que possa vir a ter um desenvolvimento sadio e equilibrado, para que possa estudar, brincar, ter uma alimentação adequada e satisfatória, receber cuidados devidos, entre tantos outros fatores que a individualizam. 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 se concretiza no modo de ser criança em parcela significativa delas. Crianças aliciadas para a guerra e para o tráfico, forçadas ao trabalho infantil, exploradas sexual e comercialmente, crianças espancadas, são alguns exemplos a partir dos quais as práticas e as representações (sociais e adultocêntricas) abrangem desde as relações econômicas e seus impactos, até os estilos de vida da infância 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)

Desta forma, a dimensão social das combinações intersubjetivas que individualiza a criança, nos dias atuais, pode ser bastante diferente em cada uma. Mas, por outro lado, há as “infâncias globais” que, “para além das diferenças e desigualdades sociais que atravessam a infância, esta deve ser considerada, no plano analítico, também nos fatores de homogeneidade, como uma categoria social do tipo geracional própria”. (SARMENTO, 2005, p.301). 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. Bem como ressalta o autor que, 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 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 (SARMENTO, 2005). Condição que produz distâncias entre crianças e adolescentes em razão da classe socioeconômica a que pertencem, evidenciando que, um dos marcadores essenciais de diferentes infâncias é dado pela classe social que condiciona os desejos fabricados globalmente com as (im) possibilidades de concretizá-los, sobretudo onde a desigualdade é dimensão estruturante da sociedade, como é o caso do Brasil.

2. PROTEÇÃO INTEGRALE SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS

Ganhou expressão no campo do saber e das políticas públicas a construção da infância como categoria social e sua representação, o curso da vida e a demarcação desta etapa específica do desenvolvimento sem ser apenas uma “passagem”(grifos nossos).

No plano da sustentação legal, no Brasil, o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8069/1990) é o instrumento normativo pelo qual a identificação da proteção integral passa a ser qualificada. Em seu artigo primeiro o Estatuto indica que: Esta Lei dispõe sobre a proteção integral da criança e do adolescente e assim a desenvolve em todos os seus 267 artigos, nomeada então de Doutrina da Proteção Integral¹. Nesse sentido, a proteção integral

¹ Nogueira Neto (2005) ressalta que o ECA não é especificamente uma doutrina científica no sentido tradicional, mas um esforço de sistematização doutrinária, objeto de uma norma jurídica.

se universaliza para todas as crianças e adolescentes. Embora tenhamos a clareza que, paradoxalmente, fora do plano jurídico a universalização do direito para todas as crianças fica distante, em razão dos condicionantes sociais, culturais e econômicos que diferenciam as maneiras que crianças vivenciam (particularizam) sua infância, seguiremos referenciando a Proteção Integral ao princípio da universalização dos direitos, para entendermos as inúmeras possibilidades de sua amplitude e reforçarmos a visão de que ainda estamos construindo sua efetivação.

A proteção integral da criança e do adolescente é um conceito que abrange o conjunto de direitos assegurados universalmente, levando em conta a sua condição peculiar de pessoas em desenvolvimento, a fim de assegurar plenas condições para o seu desenvolvimento integral. Assim, tais direitos devem ser contemplados ao longo de todo o processo do desenvolvimento, desde a gestação até a maioridade legal, cabendo à família, à sociedade e ao Estado o seu provimento. (POLÍTICA NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, 2013).

Deste modo, proteger integralmente a criança e o adolescente representa garantir e assegurar todos os direitos fundamentais previstos constitucionalmente e também na legislação específica, desde o direito à vida, passando pela educação e saúde, até a convivência familiar e comunitária. Equivale também, colocar a salvo de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, assegurar prevenção, apuração e reparação de ameaças e violações de direitos, de acordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Neste conjunto, o cuidado está intrinsecamente associado como eixo fundante, o que vem demonstrar a amplitude da proteção integral sustentada por seu caráter intersetorial e interdisciplinar, dado a incompletude das áreas disciplinares e dos campos de saber que, sozinhos não conseguem assegurá-la. Neste aspecto, estão imersos todas as áreas e campos que diretamente se vinculam à criança e ao adolescente tais como: saúde, educação, assistência social, cultura, esporte, lazer, segurança, etc, e, embora cada qual tenha as suas especificidades, intrinsecamente estão relacionadas. Por tais questões perpassam diferentes temáticas especiais que sustentam esta configuração, como a cidadania, os direitos humanos e sociais, as políticas públicas, o acesso à justiça e à proteção jurídico-social que, conforme o ECA (1990), devem estar ancoradas na concepção de sujeitos de direitos que demandam proteção integral com prioridade absoluta.

Neste sentido, assegurar integralmente a efetivação dos direitos (civis, políticos, econômicos, sociais, culturais, coletivos e difusos) se faz

pelos caminhos da defesa, da promoção e do controle, estruturados pelo princípio da intersetorialidade e da articulação de todos os atores/operadores institucionais integrantes do Sistema de Garantia de Direitos (SGD), de acordo com o ECA (1990).

Formalmente este Sistema 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:

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, artigo 2º)

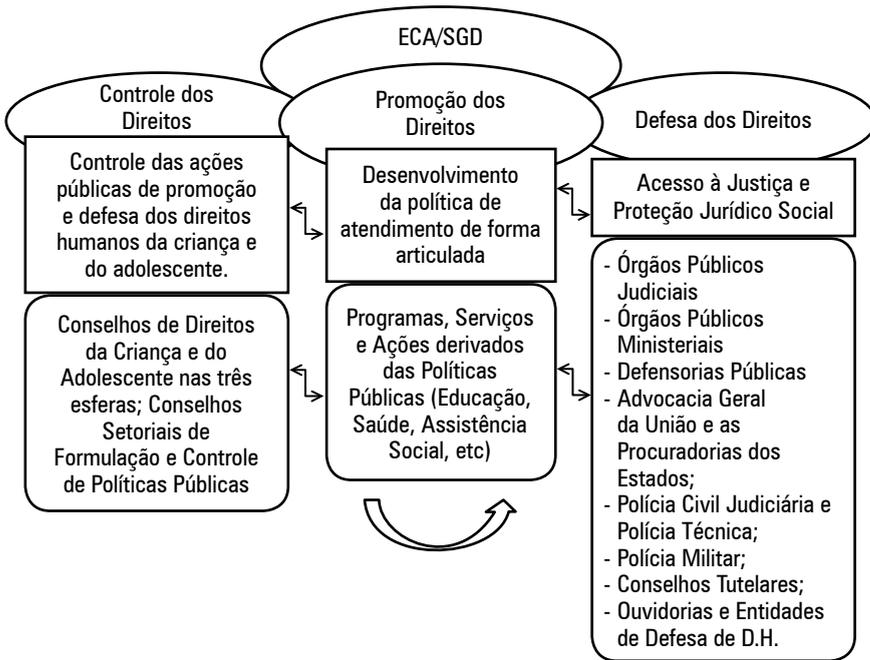
O SGD se constitui na articulação e na integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, na aplicação dos instrumentos normativos e na integração dos mecanismos de promoção, defesa e controle a fim de efetivar os direitos humanos de crianças e adolescentes. Nesse sentido, a Resolução chama a responsabilidade de todos os atores envolvidos que devem partilhar deste conjunto de competências definidas².

Em relação às instâncias de garantia de direitos, compostas pelo conjunto de órgãos públicos e organizações da sociedade, a Resolução 113/2006 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.

² Segundo Nogueira Neto (2005), o CONANDA em 1999, reconheceu a necessidade deste Sistema especializado, tendo chamado para si a tarefa de oferecer os 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 da criança e do adolescente.

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 1** nos mostra e indica a necessária articulação quando se tem por objetivo a proteção integral.

Figura 1. Sistema de Garantia de Direitos



Fonte: Monfredini (2013, p.63)

Essa visão do conjunto da organização do SGD sinaliza 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, vemos que o SGD é abrangente em sua proposta de ação e também complexo pela quantidade de diferentes órgãos e atores que o compõe. Tem seu desenho

fundamentado nos princípios da descentralização político-administrativa, da intersetorialidade e da participação social na execução de ações governamentais e não governamentais de atenção à criança e ao adolescente, onde as interfaces podem ocorrer entre todos os atores 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 devem atuar em conjunto e fazer a interlocução com o eixo da promoção dos direitos, no encaminhamento para os serviços de atendimento e acompanhamento. Isto é, para os serviços derivados das políticas públicas sociais. Neste sentido, é importante destacar que as políticas sociais também possuem os seus respectivos Sistemas dos quais derivam os seus programas e serviços, tais como o Sistema Educacional, o Sistema Único da Saúde (SUS) e o Sistema Único da Assistência Social (SUAS).

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”. Deste modo, a formalização da rede de proteção integral e a construção de fluxograma de ações compartilhadas são essenciais para que o SGD se desenhe e se estruture de acordo com as especificidades territoriais. Cada parte deste Sistema tem suas especificidades conectadas aos seus objetivos e finalidades institucionais. Possuem funções, papéis e uma específica dinâmica de funcionamento. No entanto, determinadas situações que se desenham no cotidiano, muitas vezes são violadas em razão da visão compartimentada e setorializada, indo na contramão do entendimento da necessária completude intersetorial quando se trata de ações voltadas para a criança e para o adolescente. Romper com algumas posturas profissionais e institucionais enraizadas que comumente encontramos, é fundamental, tais como: “não é problema deste serviço”, “isto não é de minha competência”, “a responsabilidade é de tal ou tal órgão”, “é um dos desafios que se “impõe” (grifos nossos).

Embora a natureza do SGD, segundo Nogueira Neto (2005), se operacionalize mais como um sistema estratégico do que como um sistema de atendimento direto, 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 âmbito de todos os órgãos e instituições que o compõe.

O atendimento direto decorre dos mais diversos órgãos e deve compor, na perspectiva territorial, os ajustes e os acordos entre os atores, de

modo que seja qualificado o atendimento das demandas locais e construído o sistema de atendimento estruturado em rede, para traçar as estratégias de articulação, de intervenção e de monitoramento. Ao relacionarmos o SGD com o SUAS fica evidenciado que a política de assistência social integra o eixo da promoção de direitos, indicando a inserção da assistência social no corpo estrutural do SGD.

A partir de tais considerações, algumas dificuldades inerentes são apresentadas em razão: a) do extenso número de atores envolvidos nos três eixos operacionais **Figura 1**; b) dos diferentes órgãos e instituições, cujas finalidades nem sempre conseguem convergir; c) dos programas, serviços e ações derivadas das políticas públicas setoriais que muitas vezes operam desarticuladamente; d) dos conselhos dessas políticas que devem promover a integração devida e o efetivo acompanhamento da política; e) da ausência de alinhamento conceitual; f) das dificuldades de articulação e de estruturação da rede. (MONFREDINI, 2013)

Questões que 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 vitimada e vitimizada³.

No momento atual, novos rumos vêm sendo desenhados com a elaboração do Plano Decenal dos Direitos da Criança e do Adolescente, do Plano de Atendimento Socioeducativo e do Plano de Acolhimento da Rede de Serviços de Acolhimento para crianças, adolescentes e jovens. Momento de extrema importância que deve traduzir a realidade criticamente refletida, a práxis, os compromissos assumidos, as lacunas em relação às ações inexistentes e necessárias, além da construção compartilhada, por um conjunto de órgãos e atores, de metas, propostas e metodologias, visando dar materialidade aos direitos estabelecidos de crianças e adolescentes e assegurar a proteção integral. Os municípios passam a exercer assim, papel central na elaboração e na operacionalização das propostas elencadas nos seus respectivos Planos.

³ Azevedo e Guerra (1989) identificam a vitimação como consequência das situações de desigualdades sociais e econômicas e a vitimização como resultante das relações interpessoais abusivas no binômio adulto-criança.

3. INTERSETORIALIDADE E REDE: A CONSTRUÇÃO PARTILHADA

Ao delimitar as diretrizes e as linhas de ação da política de atendimento da criança e do adolescente o ECA a realiza de maneira generalizada, englobando, neste conjunto, a questão das políticas que devem se articular na promoção de ações integradas em rede⁴. Ou seja, no desenho da política de atendimento, a integração das políticas sociais básicas e a intersectorialidade⁵ das ações, são princípios estruturantes. Nesta perspectiva, o território tem um papel essencial na construção da intersectorialidade das políticas sociais, 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).

É possível observar que a intersectorialidade incorpora a ideia de integração, de território, de equidade e de direitos sociais (JUNQUEIRA, 2000) e, considerando que a intersectorialidade 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.

Este complexo campo da intersectorialidade também pode ser correlacionado a uma necessidade 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 atermo-nos às múltiplas exigências e a uma plurivalência de informações e conhecimentos que a vida profissional exige”. Assim, 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

⁴ Vide artigos 86 ao 89 do ECA.

⁵ A intersectorialidade 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” (INOJOSA, 2001, p.103). A autora traz o argumento de que a intersectorialidade ou a transectorialidade, 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. Deste modo, a perspectiva de um trabalho intersectorial; “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).

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’ (grifos nossos), implica na necessidade de conexão, de articulação e de entrelaçamentos partilhados, construídos e formalmente assumidos.

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, diferenciadas pelo foco que se pretende, com uma interconexão ampla e abrangente, que pode ter tamanhos e formatos diferenciados que se atrela à realidade local e deve acolher o maior número possível de integrantes (das políticas públicas, do sistema sócio jurídico, do sistema de instituições não governamentais, entre outros), cuja inter-relação se embasa pela horizontalidade e pela necessária complementariedade. E, embora haja inúmeros desafios, não podemos perder de vista a necessidade de se 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.

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 não interligados em rede não produzem a necessária articulação e tampouco desenham sua especificidade territorial.

Postas todas estas considerações, os desafios à intersetorialidade da proteção integral permanecem para serem vencidos, tais como: i) Necessidade de 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 atores, para que os compromissos sejam selados em protocolos de ação; iii) Aprimoramento de ações da rede para que não sejam apenas interconexões situacionais e temporárias, desenhando fluxos de atendimento que rompam com o modelo vertical e potencialize aprendizados e intervenções numa perspectiva intersetorial e de totalidade;

iv) Efetivação de mecanismos que disseminem amplamente os direitos da criança e do adolescente em cursos de graduações e em capacitações específicas dos atores do Sistema de Garantia de Direitos; v) Garantias asseguradoras de que os Conselhos de Direitos possam desempenhar as funções básicas de deliberação, controle e fiscalização da política de atendimento da criança e do adolescente; vi) Garantias asseguradoras de qualificação dos Conselhos Tutelares para que efetivamente zelem pelos direitos de crianças e adolescentes; vii) Intensificação da produção de diálogos interinstitucionais para disseminação de saberes, conhecimentos e práticas, de modo que tais espaços sejam, além de multiplicadores, propulsores de novas metodologias. (MONFREDINI, 2013)

Sinalizações que nos levam a acreditar que a articulação de todos os atores deste Sistema possa ser um dos caminhos a se trilhar, a exemplo da implantação de processos formalizados para construção do trabalho inter-setorial 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.

Essa convergência de vários atores, oriundos de diferentes instituições, não busca apontar causas atreladas a apenas algumas condições ou situações – contempla a visão de totalidade ao não fragmentar a necessidade em áreas. É uma ação que para ser construída toma como foco a criança e o adolescente em sua totalidade. Por isso mesmo, a capacidade de articulação e de integração das políticas é uma variável essencial. 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 consequentemente, teórica, política e técnica 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)

Neste contexto e devido a esta complexidade, ressalta-se a necessidade de debates e reflexões sobre modelos e metodologias, que busquem essa articulação (técnica, profissional e política) com visão de totalidade, para construir, de acordo com Faleiros (1985), estratégias e táticas de solução de problemas, buscando garantir e assegurar os direitos humanos fundamentais da criança e do adolescente.

Algumas temáticas nos permitem recortes desta necessidade de articulação e aqui optamos pela Convivência Familiar, pelos Maus Tratos e pela temática do Adolescente em Conflito com Lei, sem a pretensão de esgotá-las e tampouco simplificá-las, mas sim de desencadear algumas reflexões que possam subsidiar o fazer profissional no complexo cotidiano que estamos imersos.

3.1. O direito à convivência familiar

Do tema convivência familiar e comunitária se desdobram inúmeras situações que vão desde a prevenção no fortalecimento de vínculos até a medida mais drástica de acolhimento institucional (abrigo, casa-lar, casa de passagem, residência inclusiva e família acolhedora), de modo que este direito da criança e do adolescente – de conviver em família, perpassa todos os níveis da proteção social. No SUAS, por exemplo, a segurança de convivência se faz presente como aquisição dos usuários em todos dos serviços tipificados na proteção social básica e na proteção social especial e adquire um corpo especial quando reconhecida como direito fundamental da criança e do adolescente na Constituição Federal de 1988 e no ECA.

No Estatuto, o direito à convivência familiar está inserido no conjunto dos direitos humanos fundamentais uma vez 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.

Assim, esses dois artigos sustentam a importância da manutenção

do convívio familiar para a criança e o adolescente crescer e se desenvolver. Sabemos que 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 de a 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.

A 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 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 (MONFREDINI, 2013).

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 em aproximadamente 54 mil crianças e adolescentes que vivem em abrigos.

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. 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 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; RIZZINI; NAIFF; BAPTISTA, 2006, p.23).

Desta forma, a questão do contexto em que esta convivência se estrutura, não se circunscreve somente no âmbito familiar, mas tem inter-relação direta e ampla com o contexto social, econômico e cultural.

O Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC) (2006) é o documento que norteia o 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. O ECA também se reestrutura com a Lei 12010/2009, em especial quanto ao direito de convivência familiar.

O PNCFC mostra que a rede de proteção social deve ser acionada em todas as suas possibilidades, para que os esforços se voltem 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, tanto o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), quanto o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (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 sejam construídas conforme as especificidades locais e, se forem devidamente cimentadas, façam a diferença neste contexto. (MONFREDINI, 2013)

Do total das 138 ações propostas no PNCFC, 67.39% (93 delas) possuem interfaces diretas com o Ministério do Desenvolvimento Social tendo, no conjunto dos demais, a assistência social como parceira na garantia do direito à convivência familiar e de onde decorrem inúmeras inter-relações, tais como: a) 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 (Objetivo 1 do Eixo 1 – Análise da Situação e Sistemas e Informação); b) 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 (Objetivo 4 do Eixo 2 – Atendimento); c) ampliação da oferta de serviços de apoio sócio-familiar, ou seja, ampliar os programas e serviços de atendimento às crianças e adolescentes vítimas de violência e suas famílias em todos os municípios brasileiros (Objetivo 3 do Eixo 2 – Atendimento); d) garantia da igualdade e equidade de direitos e inclusão da diversidade nos programas de famílias acolhedoras, acolhimento institucional, programas de emancipação para adolescentes e jovens e adoção (Objetivo 10 do Eixo 3 – Marcos Normativos e Regulatórios)

Em face desta magnitude, reforçamos o pressuposto de que quando se deseja tecer ações conjuntas pela rede, se não houver efetivamente “amarrações” (grifos nossos), a rede pode não se sustentar, por isso são indicados protocolos de atuação interinstitucional, pois além de outros resultados positivos, as ações virão rebater diretamente na esperada diminuição de medidas protetivas de acolhimento.

No âmbito da política de assistência social, o direito à convivência familiar da criança e do adolescente, encontra na proteção básica a proposta de se trabalhar 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 e também protetivo. Já na proteção social especial de alta complexidade, quando os vínculos foram rompidos por medida judicial de acolhimento (institucional, em república ou em família acolhedora) o trabalho desenvolvido visa contribuir para o restabelecimento dos vínculos familiares. Deste modo, durante o período de acolhimento, de acordo com o ECA e também com o SUAS, o CREAS e o serviço de acolhimento devem desenvolver e pactuar as parcerias, desde a construção do Plano Individual de Atendimento (PIA) até o acompanhamento do processo de reintegração familiar⁶, se for o caso.

⁶ O Plano Municipal da Rede de Serviços de Acolhimento para Crianças, Adolescentes e Jovens é o documento norteador das ações que foram pactuadas no trabalho a ser desenvolvido e monitorado pela Rede.

Um dos maiores desafios postos é a concretização da excepcionalidade e da provisoriedade desta medida, de forma a garantir o direito à convivência familiar. 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, na outra ponta, condições de se promover a reintegração familiar, quando ocorre o acolhimento. “Uma criança é abrigada quando o sistema de parentesco, a sua rede de proteção e as políticas públicas não conseguem atender as suas necessidades básicas de segurança pessoal e social” (NECA, 2010, p. 80)

Como ainda encontramos acolhimentos potencializados 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 as políticas sociais ampliarem a sua cobertura com qualidade, a tendência é a de que menos crianças e adolescentes necessitem de medida protetiva de acolhimento institucional e, nesse aspecto, a assistência social tem um papel fundamental, tanto é que o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) se estrutura nesta direção da prevenção e do trabalho de fortalecimento de vínculos.

Quando o acolhimento ocorre, um esforço conjunto na reversão deste quadro deve ser redobrado 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, sustentado pela perspectiva do direito, na prática consolida ações que diminuem os riscos e as incertezas, além de favorecer a organização de fluxos que se revertem em benefícios e ganhos para todos, sobretudo, para quem este trabalho tem razão de ser e deve estar direcionado, ou seja, para a criança ou o adolescente e sua família. 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 essencial quanto assegurar os demais direitos.

3.2. Maus tratos na infância

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 e a negligência.

Além disto, 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 mendicância, o abuso ritualista e a incapacidade para controlar o comportamento da criança, são alguns exemplos. (FORMOSINHO; ARAUJO, 2002)

Em geral, podemos afirmar que os maus tratos na infância sempre trazem consequências e podem comprometer a vida toda do ser humano e, como neste trabalho não é nosso foco a análise dos diferentes tipos de maus tratos, mas, 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, além de assegurar os direitos fundamentais, também colocar a criança e o adolescente a salvo de toda a forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

O ECA, como marco normativo, 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 forma da lei qualquer atentado, por ação ou omissão, aos seus direitos fundamentais”.

Considerando o atendimento que está tipificado no SUAS, necessariamente, os profissionais inseridos neste âmbito de atuação devem realizá-lo de maneira qualificada e capacitada para lidar com os fenômenos observados, sob o risco de revitimizar aquele que sofre a violência e, também, a família. Além disto, é indicado que o trabalho também deva ser especializado para o atendimento do agressor, ou seja, aos 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, qualificação esta essencial, e que se traduz, na atualidade, em um dos desafios que se tem.

A literatura tem pontuado recorrentemente impasses e dificuldades relacionados à 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, tais como: 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 de 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. (WAISELFISZ, 2012; VECINA, 2006; SANTANA, 2002)

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. Em 2009 foi implantada no Sistema de Informação de Agravos de Notificação (SINAN) 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 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.

Em relação à notificação dos casos, temos 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 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. Essa é uma questão delicada que demanda maior nível de atenção.

Vecina (2006) pontua ainda existir 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)

O Balanço do Disque 100 (2015) em relação às demandas relativas a violações de direitos humanos, especialmente de crianças e adolescentes, pessoas idosas, pessoas com deficiência, população de Lésbicas, Gays, Bissexuais e Transexuais (LGBT), em situação de rua, em privação de liberdade, entre outras que atingem populações vulneráveis, indica que, do total de denúncias entre janeiro e junho de 2015, o segmento criança e adolescente sobressaiu, representando 63,2%, o que em número absoluto

significou o recebimento de 42.114 denúncias. Segundo o Disque 100, as violações mais recorrentes são: negligência (76,35%), seguida da violência psicológica (47,76%), violência física (42,66%) e violência sexual (21,90%).

Mediante este quadro, necessário se faz 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. 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 adolescentes⁷.

3.3. Adolescente em conflito com a lei

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 ineficazes de atendimento e que possam sinalizar caminhos mais promissores, o que vem despontando com a implantação do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE). (SINASE, Lei 12.594/2012)

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 para o cumprimento de 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 Humanos⁸.

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

⁷ De acordo com Azevedo e Guerra (1989), a vitimação é consequência das situações de desigualdades sociais e econômicas e a vitimização é resultante das relações interpessoais abusivas no binômio adulto-criança.

⁸ As medidas socioeducativas são: advertência, obrigação de reparar o dano, prestação de serviços à comunidade, liberdade assistida, inserção em regime de semiliberdade, internação em estabelecimento educacional (ECA, artigo 112)

e liberdade assistida) devem ser criados e geridos pelos municípios. Este serviço está tipificado no SUAS na proteção especial de média complexidade (Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviços à Comunidade), com a finalidade de prover atenção socioassistencial e acompanhamento, contribuir para o acesso aos direitos e para a resignificação de valores pessoais e sociais, sem deixar de observar, conforme também preceitua o ECA, a responsabilização face ao ato praticado. Os integrantes da equipe interprofissional do CREAS passam a ser os orientadores de medidas junto aos adolescentes e, neste sentido, imperativo qualificar o conhecimento do ECA e das medidas em meio aberto, além de desenvolver um diálogo integrado e contínuo com a justiça da infância e da juventude, conforme a tipificação nacional dos serviços socioassistenciais (RESOLUÇÃO 109/2009, CNAS).

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), no qual os menores de dezoito anos são inimputáveis, mas responsabilizados, e por isso, sujeitos às medidas socioeducativas 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 (artigo 101 do ECA) e devem ser aplicadas pelo Conselho Tutelar.

No entanto, a dimensão educativa evidenciada no conteúdo das medidas nem sempre significa que o sistema, a gestão e a operacionalização das mesmas, se façam de forma adequada e satisfatória, a exemplo da medida de internação, conforme divulgado pelo Documento Panorama Nacional: a execução das medidas socioeducativas de internação (CNJ, 2012)

Os 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. Nesse sentido, Teixeira (2006, p. 248) 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”.

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.

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 Fundação do Bem Estar do Menor (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 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, 2006, p. 543)

Tal leitura parece-nos que ainda não foi devidamente introjetada, vide o exemplo de manifestações de que adolescentes não são devidamente responsabilizados por seus atos, atribuindo uma ausência de “punição” legal e o movimento para o rebaixamento da maioridade penal.

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, pela autora, como limítrofes entre a lei e os fora da lei, visando avaliar o processo de exclusão de alunos da escola. 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. Identifica que 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.

[...] Assumem a marginalização do bairro como realidade. [...] A fim de serem aceitos do lado de lá, negam o lugar de origem [...] Não possuem perspectiva de futuro porque estar vivo amanhã é um milagre, pois convivem com a violência cotidianamente. [...] 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 “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). Para além da compreensão do fenômeno em suas múltiplas causas, a dependência química é uma questão de saúde pública e social e precisa receber a devida atenção em suas várias dimensões. A prevenção é uma delas e pode se desenvolver na linha de trabalho articulado. Campanhas, criação de espaços de reflexão e de acompanhamento familiar sistematizado e intensificado, são exemplos onde o CRAS e o CREAS potencialmente são atores na construção de parcerias efetivas com a saúde, com o conselho tutelar e com os demais atores do Sistema de Garantia de Direitos.

A outra dimensão é o grave problema da rara existência de locais públicos de tratamento para adolescentes e que abre espaço para a proliferação de “clínicas” (grifos nossos) particulares, muitas delas, sem a devida estrutura física, de atendimento, de planejamento, de tratamento, etc e nas quais as famílias não conseguem ter acesso pela carência de recursos financeiros. Considerando que cabe ao município o oferecimento deste serviço, em algumas situações conveniam o tratamento com clínicas particulares e assim é pertinente indagarmos como se estrutura no território a proposta de acompanhamento do tratamento do adolescente e também do acompanhamento de sua família?

Para adolescentes com medida socioeducativa de liberdade

assistida ou prestação de serviços comunitários o CREAS é o local referenciado onde se tem início o ciclo do trabalho e o PIA é o instrumento de trabalho nesta etapa. Em sua construção, o adolescente, a família e o profissional iniciam a formação do necessário vínculo, desenham metas e propostas, bem como estabelecem o processo de orientação e de acompanhamento da medida socioeducativa em meio aberto. O CREAS passa a ser o espaço de referência para estes adolescentes, que deverá se traduzir em espaço de escuta qualificada, de acolhimento e também de socialização, de desenvolvimento de habilidades e de potencialidades, para oferecer, além de outros, informações sobre direitos sociais, oportunidade de convívio, compartilhamento de conflitos e de aprendizados, de reflexão sobre a dinâmica familiar e, sobretudo, de reavaliação de sua conduta, conforme disposto na tipificação dos serviços do SUAS. Além do atendimento individualizado, oficinas e trabalhos grupais podem favorecer o alcance dos objetivos, das aquisições previstas e dos impactos esperados. Em conformidade com o Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo (2013), os Planos Municipais de Medidas Socioeducativas que foram construídos, devem traduzir a realidade criticamente refletida, os compromissos assumidos, as propostas, enfim, o direcionamento das ações voltadas para este segmento.

Nesse sentido, importante nos atermos que, “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), a necessária capacitação específica do profissional e a insuficiência de profissionais nos CREAS já indicam, de saída, algumas deficiências que podem fragilizar a proposta de proteção social especial. Estudos que indiquem o que os CREAS estão fazendo e como estão fazendo com esta questão se tornam urgentes e necessários, sobretudo para qualificar o debate, as metodologias empregadas e para socializar experiências bem sucedidas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A representação social da infância identifica a multiplicidade de fatores que compõe a forma e o quadro de ser criança, toma um corpo especial ao ser analisada em interface com as políticas sociais e com a legislação, principalmente com o ECA, 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 ao nomear direitos e parametrizar 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.

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 cinco anos de promulgação do ECA, de modo que sua leitura continua sendo feita fragmentada, distanciando-se da visão de totalidade. 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.

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 vivência de crianças e adolescentes em situação de rua ou 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, na ausência de atendimento qualificado dos serviços derivados das políticas sociais, na falta de vagas em creche, na evasão escolar, enfim, situações que se desnudam cotidianamente e indicam a extensão dos desafios postos pela realidade.

Temas bastante polêmicos vigentes na nossa sociedade e que estão sempre a exigir esforços de superação pela intensidade em que estão ocorrendo, sinalizando ser preciso, além da articulação de todos os atores (sociais, do direito, da educação, da saúde, etc.), efetivar a garantia de proteção integral da criança e do adolescente.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, M. A.; GUERRA, V. N.. (orgs). **Crianças Vitimizadas:** a síndrome do pequeno poder. São Paulo. Iglu Editioa, 1989.

BAPTISTA, M. V.. Algumas reflexões sobre o sistema de garantia de direitos. **Serviço Social e Sociedade, n. 109.** São Paulo, Cortez, p 179-199, 2012.

BOBBIO, N.. **A era dos direitos.** Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro. Elsevier, 2004.

BRASIL. Constituição Federal de 1988.

BRASIL. Lei Federal nº 8.069 de 13 de julho de 1990. **Estatuto da Criança e do Adolescente.**

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. **Política Nacional dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente,** 2013

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 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. Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE. Brasília-DF: CONANDA, 2006.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Direitos Humanos (SDH). Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo: Diretrizes e eixos operativos para o SINASE. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2013

CONANDA. **Resolução nº 113/2006,** Institucionalização e fortalecimento do sistema de garantias de direitos da criança e do adolescente.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Panorama Nacional: a execução das medidas socioeducativas de internação, 2012.** Disponível em: < <http://www.cnj.jus.br>> Acesso em junho de 2013

COSTA, A. C. G.. Natureza e essência da ação socioeducativa. **Justiça, Adolescente e Ato Infracional:** sócioeducação e responsabilização. São Paulo, ILANUD; ABMP; SEDH (orgs), p.449-467, 2006.

- FAZENDA, I. C. A.. **Interdisciplinaridade: história, teoria e pesquisa**. Campinas, Papirus, 15ª ed, 1994
- FALEIROS, V. de P.. **Saber profissional e o poder institucional**. São Paulo, Cortez, 1985.
- FEFFERMANN, M.. A realidade de crianças que vivem no limiar de lei e do fora-da-lei. In NETO, João Clemente de Souza; NASCIMENTO, Maria Leticia Nascimentos (orgs). **Infância, violência, instituição e políticas públicas**. São Paulo, Expressão e Arte, p. 125-144, 2006.
- FORMOSINHO, J. O.; ARAUJO, S. B.. 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.**
- GONZALEZ, A. B.. 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.
- INOJOSA, R. M.. Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersetorialidade. **Cadernos FUNDAP**, São Paulo, n. 22, p. 102-110, 2001.
- JAVEAU, C.. 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, L. A. P.. Intersetorialidade, transetorialidade e redes sociais na saúde. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro 34 (6):35-45, Nov. /Dez. 2000
- KOGA, D.; NAKANO, K.. Perspectivas territoriais e regionais para políticas públicas brasileiras. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n° 85. São Paulo, Cortez, p. 98-108, 2006.
- MONFREDINI, M. I.. **Proteção integral e garantia de direitos da criança e do adolescente: desafios à intersetorialidade**. Tese de Doutorado, Faculdade de Educação/UNICAMP, 2013.
- NECA. Abrigo: comunidade de acolhida e socioeducação. **Coleção abrigos em movimento, vol 7**. São Paulo, Instituto Camargo Corrêa, 2ª ed. 2010
- NOGUEIRA NETO, W.. 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.
- RIZZINI, I.; RIZZINI, I.; NAIFF, L.; BAPTISTA, R.. **Acolhendo crianças e adolescentes: experiências de promoção do direito à convivência familiar e comunitária no Brasil**. São Paulo, Cortez, 2006.
- SANTANA, R. P.. Creche local singular para o desenvolvimento de trabalhos voltados ao combate à violência intrafamiliar contra crianças. In FERRARI, Dalka; VECINA, Tereza (orgs). **O fim do silêncio na violência familiar: teoria e prática**. São Paulo, Ágora, 2002, p. 316-327
- SARMENTO, M. J.. Gerações e alteridade: interrogações a partir da sociologia da infância. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 26, n° 91, p. 361-378, Maio/Ago. 2005.

SECRETARIA DOS DIREITOS HUMANOS. **Balço Disque 100**. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/bibliotecavirtual/balancodisque100>> Acesso em agosto de 2015.

TEIXEIRA, M. de L. T.. Evitar o desperdício de vidas. **In Justiça, Adolescente e Ato Infracional: sócioeducação e responsabilização**. São Paulo, ILANUD; ABMP; SEDH (orgs), 2006, pp.427-447

VECINA, T. C. C.. A violência intrafamiliar contra crianças e adolescentes. In SOUZA NETO, João Clemente; NASCIMENTO, Maria Leticia (org). **Infância, violência, instituição e políticas públicas**. São Paulo, Expressão e Arte, p. 53-60, 2006.

VOLPI, M.. **O adolescente e o ato infracional**. São Paulo. Cortez, 5ª ed., 2005.

WASELFISZ, J. J.. **Mapa da violência 2012: crianças e adolescentes do Brasil**. Centro Brasileiro de Estudos Latino-Americanos (CEBELA). Rio de Janeiro, 2012.