

**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS
ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM POLÍTICA SOCIAL**

RONALD DOS SANTOS QUINTANILHA

**INFÂNCIA, ADOLESCÊNCIA E POLÍTICAS PÚBLICAS
Análise das Violações dos Direitos da Criança e do Adolescente
da Zona Norte do Município de Niterói**

NITERÓI

2010

RONALD DOS SANTOS QUINTANILHA

INFÂNCIA, ADOLESCÊNCIA E POLÍTICAS PÚBLICAS
Análise das Violações dos Direitos da Criança e do Adolescente
da Zona Norte do Município de Niterói

Dissertação apresentada ao Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Política Social.

Orientadora: Profª. Dra. Nivia Valença Barros

Niterói
2010

Ficha Catalográfica elaborada pela Biblioteca Central do Gragoatá

Q7 Quintanilha, Ronald dos Santos

Infância, adolescência e políticas públicas: análise das violações dos direitos da criança e do adolescente da Zona Norte do Município de Niterói / Ronald dos Santos Quintanilha. - Niterói: 2010.

168 f.

Orientador: Nivia Valença Barros.

Dissertação (Mestrado em Política Social) – Universidade Federal Fluminense, Escola de Serviço Social, 2010.

Bibliografia: p. 148-155

1. Infância e adolescência – Política de proteção. 2. Família. 3. Cidadania. 4. Direitos da criança. 5. Políticas públicas. I. Barros, Nivia Valença. II. Universidade Federal Fluminense. Escola de Serviço Social. III. Título.

CDD 305.235

RONALD DOS SANTOS QUINTANILHA

INFÂNCIA, ADOLESCÊNCIA E POLÍTICAS PÚBLICAS
Análise das Violações dos Direitos da Criança e do Adolescente
da Zona Norte do Município de Niterói

Dissertação apresentada ao Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Política Social.

Aprovado em 30 de junho de 2010.

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dr^a. Nivia Valença Barros (Orientadora)
Universidade Federal Fluminense/RJ

Prof^a. Dr^a. Joana Angélica Barroso Garcia
Universidade Federal do Rio de Janeiro/RJ

Prof. Dr. Paulo Rogério dos Santos Baía
Universidade Federal Fluminense/RJ

Niterói
2010

*A Deus,
toda honra, toda glória, todo louvor e toda
adoração por tudo que tens feito e por tudo
que vais fazer na minha vida.*

AGRADECIMENTOS

Meus sinceros agradecimentos e votos de inenarrável consideração primeiramente à minha mãe Joelma, sempre incentivando a minha caminhada e demonstrando orgulho por minhas conquistas, que também pertencem a ela. Aos meus irmãos Fábio e Alfredina que estiveram comigo nas lutas e nas conquistas e que muito demonstram se alegrar com meus avanços nesta árdua caminhada..

À minha querida orientadora e amiga, Professora Nivia Valença Barros, que abriu portas e muito me estimulou e muito contribuiu para o meu crescimento na universidade em todas as áreas.

À minha linda namorada, Elaine Quintanilha, fiel companheira, amiga e compreensiva, pois foi sábia durante toda esta trajetória do mestrado, ao entender que minhas ausências eram necessárias para que usufríssemos desta vitória que compõe o nosso projeto de vida.

Agradeço também a todos os companheiros da Sociedade Beneficente Sagrada Família e, em especial, à Irmã Irenita de Medeiros e a M^a das Graças S. Raphael pelas oportunidades confiadas ao longo de minha trajetória profissional e pelos constantes incentivos.

Meus agradecimentos pela dedicação de todos os estagiários (alunos do Núcleo de Pesquisa Histórica/UFF, do Projeto Violência Silenciada - UFF/Faperj e do Projeto Oficina do Saber/Proex/UFF), que colaboraram como auxiliares incansáveis para esta pesquisa, em especial a Célia, Letícia, Jorge, Aiéze, Jéssica e Lívia.

A todos os Conselheiros dos três Conselhos Tutelares de Niterói, em especial a Carla Frazão, Terezinha Vieira e Verônica Maria, pelos constantes incentivos e contribuições para esta pesquisa. Meu carinho e meu respeito a uma categoria de profissionais que merece todo o respeito da sociedade.

A todos os professores do Mestrado e às Professoras Rita de Cássia Santos Freitas e Cenira Duarte Braga, do Núcleo de Pesquisa Histórica Sobre Proteção Social.

Aos professores José Nilton de Sousa e Jacques Sochaczewski, que muito me auxiliaram nas partes técnicas, operacionais e nas reflexões sobre a temática estudada.

À Assistente Social e pesquisadora Roseli Rocha, pelas contribuições dadas para a elaboração do projeto de Mestrado, uma importante militante que fez uma diferença muito importante na área da infância em Niterói.

À minha amiga de mestrado e irmã em Cristo Luciana Lessa de Medeiros, cuja caminhada não termina nesta etapa, pois estaremos sempre juntos na missão que nos foi delegada.

À minha igreja, Missão Socorrista Evangélica em Fonseca, pela cobertura espiritual tão necessária para minha caminhada.

Aos Professores Doutores Paulo Baía e Joana Garcia, pela participação na banca e contribuições dadas para o aprofundamento de minhas questões com o objeto desta pesquisa.

Aos amigos de sempre, todos, sem distinção alguma, o meu muito obrigado, pois foram a mola propulsora de minha chegada até aqui no aprofundamento de estudos. Essa é a maior memória e a mais fértil das sementes que um ser humano pode deixar nesta terra. Obrigado e que Deus nos abençoe sempre!

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
1. FAMÍLIA E INFÂNCIA: REFLEXÕES EM TORNO DOS ESPAÇOS DE POSSÍVEIS CONSTRUÇÕES DA CIDADANIA NA CONTEMPORANEIDADE	9
1.1. FAMÍLIA: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES A RESPEITO	9
1.2. FAMÍLIA E INFÂNCIA: UM BREVE OLHAR SOBRE SEU PERCURSO HISTÓRICO	13
1.3. A INFÂNCIA E A FAMÍLIA EM FOCO NO CONTEXTO DE CIDADANIA: UMA LONGA CAMINHADA HISTÓRICA	18
1.4. DIREITOS HUMANOS DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES: DESIGUALDADES E PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA	28
2. PROCESSO POLÍTICO E PROTEÇÃO SOCIAL DA INFÂNCIA: CONSTRUÇÃO DO PERCURSO RUMO AO SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS	36
2.1. SITUANDO OS CONTORNOS DA POLÍTICA PARA A INFÂNCIA NO BRASIL: PROCESSOS, TRAJETÓRIAS E LIMITES	37
2.2. PARTICIPAÇÃO SOCIOPOLÍTICA NA GESTÃO PÚBLICA: OS DESAFIOS E AS PERSPECTIVAS DAS POLÍTICAS PARA A INFÂNCIA NO CONTEXTO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS.	49
2.3. CONTROLE SOCIAL NO SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS - NITERÓI E A ASSISTÊNCIA À INFÂNCIA: CAMINHOS TRILHADOS, PASSOS QUE SE FIRMAM ATÉ A CONTEMPORANEIDADE	61
2.4. A REDE MUNICIPAL DE ATENÇÃO INTEGRAL AOS DIREITOS DA INFÂNCIA E SUAS TRAJETÓRIAS E DESAFIOS NO SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL NITEROIENSE	65
3. DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: OLHARES, ASPECTOS TEÓRICOS E PRÁTICAS SOCIAIS	79
3.1. VIOLAÇÕES DE DIREITOS: ALGUMAS NOTAS PARA O DEBATE	80
3.2. SISTEMA DE INFORMAÇÃO PARA A INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA: ASPECTOS SOBRE SUA INSTRUMENTALIDADE	81
3.3. O III CONSELHO TUTELAR DE NITERÓI: UMA HISTÓRIA DE LUTAS, AVANÇOS E DESAFIOS	83
3.4. O CONSELHEIRO TUTELAR: EXPERIÊNCIAS PRÁTICAS E TENDÊNCIAS	86
3.5. NITERÓI ANTES E DEPOIS: ALGUNS APONTAMENTOS SOBRE O PERFIL DA ZONA NORTE	89
3.6. ZONA NORTE DE NITERÓI X VIOLAÇÃO DE DIREITOS: O QUE OS DADOS APONTAM?	94

3.7. AVALIAÇÃO SOBRE OS LIMITES E DESAFIOS DA POLÍTICA DE PROTEÇÃO INTEGRAL À INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA COM ENFOQUE NO CENÁRIO EDUCACIONAL DO MUNICÍPIO DE NITERÓI.....	105
3.8. ANÁLISES SOBRE A CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA	121
3.9. AS ANÁLISES E SEUS RESULTADOS: O QUE DIZER A RESPEITO?	138
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	140
5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	148
ANEXO I	REPORTAGENS SOBRE O CT: POLÍTICAS DE ATENDIMENTO COMO REFERÊNCIA INTERNACIONAL
ANEXO II	MODELO DO SIPIA
ANEXO III	REPORTAGENS SOBRE O III CT: HISTÓRIAS DE LUTAS SOBRE SUA INSTALAÇÃO NA ZONA NORTE
ANEXO IV	QUESTIONÁRIO SOBRE LEVANTAMENTO DE DADOS SOBRE A ZONA NORTE
ANEXO V	MODELO DE FICHA DE ENTRADA DE DADOS
ANEXO VI	MODELO ATUAL DE PRONTUÁRIO DE ATENDIMENTO DO CT III
ANEXO VII	CÓPIA DAS PROPOSTAS DAS CONFERÊNCIAS MUNICIPAIS (ANOS 2007 E 2009)

LISTA DE FIGURAS, QUADROS E TABELAS

FIGURA 1 -	MAPA DE NITERÓI.....	92
FIGURA 2 -	FLUXO DAS VIOLAÇÕES EM CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA.....	128
QUADRO 1 -	EVOLUÇÃO HISTÓRICA DOS DIREITOS HUMANOS NA INGLATERRA.....	23
QUADRO 2 -	COMPARAÇÃO ENTRE AS DOUTRINAS DA SITUAÇÃO IRREGULAR E DA PROTEÇÃO INTEGRAL.....	66
QUADRO 3 -	SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS.....	67
QUADRO 4 -	MECANISMOS DE ARTICULAÇÃO E DE PROTEÇÃO À INFÂNCIA NO SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS.....	71
QUADRO 5 -	ÁREAS DE ATUAÇÃO DE CADA CONSELHO TUTELAR DE NITERÓI.....	93
TABELA 1 -	DISTRIBUIÇÃO DAS VIOLAÇÕES POR REGIÕES DE PLANEJAMENTO DA CIDADE DE NITERÓI.....	90
TABELA 2 -	NÚMERO DE CASOS OFICIAIS ATENDIDOS POR ANO NO III CT DE NITERÓI.....	96
TABELA 3 -	DADOS QUANTITATIVOS DE VIOLAÇÕES POR BAIRROS (1993- 2001).....	105
TABELA 4 -	VIOLAÇÕES DE DIREITOS EM NITERÓI (1993-2000).....	122
TABELA 5 -	NÍVEIS DE FREQUÊNCIA DAS VIOLAÇÕES POR FAIXA ETÁRIA.....	129

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - VIOLAÇÕES DE DIREITOS POR SOLICITAÇÕES DE PESSOA FÍSICA %	97
GRÁFICO 2 - VIOLAÇÕES DE DIREITOS POR BAIROS	99
GRÁFICO 3 - TIPOLOGIA DE VIOLAÇÕES DE DIREITOS.....	99
GRÁFICO 4 - TIPOLOGIA DE VIOLAÇÕES DE DIREITOS POR BAIRRO I.....	102
GRÁFICO 5 - TIPOLOGIAS DE VIOLAÇÕES DE DIREITOS POR BAIRRO II.....	103
GRÁFICO 6 - TIPOLOGIAS DE VIOLAÇÕES DE DIREITOS POR BAIRRO III.....	104
GRÁFICO 7 - VIOLAÇÕES DE DIREITOS (TIPOLOGIAS) POR FAIXA ETÁRIA.....	108
GRÁFICO 8 - TIPOLOGIAS DE VIOLAÇÕES POR ENVIO DE NOTIFICAÇÕES (PESSOA JURÍDICA) % TOTAL	114
GRÁFICO 9 - TIPOLOGIAS DE VIOLAÇÕES POR ENVIO DE NOTIFICAÇÕES (PESSOA JURÍDICA) % POR VIOLAÇÕES.....	115
GRÁFICO 10 - TIPOLOGIAS DE VIOLAÇÕES POR ENVIO DE NOTIFICAÇÕES (PESSOA FÍSICA) %.....	117
GRÁFICO 11 - TIPOLOGIAS DE VIOLÊNCIA (% TOTAL)	123
GRÁFICO 12 - VIOLÊNCIAS POR BAIROS (%TOTAL).....	125
GRÁFICO 13 - TIPOLOGIAS DE VIOLÊNCIAS POR BAIROS	126
GRÁFICO 14 - CONFLITO FAMILIAR POR BAIROS.....	127
GRÁFICO 15 - VIOLÊNCIA DOMÉSTICA POR BAIROS.....	130
GRÁFICO 16 - VIOLÊNCIA SOCIAL POR BAIROS.....	131
GRÁFICO 17 - VIOLÊNCIA (% TOTAL) POR FAIXA ETÁRIA	132
GRÁFICO 18 - VIOLÊNCIA (TIPOLOGIAS) POR FAIXA ETÁRIA	133
GRÁFICO 19 - TIPOLOGIAS DE VIOLÊNCIA POR NOTIFICAÇÕES (PESSOA JURÍDICA).....	134
GRÁFICO 20 - TIPOLOGIAS DE VIOLÊNCIA (PESSOA FÍSICA - % TOTAL)	136
GRÁFICO 21 - TIPOLOGIAS DE VIOLÊNCIA POR SEXO (% TOTAL).....	137

LISTA DE SIGLAS

ALERJ	ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
BNDES	BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL
CAPSI	CENTRO DE APOIO PSICOSSOCIAL INFANTIL
CG	CONSELHO GESTOR
CCSP	CONSELHO MUNICIPAL DE SEGURANÇA PÚBLICA
CF	CONSTITUIÇÃO FEDERAL
CMAS	CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTENTÊNCIA SOCIAL
CMDCA	CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE
COMAD	CONSELHO MUNICIPAL ANTIDROGAS
COMPED	CONSELHO MUNICIPAL DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA
CONANDA	CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE
CRAS	CENTRO DE REFERÊNCIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL
CT	CONSELHO TUTELAR
DCA	DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE
DNV	DECLARAÇÃO DE NASCIDO VIVO
DPCA	DELEGACIA DE PROTEÇÃO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE
ECA	ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE
FUNDEB	FUNDO NACIONAL DA EDUCAÇÃO BÁSICA
IBGE	INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA
JIJ	JUIZADO DA INFÂNCIA E JUVENTUDE
LDB	LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL
LOAS	LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL
MEC	MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA
MNMMR	MOVIMENTO NACIONAL DE MENINOS E MENINAS DE RUA
MP	MINISTÉRIO PÚBLICO
ONU	ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS
PDE	PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO
PNAD	PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA EM DOMICÍLIOS
PNAS	POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
RCN	REGISTRO CIVIL DE NASCIMENTO
RECIZON	REDE COMUNITÁRIA DE INTEGRAÇÃO DA ZONA NORTE DE NITERÓI
SEDH	SECRETARIA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS
SGD	SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS
SIPIA	SISTEMA DE INFORMAÇÃO PARA A INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA
UFF	UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
UNICEF	FUNDO NAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA

RESUMO

Este trabalho tem como proposta estudar as violações de direitos da criança e do adolescente. Tem como referência a pesquisa de campo desenvolvida sobre a realidade da Zona Norte de Niterói. A partir dos dados obtidos, buscou-se tratar das questões apresentadas no III Conselho Tutelar do município, campo delimitado como cenário para este estudo. Os indicadores sociais apresentados contribuem para a identificação das violações de direitos mais evidenciadas (conforme casos que foram registrados no CT), bem como para as formas de enfrentamento destas situações na área da infância e adolescência no município. O processo de construção histórica em torno da ruptura e mudança de paradigmas sobre a concepção das categorias geracionais infância e adolescência conferiu um projeto político-jurídico na sociedade brasileira, nas últimas décadas do século XX, que ainda está sendo consolidado. Entretanto, as ambiguidades no processo político revelam o confronto entre os dispositivos teóricos deste projeto e a própria dinâmica social contemporânea. As situações de violações de direitos estão implicadas às formas de inserção societárias e às sociabilidades expressas nas diversas classes sociais.

Palavras-Chave: Infância e Adolescência, Família, Cidadania, Direitos e Políticas Públicas.

ABSTRACT

This work has a proposal to study the violations to the children and teenagers' rights. It refers to the field research performed in Niterói city north zone. The research scope were delimited to cases registered on the 3rd Tutelar Council. All social indicators presented here contribute to identify most evidenced children's rights violations (as per registered on CTs), as well all actions performed against such situations in this town. The historical building process around the disruption and paradigm change over children and teenager's genealogical categories conception turned into a political-juridical project in Brazilian's society from the last decades on the Twenty century which has not completed yet. However, political process ambiguities make visible the fight between theoretical mechanics and the own contemporaneous society dynamics. The right violation situations are involved on the social insertion ways and sociability expressions on diverse social classes.

Keywords: Childhood, Teenhood, Family, Citizenship, Rights and Public Policy.

INTRODUÇÃO

Estudos sobre a infância revelam uma multiplicidade de questões cercada de riquezas, de peculiaridades, de elementos que não se esgotam quando se trata de garantir direitos a este segmento social historicamente marcado por processos de exclusão, estigmatização, violência, lutas, e também conquistas muito importantes.

Enquanto pesquisador e autor desta dissertação, as questões sociais relativas a infância e adolescência fazem parte de minha vida desde bem antes desta obra. No percurso de formação socioeducacional, foi sendo sinalizada uma inclinação pela interação junto ao público-alvo, o que já expressava um posicionamento crítico em face do contexto social vivido por crianças e adolescentes pobres de nossa sociedade.

As experiências consolidadas na prática profissional permitiram um exercício contínuo e um aprofundamento crítico através de leituras relativas às questões trabalhadas que permeavam tal prática. A conexão entre leituras, teorias e práticas contribuiu para desvelar novas perspectivas de atuação profissional. A resultante desse processo – através das reflexões críticas construídas sob bases sólidas de comprometimento e das implicações com o projeto de defesa dos direitos dos segmentos geracionais em que se optou por trabalhar – derivou nesta dissertação.

A atuação profissional como educador social e Conselheiro Tutelar foram fundamentais enquanto projeto ético-político condutor de uma leitura crítica da realidade e da relevância para um trabalho profissional com qualidade.

Contextualizar esta trajetória significa poder situar-me enquanto agente de defesa, operador de direitos, numa área tão variada em termos de questões que são suscitadas a todo momento. Tal complexidade e multiplicidade de demandas requerem um aprofundamento teórico para se compreender melhor as situações apresentadas, numa perspectiva de

senso crítico, diante da conjuntura societária que se reflete na vida das crianças e dos adolescentes, principalmente os das camadas mais vulneráveis econômica e socialmente.

As experiências consolidadas na atuação como educador social em uma instituição filantrópica, por um período de sete anos (1998-2005), ampliaram a compreensão de questões sociais que se configuravam como molas propulsoras das experiências vivenciadas pelas famílias e suas crianças no cotidiano, as quais se apresentavam no campo de trabalho, despertando o interesse pelos novos desafios apresentados. A inserção no Sistema de Garantia de Direitos (SGD), como agente operador, permitiu formular e repensar sobre as técnicas e ferramentas possíveis para a atuação no campo da infância. Enquanto Conselheiro Tutelar exercendo dois mandatos (2005/2007 e 2008/2011), o posicionamento como profissional frente às situações que se apresentavam cotidianamente no campo de trabalho (neste momento já entendidas como violações de direitos) permitiram a criação, inovação e transformação de um novo pensar sobre a questão social. Esta nova perspectiva permitiu-me romper com assistencialismos e imediatismos, trazendo-me uma nova concepção de atendimento que transcende o aspecto legalista da questão, mas constitui-se como novo foco idealizador da garantia efetiva dos direitos infanto-juvenis.

Os desafios na arena política são constantes, e são inegáveis os embates travados pelos movimentos sociais (no âmbito interno e externo), que se constituem como marcadores de desenvolvimento das sociedades e das representações dos diversos segmentos societários. Sobre este aspecto destaca-se a vigência do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

A concretude do ECA dá-se pela via de políticas sociais públicas, gerenciadas e articuladas pelas três esferas governamentais (artigo 86). A proposta da Doutrina de Proteção Integral regida pela lei estatutária estabelece uma concepção inovadora no trato com as questões que permeiam a política de atendimento ao seu público destinatário, conforme apontado no desenvolvimento da pesquisa que ressalta também a importância dos indicadores sociais para a efetivação das políticas sociais.

Os indicadores sociais, em seu aspecto global, expressam uma realidade ainda muito distanciada do projeto de priorização da agenda pública quanto às demandas de infância e adolescência. Embora os dados não configurem uma realidade macro, sua legitimidade possui uma grande importância no processo de formulação e implementação dos dispositivos de proteção pela via das políticas públicas.

A reflexão em torno da violação de direitos demarca noções de projetos políticos e ações concretas sobre um dado território, seja ele municipal, regional, estadual ou nacional, que definem, nos contextos socioculturais, as suas possibilidades de desenvolvimento. Estas possibilidades envolvem aspectos que variam desde as relações de interesses intrínsecas ao processo decisório da política a questões como limitações orçamentárias, prioridades da agenda pública.

Considera-se neste trabalho violações de direitos como ações, intervenções e práticas que entram em confronto com as conquistas societárias de cidadania, e entende-se que as distorções em termos da concepção de cidadania não são única e exclusivamente associadas à questão das desigualdades, pois se caracteriza em várias dimensões: sociais, culturais, econômicas. Sob esta perspectiva, percebe-se que o cenário social brasileiro, mesmo após avanços obtidos através do processo de (re)democratização da nação, apresenta ainda muitas situações de violações de direitos contra a criança e o adolescente. As diversas características das relações construídas junto à infância e adolescência, tanto da parte da sociedade civil como do próprio poder público, adquirem no percurso deste movimento contornos que se implicam a diversos outros contextos, que vão desde a noção de indivíduo/objeto a de sujeito de direito. E mesmo que os efeitos deste processo tenham resultado em avanços quanto à formulação e implementação de políticas públicas destinadas ao público infanto-juvenil, as situações de violação permanecem. Neste aspecto, distinguimos violações de direitos e violência, considerando a violência como um processo em que se tenta aniquilar o outro enquanto sujeito, ou ocasionar danos físicos ou morais a si mesmo ou outros, o que também constitui uma violação de direitos. Mas as violações de direitos englobam, além da violência, outros aspectos, que não necessariamente se expressam como violência (BARROS, 2010).

A conjuntura contemporânea (com base na experiência de trabalho no III Conselho Tutelar do Município de Niterói) tem apontado que os dispositivos operacionais da esfera pública, que objetivam a efetivação dos direitos fundamentais, não acompanham o ritmo acelerado da dinâmica do processo social e não conseguem subsidiar as demandas presentes no cenário deste processo, tendo em vista “os efeitos devastadores das mudanças em curso no mundo contemporâneo, demolindo direitos, que mal ou bem, garantem prerrogativas (...) e fornecem proteções contra as incertezas da economia e azares da vida” (TELLES, 1999, p.174).

Os avanços obtidos com o advento da descentralização e municipalização das políticas ainda não conseguiram dar conta das questões sociais, bem como as estruturas de gestão pública ainda estão baseadas na idéia hierárquica da pirâmide social. (PINTO, 2005, p.24)

Considera-se que, através da pesquisa de campo desenvolvida (ainda que a análise em pauta se debruce num recorte territorial do município de Niterói), seus resultados possam contribuir para a consolidação de políticas públicas para o segmento infanto-juvenil. Todavia, é necessário observar que não se pretende caracterizar a realidade do município (em seu plano macro) pelo recorte territorial delimitado, pois obviamente a idéia central é apresentar as violações incidentes em uma área específica de Niterói.

A Zona Norte de Niterói tem características próprias que serão mais especificadas no terceiro capítulo deste trabalho. Ressalta-se que as experiências dos Conselhos Tutelares no exercício de suas atribuições têm apontado que Niterói possui situações de violações de direitos que se diferenciam territorialmente, principalmente nas regiões menos providas socioeconomicamente. Isto significa, *a priori*, que determinados fenômenos sociais são mais frequentes em determinada(s) área(s) do que em outra(s). Embora seja inegável a existência, principalmente nos últimos anos, de políticas sociais em torno do segmento estudado (através de ações de caráter governamental e não governamental), nota-se a necessidade ainda da existência de ações que resultem em melhoria para o Sistema de Garantia de Direitos, para seus fluxos de atendimentos e principalmente para a melhor qualidade de vida da população-alvo, que ainda se encontra vulnerabilizada.

Diante deste quadro, a dissertação busca efetuar uma análise das questões relativas às violações de direitos, apresentando os desafios atuais, e configurar estas violações tendo como referência os dados extraídos da pesquisa de campo, além de contribuir para uma reflexão acerca da realidade socioeconômica do território pesquisado. Partindo deste aspecto, pretende-se por este viés sinalizar a alguns aparelhos de proteção do Sistema de Garantia (Conselhos de Direitos, Fóruns etc.) as demandas (violações de direitos) mais expressivas, conforme os indicadores apresentados na pesquisa.

Acredita-se que os dados possam contribuir para que as ações destes órgãos sejam mais focadas e melhor direcionadas, de modo a minimizar ou reduzir os índices apresentados, os quais revelam que há algo mais a ser feito.

Portanto, esta pesquisa objetivou a identificação e análise das violações de direitos mais evidenciadas na Zona Norte de Niterói, conforme dados extraídos dos prontuários de

atendimento relativos aos anos de 2008 e 2009. Sendo assim, a proposta geral da dissertação objetiva:

- Identificar e analisar quais as violações de direitos mais evidentes que se processam na área da infância e adolescência, tendo como recorte territorial para a pesquisa de campo a Zona Norte de Niterói, compreendendo seus aspectos socioeconômicos e culturais, de forma a contribuir como sinalização de indicadores sociais para a possível formulação e implementação de políticas públicas destinadas às crianças e adolescentes em condições de vulnerabilidade e risco social.

Esta proposta, como já citado, se atém a uma área delimitada que não caracteriza uma realidade global do município estudado, assim como não caracteriza uma realidade geral de toda a área Norte, pois se leva em consideração que nem todos os casos de violações de direitos da infância são identificados e/ou oficializados aos órgãos de proteção e defesa.

Para melhor situar o que se busca compreender neste contexto pesquisado, definiu-se como objetivos específicos:

- Identificar e analisar as relações estabelecidas entre as concepções de infância (incluindo família) e cidadania no Sistema de Garantia de Direitos.
- Compreender a realidade territorial Norte do município, identificando os principais aspectos presentes na sua conjuntura social (com base nos indicadores), entre os períodos de 2008 e 2009.
- Analisar as políticas sociais existentes que se consolidam na eficácia na promoção dos direitos das crianças e adolescentes.
- Analisar como o fluxo da rede de atendimento local consolida suas ações como instrumentos integrados para o fortalecimento das políticas de promoção e garantia dos direitos.

O presente estudo buscou uma base metodológica através da análise de fonte documental, com leitura e análise de prontuários de atendimento dos anos de 2008 e 2009. Pontuamos que, além dos prontuários pesquisados, existem outras fontes documentais (denúncias que não se configuraram em prontuários de atendimento).

A definição da metodologia busca indicar as conexões e a leitura operacional que o pesquisador fez do quadro teórico e de seus objetivos de estudo. As técnicas e instrumentos

para a coleta de dados, conforme registra Minayo, podem se voltar tanto para a produção primária de dados quanto para a busca de dados secundários, ou seja, “a partir de acervos já existentes, tais como documentos, banco de dados, revistas, jornais, coleções de artefatos etc. Geralmente se requisita que sejam anexados ao projeto os roteiros de todos os instrumentos que serão utilizados” (MINAYO, 2007, p.49).

A presente pesquisa será analisada de forma quantitativa e qualitativa, buscando avaliar o resultado obtido com base nos dados extraídos, considerando que “o desafio é estabelecer os indicadores quantitativos associados aos qualitativos” (BLANES, 2008, p.231-232).

Cabe pontuar outro desafio encontrado, no que concerne ao estabelecimento do distanciamento crítico necessário para evitar a “contaminação” da análise, considerando que o pesquisador ocupa no momento o segundo mandato na posição de Conselheiro Tutelar do órgão que se constitui objeto desta pesquisa, possuindo uma experiência no campo que pode causar a armadilha de personificar a leitura dos dados. Desta forma, nos explica Thiollent:

Quando as pessoas estão fazendo alguma coisa relacionada com a solução de um problema seu, há condição de estudar este problema num nível mais profundo e realista do que no nível opinativo ou representativo no qual reproduzem apenas imagens individuais ou estereotipadas. (THIOLLENT, 1994, p.24)

Em cumprimento aos aspectos éticos, a pesquisa obteve autorização do colegiado dos Conselheiros Tutelares do III Conselho Tutelar da Zona Norte de Niterói, considerando a inovação da pesquisa por ser pioneira na amostra dos dados e suas análises relativas às violações de direitos nos anos citados na área territorial pesquisada.

A pesquisa procurou ater-se ao cumprimento da ética e da responsabilidade com a extração e análise dos prontuários, assegurando o compromisso e a garantia do sigilo junto à equipe de estagiários que contribuíram para o bom andamento da metodologia proposta, buscando, em tempo hábil, atender o tempo máximo exigido para a conclusão da formação acadêmica.

Quanto à definição dos capítulos e seus conteúdos, a proposta segue a seguinte diretriz:

No primeiro capítulo, desenvolve-se o estudo sobre as definições de infância, adolescência e família, associado às questões de cidadania e garantia de direitos, buscando na literatura contemporânea disponíveis suas bases conceituais. Há de se pontuar que, para situar a questão da infância, é preciso adir a instituição familiar ao discurso, considerando a construção social desse processo (que foi se consolidando nas sociedades) na longa trajetória histórica. A proposta inicial é acrescer à discussão os principais aspectos presentes nas noções que se têm desenvolvido historicamente acerca da infância e da instituição familiar, paralelamente às bases conceituais sobre cidadania.

O segundo capítulo busca realizar uma discussão em torno das atuais políticas de proteção articuladas ao Sistema de Garantia de Direitos no Brasil, bem como o estudo sobre os conceitos das políticas públicas e sociais desenvolvidas em torno das questões relativas à família. A idéia central é tratar dos mecanismos protecionistas e sua eficácia na promoção da melhoria de qualidade de vida da população mais vulnerável, como as crianças e adolescentes, conforme propõe o presente trabalho em seu aspecto geral. Ainda objetiva-se tratar da relação entre infância, processo político e proteção social, apontando elementos importantes como a participação sociopolítica na gestão pública (pelo recorte dos movimentos sociais) e atuação da rede de proteção aos direitos da infância, como formas de controle social para as políticas destinadas a este segmento.

O terceiro capítulo objetiva apresentar os dados obtidos na pesquisa, identificando os principais indicadores pesquisados acerca das violações de direitos apresentadas. Propõe-se a análise destes indicadores no sentido de estabelecer comparações entre os dados e as concepções teóricas empíricas que os fundamentam, promovendo suas contribuições para o possível processo de formulação e implementação de políticas públicas para a infância e adolescência do município.

Este capítulo apresenta em seu conteúdo um desafio teoricamente complexo, considerando que,

O desafio é estabelecer os indicadores quantitativos associados aos qualitativos – e mais, criar formas de medir o intangível, ou seja, os indicadores denominados qualitativos: em quanto aumenta a auto-estima de um indivíduo que participa de um grupo terapêutico, em quanto aumenta a sociabilidade de um adolescente que tem oportunidade de participar de grupos de teatro ou de frequentar atividades culturais? E assim por diante. (BLANES, 2008, p.232)

As considerações que fecham o presente trabalho, embora não se esgotem nesta etapa, apresentam uma reflexão sobre os principais aspectos que se fazem presentes na concepção e práticas das políticas voltadas ao público alvo do ECA, estabelecendo contrapontos entre o que o que foi perceptível entre a proposta dos projetos constitucional e estatutário, os resultados obtidos na análise dos dados e as ações existentes que visam o enfrentamento das violações de direitos deste público.

1. FAMÍLIA E INFÂNCIA: REFLEXÕES EM TORNO DOS ESPAÇOS DE POSSÍVEIS CONSTRUÇÕES DA CIDADANIA NA CONTEMPORANEIDADE

Todas as famílias felizes se parecem entre si; as infelizes são infelizes cada uma à sua maneira.

(Leon Tolstoi)

Ao analisar a questão da infância e adolescência, considera-se o debate sobre a instituição familiar e toda a sua implicação neste processo. Um destaque importante para sobre as políticas públicas e seus efeitos na vida destes segmentos sociais. Pensar políticas de proteção e de garantia de direitos à criança e ao adolescente também implica subsidiar e potencializar os contextos familiares.

Considerando seus processos de transformação, de subjetividade e de formação de identidades múltiplas através de seus membros, propõe-se uma singela reflexão e compreensão destes processos, os quais se projetam e se transportam para a esfera política. Ainda assim, partindo da perspectiva da existência de um ângulo de políticas, articuladoras de um expressivo contingente de atores e recursos contemplando a família, apontar-se-á o papel do Estado neste contexto, enfatizando a relevância, na atual conjuntura, de se reafirmar a bandeira dos direitos não só de crianças e adolescentes, mas sim, das famílias como um todo.

1.1. FAMÍLIA: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES A RESPEITO

Os estudos sobre família no campo de uma abordagem histórica apontam para uma variedade diversificada de elementos que constituem o debate atual. “A família ‘moderna’

é um fenômeno recente e restrito (...). Ela passa a ser analisada como uma noção política científica e historicamente situada” (FONSECA, 2007, p.33).

Reflexões teóricas sobre este objeto apontam que o modelo nuclear está na base da criação da sociedade capitalista. Há uma tendência de se referenciar o modelo tradicional burguês, o que aponta para uma concepção ideológica, cultural e social a seu respeito. É o que afirma Barsted (1987), ao pontuar que “no Brasil, o discurso legal sobre família é extremamente reducionista; nele só está presente o modelo de família patriarcal, monogâmica e nuclear, atravessando as épocas e as mudanças sociais” (Id. Ibid., p.103). Sobre este aspecto, é importante pensar como o ideal de família vai se consolidando e como este mesmo ideal hegemônico conviveu com outros modelos.

Registra-se que o conceito de família moderna é aquele instituído como norma, como padrão no qual ter um filho constitui-se como centralidade. Castel (1998) busca romper com uma visão reducionista de família ao citar a “Crise da Família Patriarcal”, contextualizando a centralidade da família em posição horizontal e igualitária entre o homem e a mulher.

Dados quantitativos retratam historicamente a imagem da instituição familiar no cenário nacional e sinalizam, conforme o Censo de 1920 do IGBE, que as mulheres representavam 49,4% da população economicamente ativa no Estado de São Paulo, e 50,8% na Capital do Estado (Fonseca, 1990, p.34). De acordo com dados mais recentes, publicados na *Revista Época* (2003), seu crescimento no Brasil, segundo o Censo de 2000, indicou margem percentual de 26%. Estes aspectos referentes à mulher provedora não são recentes, pois conforme registra Almeida (1987), as famílias chefiadas por mulheres já existiam desde o Brasil Colônia. Nota-se a presença de uma perspectiva de gênero¹, no qual a ausência da figura masculina nestas relações possui, além de questões socioeconômicas, uma considerável representação simbólica. No que concerne ao trato com crianças e adolescentes, tais situações refletem a atenção que será dada a ela, pois o cuidado é culturalmente uma prática intrínseca ao universo feminino, cultura segundo a qual os homens “não foram preparados para isto”. Conforme considera Sarti, “sabemos que não há realidade humana exterior à cultura, uma vez que os seres humanos se constituem em cultura, portanto, simbolicamente” (SARTI, 2008, p.27). Os valores, o simbólico, os

¹ Ver MADEIRA (1999).

significados vão exercer um papel fundamental no processo de construção de um determinado fenômeno, de uma dada realidade.

Assim como existem concepções ideológicas (sobre família, valores), também existem as práticas cotidianas que devem ser analisadas como formas de representação social no campo simbólico. É a partir desta perspectiva que este trabalho também procura compreender o contexto pesquisado, identificando as formas elementares de configuração das redes de proteção presentes e suas implicações para uma dada formatação de política pública.

As dinâmicas familiares mudam de configuração a cada período, ou seja, apresentam transformações, recuos e avanços. A família, vista de forma não sacralizada, pode ser configurada em seus aspectos reais e concretos, onde ocorrem confrontos, afetos, crescimentos, rupturas, e onde se constroem também os desenvolvimentos individuais e grupais.

A tendência a projetar a família com a qual nos identificamos como idealização ou como realidade vivida no que é ou deve ser a família, impede-nos de olhar e ver o que se passa a partir de outros pontos de vista, o que resulta num discurso etnocêntrico. Abordar a família exige um esforço de estranhamento, nem sempre fácil, quando estão em jogo pontos de vista diferentes de nossas próprias referências culturais e sociais. (SARTI, 2004, p.115)

No que se refere à relação historicamente construída sobre família, tomando como ponto de partida as relações de cuidado exercidas para com as crianças, Ariés (1981) aponta que, de acordo com pesquisas feitas a partir de fontes teóricas francesas sobre o padrão comportamental de famílias européias do século XV, era normal o surgimento de novos sentimentos nas relações familiares, principalmente entre a mãe e a criança. Ele registra que o sentimento de família centralizava-se em ambas as partes com o firme propósito de valorização na educação da criança e engrandecimento do “status” feminino.

Apropriando-se destas referências, conectando a valorização do sentimento e do vínculo materno às ações políticas, é interessante associá-las à reflexão de COSTA (2008) ao apontar a força dos movimentos sociais em prol dos avanços e da consolidação dos direitos no Brasil. De acordo com o autor, estes se dividiram entre as reivindicações dos movimentos feministas em favor da mulher e das crianças, não se debruçando especificamente num movimento de organizações familiares. Este apontamento revela o

deslocamento da família para um posicionamento periférico neste cenário social, “porque o tema da família tem sido historicamente relegado a um plano secundário na evolução das lutas sociais no país” (Id. Ibid., p.21).

Este elemento é central para capturar os processos de construção também da luta feminina (que nem sempre se expressava de formas evidenciadas) para compreender a difusão do pensamento feminista e seus impactos nas transformações das relações humanas. Tais mudanças permitiram o deslocamento de lugares mais periféricos por parte da mãe e dos filhos para a ocupação na sociedade de um novo espaço, que lhes desse condições de reivindicar direitos. “Dentro da família moderna, as mães ocupam um lugar de destaque. Não se pode negar que é um espaço de poder” (FREITAS, 2002, p.80). Sob esta perspectiva, Manzini-Couvre (1995) acrescenta que, “assim, tem-se também tradicionalmente colocado a mulher como guardiã da afetividade familiar: é ela que deve tomar conta da prole, ser provedora do alimento e do espírito” (Id. Ibid., p.108).

Tais debates perpassam as discussões voltadas para a criação de novas legislações e de criação de novos órgãos que tratem de questões referentes à instituição familiar, ainda que “mudanças incidam também sobre o plano jurídico e alterem o estatuto legal da família” (SARTI, 2008, p.43). O aspecto mais significativo atual desse contexto é promover um debate substancial quanto às percepções sociais contemporâneas sobre a família no cenário político, revendo sua posição social na agenda pública, assegurando reflexões e estudos pertinentes que possibilitem a concretude das políticas em seu favor, promovendo maior compromisso do governo.

A priorização da família na agenda da política social envolve necessariamente programas de geração de emprego e renda; rede de serviços comunitários de apoio psicossocial e cultural; complementação da renda familiar. As ações hoje são assistencialistas e tutelares, o que precisa ser erradicado em um projeto político de compromisso ético para com as famílias brasileiras. (CARVALHO, 2008, p.103)

Na conjuntura contemporânea, com o advento da constituição cidadã, a pluralidade de direitos vem literalmente se alargando aos diversos segmentos sociais (infância e adolescência, idosos, mulheres, trabalhadores etc.), revelando ambigüidades e causando embates no campo de discussão teórica. Contudo, a relevância deste estudo serve de embasamento para que os movimentos sociais e os organismos responsáveis pela

formulação e implementação de políticas públicas possam repensar sua compreensão e suas ações.

No campo das políticas públicas, é preciso pensar o processo como as famílias foram se relacionando com as formas de proteção social, bem como as ações políticas (de caráter privado ou público) têm percebido e exercido suas interferências nas famílias, tomando-as como estrutura de proteção social, especificamente crianças e adolescentes.

Não se deve pensar sobre esta instituição no Brasil desconectando-a das redes de proteção. Algumas dinâmicas que constituem seu ciclo podem ser entendidas como formas de representação social que exprimem a subjetividade humana.

Seja qual for a sua composição e sua organização, é o filtro através do qual se começa a ver e a significar o mundo. Este processo se inicia ao nascer e prolonga-se ao longo de toda a vida, a partir dos diferentes lugares que se ocupa a família. (SARTI, 2004, p.118)

Considerando que a família não é uma construção natural e sim social, nota-se que sua construção social e a identidade de seus membros são aspectos fundamentais para uma reflexão literalmente mais precisa sobre esta instituição social.

O ensaio teórico procurou sistematizar o processo de formação da organização familiar num contexto social inserido num conjunto de práticas sociais e políticas voltadas para esta organização e seus membros.

1.2. FAMÍLIA E INFÂNCIA: UM BREVE OLHAR SOBRE SEU PERCURSO HISTÓRICO

No decorrer do processo histórico, as concepções sobre família e a própria estrutura familiar sofreram modificações que traçaram um novo perfil característico de suas configurações.

A abordagem sobre a concepção de infância está implicada às próprias construções históricas das estruturações dos arranjos familiares. Esta abordagem é fundamental sob o ponto de vista da compreensão dos elementos que a configuram como segmento socialmente construído.

Conforme discute Ariés (1981), diversas formas de representação das relações com as crianças ocorreram durante séculos sem que houvesse uma distinção entre o mundo infantil e o mundo adulto. A infância não era reconhecida como percebemos na modernidade. As relações sociais com a família, com a Igreja, com o Estado e outras instâncias da sociedade se consolidaram, engendraram valores morais, religiosos e culturais que continuam sendo reproduzidos nos papéis desempenhados pelas crianças.

As análises de Amin (2008) fazem reflexões sobre a evolução histórica do direito da criança e do adolescente, sinalizando práticas mais comuns provenientes de algumas civilizações, fazendo contrapontos desde a idade antiga ao período republicano. Enfatiza as diferentes formas de concepção e de tratamento dado a estes sujeitos, conforme a dinâmica social e representações simbólicas de cada grupo e de cada época. Para melhor ilustrar este estudo, a autora faz uma abordagem dividida em diferentes tempos históricos.

Nas antigas civilizações a religião e o patriarcalismo eram elementos predominantes nas relações familiares, nas quais o culto à religião substituíam as relações afetivas e os filhos eram objeto de direito proprietário, “patrimônio” ou do pai ou do Estado. Embora a religião não formasse a família, era ela quem ditava as regras. “Juridicamente a sociedade familiar era uma associação religiosa e não uma associação natural” (AMIN, 2008, p.3).

De acordo com padrões culturais de um povo e em cada época, a defesa da vida, sua regulação restritiva na esfera familiar, sua comercialização ou seu sacrifício se davam sob dois filtros: a religião (fidelidade aos padrões doutrinários) e o olhar que se tinha sobre a criança naquela determinada civilização.

Duas formas de tratamento foram dadas às crianças, em dois momentos. O primeiro com os gregos, hebreus e povos do oriente, expresso por práticas como comercialização do ser infantil, infanticídio, sacrifício religioso, dentre outras. Num segundo momento, os interesses desta população infanto-juvenil passaram a ser resguardados. “Mais uma vez foi importante a contribuição romana que distinguiu menores impúberes e púberes, muito próximos das incapacidades absoluta e relativa” (Id. Ibid., p.4).

Na Idade Média, registra a autora, houve forte influência do cristianismo como elemento regulador da conduta humana. Sua intervenção neste período foi extremamente significativa sob o ponto de vista do reconhecimento dos direitos humanos, apresentando ambiguidades em seu contexto, pois “pregou o direito à dignidade para todos, inclusive para os menores [enquanto], através do Concílio de Trento, a filiação natural ou ilegítima –

filhos espúrios, adulterinos ou sacrílegos – deveria permanecer à margem do Direito, já que era a prova viva da violação do modelo moral determinado à época” (Id. Ibid.).

Quanto á contemporaneidade, a autora, se reportando ao Brasil, apresenta uma breve distinção entre os períodos Colonial, Imperial e Republicano. Ela destaca que no Brasil colônia, a autoridade parental era assegurada mediante a prática de castigo físico como instrumento educativo e disciplinador, elemento de permanência em diversos outros períodos históricos.

A época imperial apresentou algumas mudanças na legislação, especificamente no campo infracional. A título de exemplo cita-se o “Código Penal do Império, de 1830, que introduziu o exame da capacidade de discernimento para aplicação da pena” (Id. Ibid., p.5). Neste período, ocorreram as primeiras práticas de institucionalização da infância (consolidava-se o início da política de recolhimento), através do Estado via ações assistencialistas religiosas.

No período republicano, o pensamento social oscilava literalmente entre assegurar direitos ou “se defender” dos menores. Houve uma proliferação de construções de entidades assistenciais cujas ações se davam através de práticas de caridade ou medidas higienistas². Debates de âmbito nacional e internacional se debruçavam na questão voltada à delinquência juvenil, propondo e implementando leis que ora “asseguravam” a garantia dos direitos, ora puniam a família, considerada incapaz por não conseguir tal proeza. “Era a fase da criminalização da infância pobre” (RIZZINI, 1997, p.6).

De acordo com a síntese apresentada, nota-se que em diferentes civilizações e em diferentes épocas, a educação e o cuidado prestados às crianças seguiam os objetivos sociais, culturais e religiosos construídos no longo processo histórico.

Segundo as considerações de Ariés (1981), no século XVI começavam a emergir as mudanças acerca da concepção de infância. A criança então passou a ocupar na sociedade um lugar que ela não tinha. As idéias do autor se fundamentam nas relações familiares da sociedade medieval da Europa e em sua obra seminal, *História Social da Criança e da Família*. Não havia distinção entre crianças e adultos e o “sentimento entre pais e filhos, entre cônjugues não era necessário à existência e ao equilíbrio da família” (Id. Ibid., p.50).

Somente no final do século XVII, sinaliza Ariés, houve certa preocupação da família com a criança, sendo-lhe destinado um lugar separado dos adultos, e específico

² Movimento surgido na Europa que, teoricamente, fundamentava-se em noções de eugenia e degenerescência (RIZZINI, 2005).

para o seu processo de formação. Isto ocorreu com a transição do feudalismo para o capitalismo, levando a burguesia a investir na educação de crianças, objetivando não só preparação para as futuras atividades profissionais que exerceriam, mas também para o enfrentamento adequado do poder da aristocracia. A preocupação com a infância, na verdade, tinha um caráter não somente voltado ao novo olhar que se construiu sobre ela enquanto passível de cuidados, pois o investimento também estava vinculado ao acúmulo de capital e preservação do patrimônio familiar, fosse ele político, moral ou econômico.

(...) por cerca de dois mil anos, desde a antiguidade até o século XVIII, as crianças, no ocidente, eram consideradas como sendo meramente adultos imperfeitos. Elas eram consideradas “deficientes”, e totalmente subordinadas aos adultos. Schultz argumentou que essa etapa da vida provavelmente seria de pouco interesse, em si, para os escritores medievais. Somente em épocas comparativamente recentes veio surgir um sentimento de que as crianças são especiais e diferentes, e, portanto, dignas de serem estudadas por nós. (HEYWOOD, 2004, p.10)

Considera-se, neste estudo, que “a criança é um constructo social que se transforma com o passar do tempo e, não menos importante, varia entre grupos sociais e étnicos dentro de qualquer sociedade” (Id. Ibid., p.20).

Sarmento contribui com esta reflexão ao afirmar que, se houve sempre crianças, nem sempre houve infância. A nova concepção de infância, diz o autor, é muito recente, que a considera um projeto inacabado da modernidade. “Finalmente, a modernidade operou também a elaboração de um conjunto de procedimentos configuradores da administração simbólica da infância” (SARMENTO, 2001, p.5). A criança é um indivíduo social que interpreta o mundo através de suas próprias concepções e formas de (re) significar o que está a sua volta.

A noção de infância não é natural, mas profundamente histórica e cultural, ou seja, a produção e o consumo de seus conceitos estão vinculados aos discursos e expectativas de uma sociedade ao longo dos anos. Portanto, “cada época irá proferir o discurso que revela seus ideais e expectativas em relação às crianças, tendo estes discursos consequências construtivas sobre o sujeito em formação” (JOBIM E SOUZA, 2000, p.91).

De qualquer modo, no Brasil, os saberes constituídos sobre a infância que estão ao nosso alcance até o momento nos permitem conhecer

objetivamente as precárias condições sociais das crianças, sua história e sua condição profundamente adversa de “adulto em miniatura”, e precariamente a infância como construção cultural, sobre seus próprios saberes, suas memórias e lembranças, suas práticas e possibilidades de criar e recriar a realidade social na qual se encontram inseridas. (QUINTEIRO, 2002, p.5)

As mudanças de paradigmas sobre a infância nos revelam os caminhos permeados na trajetória histórica para a sua construção social e a inserção da criança como ator social de ordem prioritária na agenda das políticas públicas.

Experiências nas implicações de mudanças destes paradigmas no Reino Unido mostram que cada família tem uma percepção distinta sobre a infância e que a participação infantil nas relações e práticas sociais não está relacionada a sua idade biológica. Desta forma, considera-se a relevância de perceber a criança como um ator social competente, de forma a incorporar suas percepções sobre o mundo.

A infância é um fenômeno social, uma categoria socioestrutural presente em todas as instâncias da sociedade. É tida como uma categoria geracional que marca uma geração e que tem valor na sociedade. “Certamente, o debate sobre a infância se constitui como um fenômeno sociológico que exige tanto uma reflexão de filosofia política quanto um esforço de investigação empírica” (QUINTEIRO, 2002, p.1). Este exercício evidentemente proporcionará não somente a ampliação dos saberes sobre estas categorias geracionais, mas também as revelará cada vez com capacidade de exercer sua autonomia, dona de seus próprios saberes, suas próprias histórias, memórias, lembranças, práticas e possibilidades de criar e recriar sua realidade social.

A infância e os seus conceitos são ideologicamente pensados. Cada um adota a sua concepção, que vai estar impregnada de todas as ações sociais dos indivíduos. Esta categoria social deve ser pensada como um lugar ocupado pelos sujeitos e não meramente como conceito. É muito comum ocorrer a naturalização dos fatos e não a compreensão destes como historicamente construídos.

Criança e infância não são sinônimos. A infância é uma representação social, é um conceito definido socialmente. As crianças sempre existiram, porém a infância é uma categoria social que passou a existir há poucos séculos.

Diante da polêmica crítica às teorias de Ariés, questiona-se: Por que pensar a infância somente com base nas teorias de Ariés? De acordo com alguns estudiosos, há todo um jogo de interesses na inversão de uma infância.

Uma leitura simplificada da obra de Ariés pode nos levar à conclusão de que foi na Europa que surgiu o primeiro sentimento de infância, porém as pesquisas etnográficas demonstram que diversas comunidades, fora desse continente, já demarcavam um lugar diferenciado dos adultos para suas crianças. (...) Talvez a própria construção social de infância na Europa tenha sido fruto de uma relação de alteridade entre outros povos. (...) A pretensa universalidade, pressuposta no pensamento de Ariés para o ser criança no mundo ocidental, na verdade esconde uma variedade de dimensões na infância que variam de localidade para localidade e constituem uma diversidade de marcas sociais. (LOPES E VASCONCELLOS, 2006, p.117)

Embora os posicionamentos teóricos se tornem divergentes quanto às concepções sobre a construção social da infância, deve-se atentar para suas dimensões sociais na contemporaneidade, compreendendo a infância, a criança, em suas singularidades sociais e culturais, em qualquer tempo em qualquer área territorial.

Enquanto temáticas, família e infância se constituem como significativos objetos de reflexão intelectual. Acredita-se que ambos os estudos sobre suas concepções se complementam, considerando a variedade de elementos presentes em seus universos, os quais são motivadores de estudos contínuos e mais aprofundados que apontam estes segmentos como de suma importância na construção da dinâmica social histórica do país.

1.3. A INFÂNCIA E A FAMÍLIA EM FOCO NO CONTEXTO DE CIDADANIA: UMA LONGA CAMINHADA HISTÓRICA

As questões políticas relacionadas à criança e ao adolescente emergem na sociedade brasileira no século XIX, período no qual estes sujeitos, à medida que se tornam uma questão de cunho social (objeto de interesse do Estado), passam a sofrer as intervenções administrativas estatais. Embora este mesmo Estado, *a priori*, sinalizasse certa preocupação com o ser infantil, cabe pontuar que suas intervenções se davam de forma ambígua, com duas finalidades: proteger a criança da família e a sociedade da

criança. “O pensamento social oscilava entre assegurar direitos ou ‘se defender’ dos menores” (AMIN, 2008, p.6).

Este aspecto torna-se relevante para uma reflexão em torno da cidadania da criança e do adolescente no cenário de proteção social do país, cujos principais elementos serão debatidos no decorrer desta análise. A origem da palavra cidadania vem do latim *civitas*, que quer dizer cidade. A palavra *cidadania* foi usada na Roma antiga para indicar a situação política de uma pessoa e os direitos que essa pessoa tinha ou podia exercer.

Segundo Rizzini, no século XIX a noção de cidadania não existia no Brasil, considerando a forma como as famílias das classes subalternas eram tratadas pelo poder público. O argumento em torno da marginalização, criminalização e estigmatização da família empobrecida e de seus tutelados baseava-se na justificativa de que “a degradação das classes inferiores é interpretada como um problema de ordem moral e social” (RIZZINI, 1997, p.18). A autoridade do Estado colidia com a “irresponsabilidade” das famílias, as quais, de acordo com os argumentos dos representantes políticos da época, em razão de sua condição social e constantes práticas de abandono que perpetravam, eram responsáveis pela conduta inadequada de seus pupilos, que se resumia na delinquência e criminalidade, gerando posteriormente o descontrole social.

A influência externa e as discussões internas levaram à construção de uma Doutrina do Direito do Menor, fundada no binômio carência/delinquência. Era a fase da criminalização da infância pobre. Havia uma consciência geral de que o Estado teria o dever de proteger os menores, mesmo que suprimindo suas garantias. Delineava-se a Doutrina da Situação Irregular. (AMIN, 2008, p.6)

O segundo argumento, em torno da sociedade, apresenta a justificativa da criança como problema social, cuja infância (simbolizada pela pobreza) passa a assumir condição de ser perigoso à sociedade (ainda que de forma não generalizada), na medida em que as constantes práticas de abandono e falta de cuidado geravam a delinquência juvenil.

A intervenção estatal na educação da criança tinha como objetivo o estabelecimento de uma vigilância da autoridade pública, a garantia da higiene e da raça, principalmente através do Programa de Controle da Lactação e da Alimentação para inspeção das pessoas que tivessem crianças pequenas sob sua guarda, mediante salário, além do controle das mulheres que viriam a se alugar como nutriz. A autoridade pública

podia impedir o abrigo em casas consideradas perigosas, anti-higiênicas ou imorais. (RIZZINI, 1997, p.23)

O discurso dualista da criança em perigo e ao mesmo tempo perigosa “torna-se dominante no contexto das sociedades modernas, crescentemente urbanizadas e industrializadas” (Id. Ibid., p.29). As ambiguidades nas formas de tratamento à população vulnerável eram literalmente expressadas pelos discursos ideológicos. Os grandes discursos políticos da época ao mesmo tempo em que tinham a criança como símbolos do futuro da pátria, sustentavam a idéia de que os problemas políticos e sociais estavam associados à má índole do ser infantil. Esta interpretação política da condição social destes sujeitos na sociedade gerou o uso do termo “menor”, expressão dicotômica que simbolizava uma questão etária e a condição social que demarcava o perfil de uma criança pobre e marginalizada. Este conceito passou a influenciar ainda mais o olhar já estigmatizado do poder público e da sociedade em torno deste sujeito, olhar que ainda se reproduz no meio social.

Em seu nome, justificar-se-á a criação de um complexo aparato médico-jurídico-assistencial, cujas metas eram definidas pelas funções de prevenção, educação, recuperação e repressão (...). Em nome da manutenção da paz social e do futuro da nação, diversas instâncias de intervenção serão firmadas, de modo a classificar cada criança e colocá-la em seu devido lugar. (Id. Ibid., p.29-30)

Com base nesta afirmativa, é possível analisar as justificativas apresentadas no intuito de fundamentar as intervenções destes movimentos em detrimento da salvação da criança para a transformação do país.

A política assistencialista para a pobreza revela que a intervenção do aparelho estatal não se preocupava com o bem-estar e a garantia de um pleno desenvolvimento da criança na sociedade, ou seja, não havia lugar para o gozo de uma cidadania saudável. Pelo contrário, as políticas representavam manifestações arbitrárias, afetivas e espontâneas, desconsiderando sua condição de cidadão.

Nessa tendência, ressalta Fleury (2003) que a condição de pobreza tida como questão social ainda é culturalmente vinculada à questão da violência, conseqüente e equivocadamente passível de intervenções políticas sociais. Ao mesmo tempo em que registra a importância da implementação de políticas associadas à justiça e democracia de um país em de-

envolvimento, e não à estigmatização ou criminalização da pobreza, a autora aponta a questão social como demanda de políticas sociais, gerando diversos padrões de proteção social.

Las políticas sociales deben ser implementadas, no porque los pobres constituyan un peligro permanente para la seguridad, ni porque vengan a ser clases peligrosas, sino porque un país democrático y justo no puede existir sin tales políticas. (FLEURY, 1999, p.3-4)

Esta afirmativa reflete a questão da infância e adolescência como uma das demandas a necessitar da intervenção de políticas, chamando atenção para uma leitura diferenciada da concepção de política inserida no século XIX, associada à condição da criança como pobre e delinquente, ou seja, como símbolo do próprio risco social.

Considerando esta contribuição da literatura acerca das diferentes estratégias de proteção e cuidados prestados ao longo da história à infância e adolescência no território nacional – que estão inter-relacionadas à sua condição cidadã –, Carvalho (2002) pontua que a construção histórica da cidadania está associada à relação da sociedade com o Estado e com a Nação.

As análises sobre a cidadania na República brasileira se organizam em diferentes linhas de abordagem, revelando o movimento envolto na história da construção da democracia do país. Para melhor situar esta questão, Neves (1997) apresenta, em seu estudo sobre a cidadania na república nacional, alguns substratos significativos para este debate. Inicialmente a autora aponta que a tradição do país tem sido marcada por movimentos expressados em experiências democráticas instituídas interrompidas no decorrer do período republicano, e práticas políticas autoritárias em regimes democráticos. A participação democrática era marcada pela ausência de autonomia política e econômica.

A existência de práticas restritivas da autonomia cidadã enfatiza a importância dos movimentos democráticos no exercício de seus protagonismos efetivos na história brasileira como forma de enfrentamento destas ações. Esta observação é exemplificada nas experiências do movimento operário (na Primeira República) quanto à conquista dos direitos políticos. Este se via subdividido entre os setores mais próximos do governo e os radicais. Enquanto um estabelecia uma relação de rejeição e distanciamento do Estado, o outro a mantinha sob o espírito clientelista. Esta relação foi denominada por Carvalho (2002) como “estadania”, por caracterizar-se pela busca de melhorias (nas condições de trabalho e salariais) em aliança com o Estado, por meio de contato direto com os poderes públicos.

A idéia de cidadão livre era associada à constituição de um Estado nacional independente, cuja cidadania e identidade passaram a se constituir como um só elemento, ou seja, a idéia de pertencimento.

Cidadania é também a sensação de pertencer a uma comunidade, de participar de valores comuns, de uma história comum, de experiências comuns. Sem esse sentimento de identidade coletiva – que conferem a língua, a religião, a história – não seria possível a existência de nações democráticas. A identidade nacional sempre está estreitamente vinculada aos direitos, sobretudo os civis. (CARVALHO³ apud NEVES, 2002, p.81-82)

Carvalho (op.cit.) registra que nesta relação havia o sentimento de pertencimento do indivíduo tanto no Estado como na Nação, e isto o tornava cidadão. Esta relação Estado-Sociedade não gerava a idéia de pertencimento para o público infante-juvenil no século XIX, considerando que o processo de exclusão disfarçado pelas políticas assistencialistas literalmente estigmatizava o ser infantil, desconsiderando suas singularidades e sua própria condição de pessoa humana.

La exclusión se refiere a la no incorporación de una parte significativa de la población a la comunidad social y política, a la negación sistemática de sus derechos de ciudadanía - despojándola de derechos o encubriendo la desigualdad de tratamiento ante la ley y las instituciones públicas - y a los impedimentos para su acceso a la riqueza producida en el país. De una forma más profunda, la exclusión implica la construcción de una normatividad que separa a los individuos impidiendo su participación en la esfera pública. (FLEURY, 1999, p.4)

Esta contribuição da autora revela que o processo de exclusão dos indivíduos estabelece inexoravelmente uma relação de despertencimento da sociedade, uma vez que a não participação na riqueza do país e a não garantia mínima dos direitos básicos afasta qualquer possibilidade de inclusão social e exercício pleno da cidadania. “(...) *estar excluído es mucho peor que estar incluído pero marginado o estar incluído de manera subordinada*” (FRASER, 2003, p.58).

³ CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil: O Longo Caminho. 3ªEd.- Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

Na concepção de Neves (1997), a análise sobre cidadania incorpora duas dimensões básicas, sendo uma teórica (relativa aos diferentes direitos que a constituem) e a outra histórica (relativa à compreensão do processo constitutivo desses próprios direitos). A autora afirma que a cidadania contém uma dimensão utópica e se constitui como um processo em constante movimento.

A emergência da concepção da cidadania como um conjunto de direitos atribuídos ao indivíduo frente ao Estado nacional é, pois, o produto do desenvolvimento do próprio Estado capitalista, requerendo portanto uma análise da natureza deste Estado para sua compreensão integral. (FLEURY, 1994, p.11)

A participação política, o movimento ativo dos sujeitos históricos, é tida como um processo civilizatório, na concepção da citada autora. Nesta linha de raciocínio, Marshall (1967) foi pioneiro na conceituação de cidadania associada à conquista progressiva dos direitos. De acordo com sua definição básica apontada nos estudos de Neves (1997), estes se dividem mediante uma perspectiva de evolução histórica linear na Inglaterra, a saber:

QUADRO 1. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DOS DIREITOS HUMANOS NA INGLATERRA

DIREITOS CIVIS	DIREITOS POLÍTICOS	DIREITOS SOCIAIS
Séculos XVII e XVIII	Séculos XIX e XX	Decorrer do Século XIX
Relacionam-se às lutas do Liberalismo Clássico, cuja conquista e legitimação processaram-se à efetiva implantação da ordem capitalista.	Consolidam-se com a expansão do direito ao voto nos referidos séculos. Seu apogeu acompanha os desdobramentos de longo prazo da Revolução Francesa.	Têm nas contradições da ordem capitalista o primeiro patamar de luta por sua conquista. Trabalhadores e pensadores socialistas lutaram objetivando a conquista de tais direitos.

Carvalho (2002) defende a teoria de que, no Brasil, a evolução histórica dos direitos de cidadania ocorreu num processo diferente do europeu, e apresenta uma definição básica da seguinte maneira: os **direitos civis** como direitos fundamentais à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei. São direitos cuja garantia se baseia na existência de uma justiça independente, eficiente, barata e acessível a todos. Quanto aos **direitos políticos**, o autor se refere à participação do cidadão no governo da sociedade. Quando se fala de direitos políticos, é do direito do voto que se está falando. Os **direitos sociais** garantem a participação na riqueza coletiva. Eles incluiriam o direito a educação, trabalho,

salário justo, saúde, aposentadoria. A garantia de sua vigência depende da existência de uma eficiente máquina administrativa do poder executivo.

O Brasil apresenta elementos herdados de períodos históricos. A título de exemplo, dentro do contexto dos direitos civis e da proposta deste trabalho, cita-se a herança da escravidão, a qual, em plena modernidade do século XXI, persiste principalmente em áreas rurais, sendo negada a condição humana de adultos e crianças (nas minas de carvão, por exemplo), desrespeitando os princípios básicos dos DIREITOS HUMANOS. Neste sentido, são violados o direito à liberdade e à igualdade perante a lei.

No campo da legislação social, o país apresenta expressivas lutas, jogos de poder, repressões, revoluções, revoltas, acordos, demonstrando um sistema de governo dividido, marcado por golpes, avanços e retrocessos. O marco se dá na década de 1930, período tido como divisor de águas na história do país. As mudanças sociais e políticas no campo social aceleraram o processo de avanço dos direitos sociais. “Expandem-se, dessa forma, o patamar de cidadania dos habitantes da nação” (FALCÃO, 2008, p.113).

Através de algumas medidas inovadoras, a legislação social ampliou seu alcance até chegar na universalização dos direitos, o que foi um ganho societário de extrema importância, mesmo considerando “os grandes problemas financeiros e gerenciais que até hoje afligem sua implementação” (CARVALHO, 2002, p.87).

No contexto dos direitos políticos, estes transcendem o exercício do voto. Percebe-se que a população precisa avançar na concepção desta idéia sobre direitos, principalmente através da relação que estabelece em sua participação nos processos de decisão política, ainda que de forma indireta.

Para Carvalho (2002), a ausência de uma população “educada” tem sido um dos principais obstáculos à construção da cidadania civil e política. A educação é uma forma de representação da cidadania, pois ela é o complemento de outros direitos, os quais promovem a socialização do indivíduo, e potencializa as múltiplas formas de expressão da subjetividade humana.

A história política do país revela as múltiplas características do processo de construção e consolidação dos referidos direitos, o que até hoje fomenta um debate extremamente relevante sobre seus aspectos e seus reflexos para a formação da democracia nacional. Tal reflexão aponta para a necessidade de pensar a relação da cidadania com os direitos supracitados.

Retomando as contribuições dos estudos de Neves (1997), a autora registra que, para Bobbio (2004), os direitos de cidadania são divididos em três gerações: primeira geração, os direitos civis e políticos; segunda, os direitos sociais; e terceira, os direitos ecológicos, como um elenco de novos direitos. O autor compreende os direitos do homem como “históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizados por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes e nascidos de modo gradual, nem todos de uma vez e nem de uma vez por todas” (BOBBIO⁴ apud NEVES, 1997, p.22).

Nesta linha de raciocínio, a cidadania é tida como produto histórico inscrito em tempos específicos, e, por essa razão, possui papel social. Da Matta (1991), apresenta em seu contexto projetos de cidadania que orientaram historicamente a sua própria construção e ampliação. “O surgimento seqüencial dos direitos sugere que a própria idéia de direitos e, portanto, a própria cidadania, é um fenômeno histórico” (CARVALHO, 2002; p.11).

No que tange a história da cidadania voltada ao público em pauta, nota-se que as crescentes desigualdades socioeconômicas das últimas décadas têm promovido o processo de exclusão social, o qual historicamente é impregnado na sociedade brasileira como fruto de razões estruturais da organização política do país.

Embora a criança e o adolescente sempre existissem, o tratamento diferenciado destinado a estes só se deu entre os séculos XVI e XVIII, evidenciando que a partir deste pressuposto, poderia se afirmar que surge o reconhecimento do ser infantil como algo significativo para a sociedade e para o poder público. Em diferentes períodos históricos, múltiplas concepções de infância foram construídas, acompanhando o desenvolvimento social, político e econômico.

Estas novas concepções sobre esta categoria social vêm contribuir gradativamente para o processo de democratização e reformulação da base legislativa para a infância e adolescência, além de provocarem a ruptura de paradigmas acerca da condição destes na sociedade enquanto “cidadãos”.

Convencionalmente, o histórico da interferência estatal no controle da infância pobre e “desviante” denotou uma política de Estado que tinha como proposta associar a questão da delinquência juvenil à pobreza, estigmatizando o indivíduo pela sua condição social e desvalorizando esta condição como parte de uma sociedade diversificada em seus

⁴ BOBBIO, Norberto. A Era dos Direitos. Tradução de Carlos Nelson Coutinho; apresentação de Celso Lafer. Nova ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. 3 reimpressão.

mais variados aspectos socioeconômicos e culturais, bem como desprovida dos recursos mínimos necessários para sobrevivência.

A partir do final do século XX (última década), mudanças políticas e econômicas advindas do processo neoliberal emergiram junto com o processo de redemocratização do país, permitindo à infância a condição de cidadã reconhecida e legitimada, promovendo enfim, uma atenção maior quanto a promoção de sua dignidade humana. “A dignidade é postulada como essencial aos seres humanos. Eles não podem, pois, ser submetidos a situações em que essa dignidade não seja reconhecida e respeitada” (CARVALHO, 2004, p.38).

A cidadania passou a ser reconhecida, mas a garantia dos direitos não tem se efetivado conforme as prerrogativas da Lei. Percebe-se, portanto, que embora haja uma distinção entre o conceito de cidadania e a definição de direitos humanos⁵, a execução da exigibilidade desses direitos continua deficiente.

Por mais que se queira defender os direitos da criança, a sua marginalização em nossa realidade é mais do que patente. Por mais que se diga que todas as crianças são livres e iguais, isto não é verdade. Por mais que se defenda que ela tem que receber amor e compreensão de seus pais, é preciso verificar antes se a família tem realmente condições de oferecer isto. (GUERRA, 2005, p.95)

No decorrer da história do país, a noção de cidadania associada ao gozo de direitos caracterizava o cidadão, colocando-o numa condição de “status” ou desconsiderando-o como tal. O ato de usufruir dos direitos ou não, poderia incluir ou excluir o indivíduo da sociedade. Os direitos não foram conferidos, mas conquistados pela sociedade. Muitas vezes compreendemos os direitos como uma concessão, um favor de quem está acima para com os que estão abaixo. Contudo, a cidadania é construída e conquistada a partir de capacidade de organização, participação e intervenção social. Se não tem sido dada oportunidade para tal feito, é preciso a constante busca de alternativas possíveis para isto.

Tornou-se costume desdobrar a cidadania em direitos civis, políticos e sociais. O cidadão pleno seria aquele que fosse titular dos três direitos. Cidadãos incompletos seriam os que possuísem apenas alguns dos direitos. Os que não se beneficiassem de nenhum dos direitos seriam não cidadãos. (CARVALHO, 2002, p.9)

⁵ Ver CARVALHO, José Sérgio de (org). Educação, Cidadania e Direitos humanos. Petrópolis, RJ, 2004.

Ao tratar da questão da cidadania como conceito chave que permite a compreensão do contexto da política econômico-social pós 1930, Dos Santos (1935) a conceitua como cidadania regulada. Este conceito está associado à ocupação profissional dos indivíduos, embutida na profissão. Aqueles que tinham ocupações não reguladas e/ou não regulamentadas por lei eram considerados pré-cidadãos. Esta análise do autor complementa a de Carvalho, no sentido de os indivíduos de uma mesma sociedade serem classificados conforme a garantia de seus direitos e sua relação empregatícia com o Estado.

Por cidadania regulada entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional e definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei. A extensão da cidadania se faz, pois, via regulamentação de novas profissões e/ou ocupações, em primeiro lugar, e mediante ampliação do escopo dos direitos associados a estas profissões, antes que por expansão dos valores inerentes ao conceito de membros da comunidade. (CARVALHO, 2002, p.78)

A obra de Marshall, segundo Fleury (1999), estava associada a uma dimensão igualitária, buscava compreender como uma noção referente a equidade, como a cidadania, se desenvolveu exatamente em uma sociedade de classes, ou seja, marcada pela desigualdade econômica. Marshall registra que, na Europa, a assistência à infância deu-se de forma inovadora, apresentando distinção em relação ao Brasil tanto na questão temporal quanto na gestão e dinâmica desta política.

De acordo com Marshall (1967), o Estado de Bem-Estar na Inglaterra se concretizou com base em três vigas mestras: a Lei de Educação (1944), A Lei de Seguro Nacional (1911) e a Lei de Serviço Nacional de Saúde (1944)⁶.

Destaca-se a criação da Lei de Proteção à Infância, cuja meta era combater os crimes contra a criança e promover seu bem-estar, adotando em sua aplicabilidade uma política que zelasse pelo vínculo familiar, evitando seu rompimento, o que de certa forma, denotava uma preocupação centrada na família como um todo, o que ainda se reflete na atualidade.

⁶ MARSHALL, T.H. Política Social. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967, p. 47-49.

As políticas para as crianças possuíam um caráter especial, assegurando tanto o direito à educação como a exclusão do trabalho industrial ou mesmo sua proteção. Medidas eram tomadas pelas autoridades da Lei dos Pobres, que retiravam as crianças de instituições para indigentes e as inseriam em casas de família, semi-internatos ou confinavam-nas em organizações voluntárias.

Ressalta-se que o governo local tinha importância fundamental na prática social de assistência. A provisão de serviços assistenciais públicos à maternidade e ao bem-estar da criança, nas áreas de saúde e educação, a aplicabilidade das leis, entre outras ações desencadeadas pelo poder público, marcaram a história das políticas para a infância na Inglaterra. “Nesse sentido a Inglaterra foi precursora com relação à assistência à criança, dentro do Estado de Bem-Estar Social, na defesa e na implantação de seus direitos de cidadania” (RAPHAEL, 1999, p.42).

O processo de construção da cidadania no Brasil ainda está em gestação, por mais que o país tenha dado passos importantes com o processo de redemocratização e a Constituição de 1988.

1.4. DIREITOS HUMANOS DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES: DESIGUALDADES E PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA

As definições sobre DIREITOS HUMANOS concentram-se na universalidade e reconhecimento da dignidade humana. Alguns autores defendem a teoria de que eles são naturais e ao mesmo tempo históricos, ou seja, sendo progressivamente construídos pelo indivíduo.

Os direitos humanos são, portanto universais, naturais e ao mesmo tempo históricos. São naturais e universais porque vinculados à natureza humana, mas são históricos no sentido de que mudaram ao longo do tempo num mesmo país e o seu reconhecimento é diferente em países distintos num mesmo tempo. (SOARES, 2004, p.57)

A temática dos direitos humanos, em especial os referentes à infância e adolescência, está voltada para os direitos fundamentais da pessoa humana. O reconhecimento, a proteção e a promoção destes direitos é que os tornam fundamentais.

Estas três características oferecem possibilidades de desenvolvimento aos indivíduos e equivalem às suas necessidades.

A formulação dos DIREITOS HUMANOS possui referências histórico-culturais conhecidas. As idéias e concepções que a informam remontam à Antiguidade, mais propriamente aos astóicos. A literatura aponta que os astóicos discorriam sobre a dignidade e igualdade de todos os homens, permitindo a formulação de uma espécie de direito natural.

Entretanto, o cristianismo viria a exercer uma forte influência no processo de assimilação cultural da dignidade humana, ou seja, todos os homens sem distinção participariam da divindade de Deus. Foi na Idade Moderna que o homem passou a se considerar como sujeito de direitos, ultrapassando sua condição de sujeito beneficiário da ordenação divina.

A configuração dos fundamentos ético-morais dos DIREITOS HUMANOS recebeu uma inegável contribuição da igreja católica assim como também das sociedades ocidentais. Não obstante, o certo é que, oficialmente, a igreja demonstrou, desde cedo, uma desconfiança básica, eventualmente metódica, relativamente à formulação dos direitos do homem, de origem lacista e até anticlerical. Só na segunda metade do século XX, a sua doutrina oficial viria a definir-se, decididamente, a favor dos DIREITOS HUMANOS. Pio XII, João XXIII, Paulo VI e João Paulo II encarnam esta mudança, incorporando e fazendo convergir os discursos da igreja e da sociedade laica, a partir da identificação dos aspectos partilhados. Acontecimentos como o Concílio Vaticano II e o Sínodo dos Bispos constituem momentos igualmente marcantes e fundamentais desta viragem. Dora-vante, os DIREITOS HUMANOS viram a despertar grande interesse na teologia e na vida cristãs. (Vidal⁷ apud MARTINS, 2008, p.3)

Há uma ruptura na concepção ideológica sobre os DIREITOS HUMANOS, considerando que antes eram considerados como decorrentes da própria natureza humana, ou seja, constituíam a sua essência. Atualmente, o reconhecimento e a realização destes direitos têm sua ocorrência no processo histórico, em contextos socioculturais que definem as suas possibilidades de desenvolvimento. “Os direitos do homem dariam corpo e entendimento moral nuclear sobre a dignidade humana. A dignidade do ser humano, e o

⁷ VIDAL, M. (1995). *Moral Social. Moral de Actitudes-III* (pp. 223-272). Madrid: P.S.Editorial.

reconhecimento social da liberdade que lhe é inerente, parece, assim, constituir o cerne da experiência moral da humanidade” (Id. Ibid.).

Avançando neste debate, no que se refere aos direitos humanos da criança e do adolescente, a autora identifica que a Convenção dos Direitos da Criança constitui um instrumento jurídico internacional de caráter relativamente genérico, o qual pretende contemplar a pluralidade e a identidade histórica, geográfica e sociocultural dos vários países e das múltiplas experiências de ser criança.

Partindo deste princípio, o processo de luta para a formulação e implementação dos direitos da criança e do adolescente se deu sob uma nova perspectiva da concepção de infância atrelada à defesa dos direitos humanos, historicamente emergida a partir da criação da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945, e da proclamação destes direitos através da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948.

Conforme Carvalho, a inserção e repercussão destes movimentos no cenário brasileiro possibilitaram a ampliação de uma nova visão de mundo e respeito à dignidade da pessoa humana, promovendo uma série de ações executadas pelos movimentos sociais. “Particularmente no Brasil, a temática dos direitos humanos começou a ser abordada nas décadas de 50 e 60, por influência da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948). Ali estava a semente de uma nova mentalidade” (CARVALHO, 2002, p.22).

Coimbra confirma este amadurecimento da população em suas novas formas de fazer política, ao pontuar que as diferentes práticas sociais, em diferentes momentos da história, vão produzindo diferentes objetos e entendimentos do que são direitos humanos.

No Brasil, a luta pelos direitos humanos emergiu com mais força nos movimentos contra a ditadura militar. Em especial, veio no bojo dos novos movimentos sociais que se efetivaram ainda no período repressivo, na segunda metade dos anos 70. Vieram nas e das práticas que começaram a rechaçar os movimentos tradicionalmente instituídos e que politizaram o cotidiano nos locais de trabalho e moradia, inventando novas formas de fazer política. (COIMBRA, 2002, p.15)

A partir destes movimentos, na década de 1980 emergiram debates sobre a questão da infância numa perspectiva mais inclusiva (não assistencialista) e de ordem prioritária.

A luta para uma política voltada única e exclusiva aos direitos fundamentais da criança e do adolescente resultou na aprovação e implementação de um Estatuto próprio, com diretrizes específicas.

O processo de construção e implementação do ECA é fruto, portanto, de muita mobilização e de mudanças que ocorreram em nossa forma de pensar o país e nossa relação com a infância e adolescência; da participação democrática na construção de um mundo melhor para todos, da necessidade de nos organizarmos de outra maneira para garantir que todas as crianças e adolescentes tenham seus direitos garantidos. (BULGARELLI, 2003, p.22)

A cidadania da criança e do adolescente se concretizou a partir da implementação do ECA, o qual “resultou da articulação de três vertentes: os movimentos sociais, os agentes do campo jurídico e as políticas públicas” (AMIN, 2008, p.9). Portanto, o ECA prevê direitos legais frutos de lutas e expressivas mobilizações sociais, tanto advindas do âmbito interno como externo.

É importante saber que estes direitos estão inscritos na lei e é importante lembrar que, em algum momento na história dos países, fizeram parte dos debates e embates que mobilizaram homens e mulheres por parâmetros mais justos e mais igualitários no ordenamento do mundo. (TELLES, 1999, p.173)

Todos os direitos preconizados nesta Lei cabem, constitucionalmente, a todos os indivíduos que se enquadram em seu público etário, independentemente das distinções entre fatores como raça, etnia, sexo, condição econômica, credo político, orientação religiosa e sexual. Isto significa afirmar que o Estatuto da Criança e do Adolescente amplia a visão sobre a política de proteção integral, na medida em que as ações desenvolvidas para este grupo populacional assumiram múltiplas facetas no decorrer dos anos.

A convenção dos Direitos da Criança e do Adolescente inscreve e agrupa os direitos em três categorias:

Direitos de Provisão: relativos ao acesso da criança a certos bens e serviços, (como alimentação, cuidados de saúde, educação, segurança social);

Direitos de Proteção: são aqueles que se relacionam a certas atividades, aos maus-tratos e a todas as formas de exploração;

Direitos de Participação: referentes à ação em certas circunstâncias e às decisões suscetíveis de afetarem a vida das crianças.

É importante chamar a atenção para o fato de que, a partir do Estatuto da Criança e do Adolescente, foi possível instituir um projeto com força de imperativo legal que visa a garantia dos direitos numa perspectiva de proteção integral. Entretanto, “o grande desafio é a implementação e o fortalecimento de todas as interfaces envolvidas e comprometidas com a nova concepção de proteção e promoção dos direitos” (DA CRUZ, 2006, p.19).

A idéia de pertencimento no Sistema de Garantia de Direitos é associada à própria efetivação das políticas públicas para este indivíduo e seu reconhecimento como cidadão. *“En síntesis, la exclusión es un proceso cultural que implica el establecimiento de una norma que prohíbe la inclusión de individuos, grupos y poblaciones en una comunidad sociopolítica”* (FLEURY, 1999, p.5).

A atual conjuntura aponta acirramento das desigualdades sociais oriundas de políticas de desenvolvimento econômico. “As desigualdades incomodam porque são injustas”, diz KERSTENETZKY (2002, p.669). A contemporaneidade tem reproduzido em seu cenário os mais variados aspectos característicos do processo de exclusão social da referida categoria social em análise, tendo em vista que fenômenos sociais como a violência urbana, alto índice de desemprego e vulnerabilidade ao risco social ainda demarcam o território da exclusão, evitando que a cidadania seja exercida por um bom número de indivíduos inseridos numa sociedade desigual, injusta e marcada por desajustes econômicos e sociais.

Os processos econômicos regidos pela lógica capitalista criaram complexas dinâmicas formas de ordenamento social nas quais as desigualdades passaram a ter novos significados e consequências materiais que moldam estruturas e indivíduos. (CATTANI apud DUBET, 2003, p.8)

A concepção de pertencimento à sociedade está associada à inserção social num determinado espaço ou grupo. Partindo do pressuposto de que há no Brasil muitas crianças excluídas e desprovidas de seus direitos fundamentais, pode-se afirmar que este pertencimento não tem se concretizado, tomando como base o crescente processo político estrutural e conjuntural do país, no qual o Estado não promove (de forma universal) esta inclusão por via de suas políticas públicas, que deveriam ser eficazes e reverter a situação

deplorável na qual se encontram estes muitos excluídos cidadãos juvenis. “As desigualdades não são um problema menor, pelo contrário, estão no centro das grandes questões que afligem a humanidade e que foram o objeto fundador do pensamento social” (CATTANI apud DUBET, 2003, p.13).

Se levarmos em consideração o número de crianças e adolescentes desprovidos de seus direitos fundamentais (saúde, educação, habitação, convivência familiar), torna-se notório que este pertencimento social se distancia do projeto idealizado pela Lei.

A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade. (ECA, Artigo 3º) (BRASIL, 1990, p.7).

As crescentes desigualdades socioeconômicas das últimas décadas têm promovido o processo de exclusão social, o qual historicamente é impregnado na sociedade brasileira como fruto de razões estruturais da organização política do país.

Dentre estes mais significativos aspectos intrínsecos no caminho de luta em prol de uma sociedade mais justa e igualitária, encontram-se as questões da infância e adolescência, que requerem uma atenção maior e redobrada para que a sua promoção social seja garantida plenamente.

Cabe evidenciar de que maneira a noção de cidadania tem se efetivado quando o assunto envolve a categoria social em análise. A garantia de direitos é entendida como uma forma de exercício desta cidadania através da implementação de políticas públicas promotoras do bem-estar social e do pleno desenvolvimento biopsicossocial do indivíduo.

A cidadania democrática pressupõe a igualdade diante da lei, a igualdade da participação política e a igualdade de condições socioeconômicas básicas – o que garante a vida com dignidade. Essa terceira igualdade é crucial, pois exige uma meta a ser alcançada não só por meios de leis, mas pela correta implementação de políticas públicas, de programas de ação do Estado. É aqui que se afirma como necessidade imperiosa, a organização popular para a legítima pressão sobre os poderes públicos. (BENEVIDES, 2004, p.50)

A abordagem da temática com base nas experiências de uma sociedade contemporânea exige que se considerem os diversos elementos presentes neste contexto e que configuram uma nova realidade social, mas não muito distinta do período republicano, haja vista que a estrutura político-econômica do país não avançou muito em termos de rupturas com as desigualdades sociais e um processo de intensa e permanente exclusão.

O Estado é responsabilizado constitucionalmente pela efetivação de políticas que façam cumprir direitos básicos como educação, saúde, habitação, profissionalização.

A responsabilidade pela causa da infância ultrapassa a esfera do poder familiar e recai sobre a comunidade da criança ou do adolescente e sobre o poder público, principalmente o municipal, executor da política de atendimento, de acordo com o artigo 88.I do ECA. (AMIN, 2008, p.15)

O não cumprimento destes direitos faz proliferarem problemas sociais. O recuo do Estado frente a questão social gera mais vulnerabilidade e exclusão social.

Para que seja assegurada a dignidade da pessoa humana, todas as funções dos direitos fundamentais devem ser cumpridas. Assim, o estado que não oferece condições de trabalho, salário justo, saúde, segurança, previdência social, habitação e lazer, desrespeita o princípio da dignidade da pessoa humana e, conseqüentemente, nega ao homem o direito à vida. (ENDLICH E SCALASSARA, 2002, p.106)

No caso do público infanto-juvenil, o Estatuto da Criança e do Adolescente enquanto dispositivo legal de defesa de direitos, como o da educação, por exemplo, precisa avançar muito na prática, pois não tem garantido a contento o investimento adequado ao desenvolvimento de seu público alvo. “A rigor, o ECA não trouxe solução decisiva, embora tenha trazido formas relevantes de tratamento mais digno, o que não é pouco. Mas não é suficiente” (DEMO, 1995, p.101).

A história da cidadania no Brasil é praticamente inseparável da história das lutas pelos DIREITOS HUMANOS. Há um longo caminho a ser percorrido, sendo muitas as demandas a serem atendidas, como as desigualdades, a exclusão social, o desemprego, a questão da reforma agrária, a educação, a saúde, a miséria, enfim, o reconhecimento da falta de dignidade humana neste perverso cenário social.

Considera-se, em síntese, que a cidadania não deve ser pensada de forma genérica. Pensar a cidadania é pensar o indivíduo em sua totalidade, a sua questão de sujeito na sociedade.

2. PROCESSO POLÍTICO E PROTEÇÃO SOCIAL DA INFÂNCIA: CONSTRUÇÃO DO PERCURSO RUMO AO SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS

*É na esfera política e pública
que realizamos nossa condição humana.*

(Hannah Arendt)

Este capítulo propõe problematizar a política pública/social, destacando, a partir de um constructo teórico, o caráter assumido pela política em sua trajetória histórico-social, compreendendo sua relação com o contexto proposto para este trabalho.

Acrescenta-se o objetivo de ampliar a discussão quanto ao sentido da participação social no cenário sociopolítico, pois se avalia que este fator foi e continua sendo historicamente preponderante no processo de inovação e gestão das políticas públicas. Entende-se por este viés que “a dinâmica de mediação entre setores governamentais e da sociedade civil é indispensável para a construção de uma inovada esfera pública de poder e de controle social” (GOHN, 2001).

Cumprido, assim, resgatar brevemente a trajetória desta participação no contexto histórico e estabelecer algumas considerações sobre os seus canais através dos movimentos sociais gerados em torno das causas da infância no Brasil. Estes movimentos articulam diferentes representantes dos segmentos sociais (sociedade civil e poder público), estando inseridos no campo dos interesses coletivos relativos à coisa pública.

Inicialmente, propõe-se um estudo sobre as mobilizações via participação social no processo de reestruturação do Estado em seu sentido mais amplo, para melhor compre-

ender a trajetória e o impacto que esta participação societária (que se ampliou nas áreas da federação) provocou no sistema de proteção à infância, cujo reflexo teve um positivo impacto na área territorial que se constitui como objeto de pesquisa neste trabalho.

Além deste aspecto, situar-se-á o papel da Rede de Atenção Integral da Zona Norte niteroiense, apresentando uma breve síntese das ações metodologicamente desenvolvidas na tentativa de exercer um melhor controle social das políticas voltadas à infância e adolescência.

2.1. SITUANDO OS CONTORNOS DA POLÍTICA PARA A INFÂNCIA NO BRASIL: PROCESSOS, TRAJETÓRIAS E LIMITES

O processo de construção da política de proteção para a infância, como mencionado no capítulo anterior, é composto por uma capilaridade de elementos históricos que imprimem aspectos variados em diferentes contextos. Portanto, percebe-se a importância atribuída aos compromissos que devem envolver o tratamento dado a este segmento etário.

No que se refere à política para a infância, esta foi se constituindo através de uma rede de assistência que conta com setores públicos e privados da sociedade; contudo, algumas de suas raízes ainda estabelecem uma lacuna ambígua entre infâncias privilegiadas e menores marginalizados⁸ Sob este contexto, atravessam essa reflexão alguns limites e possibilidades de avanços na arena política no que envolvem as ações desenvolvidas no trato com as questões da infância, estabelecendo conexões entre “a existência de uma farta legislação acompanhada da falta de cumprimento da mesma na esfera da garantia de direitos” (MOREIRA, 2007, p.41).

O modelo de proteção social destinado às crianças e adolescentes no Brasil possibilitou, após a intensificação em massa dos movimentos sociais, a ruptura de uma política repressiva e estigmatizadora, centrada na institucionalização e culpabilização da família pobre pelas mazelas sociais. A nova configuração da política de proteção social amplia e potencializa os mecanismos de proteção formal (Estado) e informais (família e sociedade), apresentando uma nova perspectiva de cidadania, firmando sob novas diretrizes os direitos destes segmentos na sociedade brasileira.

⁸ PILOTTI, Francisco e RIZZINI, Irene. A arte de governar crianças. A História das Políticas Sociais, da Legislação e da Assistência à Infância no Brasil (síntese). Rio de Janeiro: Inst. Del Nino, Editora Universitária Santa Úrsula e AMAIS Livraria e Editora, 1995.

O novo modelo de política adotado reformulou o panorama nacional relativo à nova visão social da infância.

Sob este aspecto, que será mais bem detalhado neste capítulo, propomo-nos a trazer algumas contribuições sobre a abordagem conceitual de política pública social em seus aspectos gerais, visando compreender suas complexidades e suas relações com o objeto em estudo.

No que tange a política e seus conceitos básicos, destaca-se que, durante séculos, o termo *política* foi empregado para indicar obras dedicadas ao estudo daquela esfera de atividade humana que de algum modo faz referências às coisas do Estado. Na “*ERA MODERNA*” a perda do significado original foi sendo substituído por expressões como “Ciência do Estado”, “Doutrina do Estado”, “Ciência Política” e “Filosofia Política”⁹.

Nota-se que o termo vai sofrendo alterações conceituais seguindo uma lógica conjuntural, o que revela o caráter múltiplo da política em suas definições e configurações, conforme aponta Ribeiro:

No século XV, o pensador inglês John Fortescue derivava a palavra “política” de “poli”, vários. O regime político se distinguiria do monárquico porque nele se consulta o povo (isto é, os vários, os muitos). Atualmente costumamos remontar a palavra “política” à polis, à cidade-estado grega. Seja qual for a etimologia, porém, o que caracteriza a política, seu núcleo duro, seu cerne irreduzível, é distinguir-se da força, da imposição de um ou de poucos. (RIBEIRO, 2004, p.19)

O autor ainda destaca que a política vem perdendo seu valor na sociedade devido à falta de objetivos concretos, ou seja, não apresenta avanços significativos que atendam às expectativas e reclamos sociais. Neste contexto, os regimes democráticos se viam infecundos em termos de promoção social, não obtendo êxito nas intervenções frente as mazelas geradas pela criação e agravamento do processo de desigualdade. Exatamente neste estado de desprestígio social, a política vem perdendo as bases que a consolidam como “poder”.

Destaca-se que este desprestígio social citado pelo autor pode ser também representado pela pouca eficácia que as ações políticas desencadeiam no cenário social,

⁹ BOBBIO, N. Teoria Geral da Política. A filosofia política e a lição dos clássicos. Rio de Janeiro: Campus, 2000. p.159-215

levando-se em consideração a própria dinâmica regida pelo capitalismo, cujo regime marca a segregação social que se manifesta em todas as dimensões da sociedade.

As análises do autor reforçam a idéia de que há um certo despreço pela política, uma vez que o processo mundial de democratização das sociedades capitalistas ocidentais deixaram os governantes em difícil posição frente os reclames sociais.

Fleury (1994) sustenta a concepção de que a política pública demarca o processo de construção e consolidação de relações de força e estruturação de veículos organizacionais e administrativos de canalização e circulação de poder em uma dada estruturação do Estado.

Sob esta análise, compreende-se que a política pública refere-se aos processos sociais, políticos e econômicos, que conduzem à tomada de decisões através das quais se alocam valores a uma parte ou a toda a sociedade. Estas decisões podem ou não estar baseadas em consenso.

Neste sentido, entende-se a necessidade de aprofundamento no estudo sobre a dimensão política na relação Estado e Sociedade, procurando compreender os principais desafios estabelecidos neste processo, principalmente pela intensificação das demandas que têm se apresentado no campo da assistência.

Esta relação Estado/Sociedade pode produzir efeitos tanto benéficos quanto devastadores na conjuntura sociopolítica, o que vai depender da maneira como essa ambígua integração se expressa e para quais fins ela se destina.

É exatamente nesse compasso permeado por interesses, meios e fins que se caracteriza um avanço no processo decisório da política¹⁰, não só para o atendimento da população, mas para a própria condução deste processo, no que refere principalmente a sua organização, expressão e eficácia no campo da garantia de direitos sociais.

De acordo com Lobato (2004, p.97), a política tem como identificador do seu conteúdo inerente, poder de interferir e eventualmente transformar as relações sociais. A forma como estas relações se consolidam possui um certo impacto na conjuntura sociopolítica e pode refletir a dinâmica e o caráter da política num determinado contexto.

Falcão (2008), ao tratar da seguridade na travessia do Estado assistencial brasileiro, encara a política pública como elemento integrante das políticas sociais. Seriam políticas que reclamam do Estado brasileiro maior seriedade e efetividade.

¹⁰ Consultar VIANA, A.L. Abordagens metodológicas em políticas públicas. Revista de Administração Pública. 1995.

Sendo assim, nesta perspectiva, constata-se as grandes dificuldades encontradas pelo poder público para o aprimoramento de instrumentos que sejam capazes de atenuar as desigualdades e ampliar a justiça social, principalmente para o segmento infanto-juvenil.

Segundo Teixeira, “o Brasil é um dos países que apresenta a mais alta taxa de concentração de pobreza do mundo, sendo que mais de 60% da sua população pode ser considerada pobre ou miserável” (Teixeira¹¹ apud JAGUARIBE, 2008, p.47).

A política pública é um importante instrumento no interior do próprio Estado, ou seja, intervém no processo social, na sociedade, e também é entendida como. Há autores que defendem a idéia de que as políticas públicas possuem um caráter desinstitucionalizador, partindo do princípio de que elas descartam alternativas desta natureza a partir do momento em que colocam “a família e a comunidade como sujeitos imprescindíveis de proteção social” (CARVALHO, 2008, p.270).

Esta reflexão da autora sintetiza a valoração da instituição familiar e da comunidade como agentes privados de proteção social, registrando que a complementaridade entre as ações desencadeadas por estes agentes de proteção devem sempre ter um caráter coletivo e não individualista, de modo que um não substitua o outro.

Quando há a intenção de pensar e promover as políticas públicas, paralelamente deve se considerar a multiplicidade de demandas e necessidades que se apresentam no espaço público, implicando, assim, na emergência quanto ao desenvolvimento de ações integradas nas áreas diversas (saúde, educação, habitação, lazer, entre outras), de modo a suprir as perspectivas de seus destinatários.

As dificuldades e demandas neste campo revelam, de certo modo, as estruturas deficitárias de uma sociedade que vive arraigada aos problemas mais gritantes sobre a exclusão, cuja estrutura socioeconômica se constitui como limite para acolher sua população, numa realidade à qual o dito popular “onde cabe um, cabe todos” não se adequaria.

No que concerne à concepção de política social, esta é engendrada por um processo complexo e multideterminado, considerando seus aspectos numerosos em termos dos elementos que a constituem como “princípios, leis, direitos, justiça, administração, ações planejadas, relações conflituosas, prestações de serviços, financiamento, investimentos,

¹¹ TEIXEIRA, S.M. F. Assistência na previdência social: uma política marginal. In: Os direitos (dos desassistidos) sociais. SPOSATI, A. de O. FALCÃO, M.C; SÔNIA, M.F.T. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

gastos, regulação social, sem falar de ideologias, teorias, métodos e conteúdos discordantes” (PEREIRA, 2009, p.15).

A autora, em estudos sobre as questões relacionados à política social, apresenta uma série de elementos teóricos, estabelecendo relações dialógicas entre grandes pensadores clássicos de linha marxista e neo-marxista para se compreender o processo da política em sua totalidade global. A problematização do tema em questão demarca as contradições e complexidades da dinâmica da política social, cujas características fundamentais merecem a atenção devida para se perceber os desafios envolvidos no papel do Estado numa sociedade em constante transição.

A política social ou de seguridade social – assim também conhecida – tem a sua origem firmada na Inglaterra, surgida em meio a Segunda Guerra Mundial, no Século XX. Possui um caráter ambíguo e contraditório, uma vez que atende a interesses distintos. “Sua constituição, como já enfatizado, decorre de conflitos de interesses e de constante relação (não necessariamente harmoniosa) entre Estado e sociedade” (PEREIRA, 2009, p.29).

A política social pode ser entendida como uma expressão da proteção social, um segmento da assistência que não se refere exclusivamente a ela. Está no campo do avanço democrático, no reconhecimento dos direitos, portanto, seu campo é a cidadania e a democracia.

Com relação à infância e adolescência, as políticas sociais foram ganhando campo na área da assistência, garantindo alguns direitos, porém perdurando uma lógica de política compensatória e não emancipatória. Neste sentido, as políticas sociais focam suas ações nas crianças compreendidas como pobres, carentes, e em situação de risco e vulnerabilidade social. Esta pode ser uma armadilha apresentada pela política, pois “constrói-se, assim, uma infância dita ‘normal’ em oposição a uma infância de risco, o que entrelaça com a noção de uma essência infantil, vista como natural, e, portanto, fixa e imutável” (DA CRUZ, 2006, p.44).

É evidente que as políticas tendem a focar suas ações neste contexto, até mesmo por que este apresenta-se mais vulnerável ao processo de desigualdade social, que ganha visibilidade na contra-mão do projeto societário de cidadania.

De acordo com as análises de Pereira (2009), uma das características da política social é a existência de uma correlação de forças, visto que, num contexto em que indivíduos possuem comum interesse numa mesma questão, tende a ser promovida uma

disputa desigual, em que só sai beneficiado aquele que é melhor influenciado e mais forte. “O espaço público é plural, desarticulado e contraditório; sujeito a disputas que propiciam a alteração conjuntural dos segmentos que ocupam os lugares de poder. Não existe consenso, porque o espaço democrático é de conflitos e disputas de interesses.

No sentido mais amplo, a política está relacionada a poder e possibilidade de transformação social. “São as relações de dependência geradas pela desigualdade social que produziram ao longo do tempo os conceitos e tipos mais significativos de política social e conceito de proteção social” (VIANA E LEVCTOVITZ, 2005, p.16).

Esta possibilidade de transformação que as políticas são capazes de provocar na vida das crianças pode se constituir como um avanço consideravelmente eficaz na promoção e garantia de seus direitos, uma vez que a história de atendimento à infância no país revela que a trajetória das políticas públicas neste contexto muito avançou.

Embora os impactos na vida desta população não tenham atingido o nível desejado (já que o ECA não dá conta de normatizar as condições de fato para sua aplicabilidade na íntegra), é possível perceber avanços que conseguiram minimamente alterar um processo de exclusão historicamente retratado no cenário nacional.

Sob tal perspectiva, toda política pode interferir na produção de igualdade ou desigualdade, o que vai depender dos interesses que giram em seu entorno. Registra-se neste bojo que não é da natureza da política gerar igualdade, pois ainda que ela seja parte intrínseca do Estado-Moderno, não gera bem-estar dentro do Estado, conforme destaca Pereira:

(...) nem sempre é benéfica para seus supostos destinatários legítimos – os demandantes de atendimentos de efetivas necessidades sociais. (...) Da mesma forma, os seus impactos não produzem invariavelmente a melhoria das condições humanas, especialmente das camadas mais pobres. (PEREIRA, 2009, p.28-29)

Um elemento considerável a respeito deste aspecto da política social refere-se a sua vinculação com os processos de reforma do Estado, os quais apresentaram novos formatos políticos e econômicos na estrutura de proteção social no Brasil. Dentre os fatores associados a esta característica da política social, apontam-se às diferenciações políticas e econômicas entre os estados da Federação. A descentralização da política, em face do processo de reordenamento institucional do Estado, ampliou a responsabilidade dos

estados e municípios frente as questões de cunho social. Essa autonomia para gerir as políticas a nível local permitiu a esses governos intervenções diversificadas nos desdobramentos da desigualdade, ao mesmo tempo em que não lhes ofereceu condição de ampliar seu capital para suprir esta responsabilidade. Sendo assim, as intervenções nas contingências sociais passaram a se dar não de forma ampliada, mas através de critérios seletivos, restringindo o acesso universal às políticas sociais.

As estratégias construídas para garantir uma estrutura que pudesse combater o acirramento das desigualdades sociais foram substituídas por um reordenamento que buscava apoiar o capital internacional e depositar no mercado as possibilidades de obtenção de proteção social. O crescimento econômico não foi sinônimo de diminuição das desigualdades sociais. (MOREIRA, 2007, p.49)

Uma reflexão teórica a respeito desta construção das políticas sociais em sua totalidade histórica é uma tarefa essencial para se compreender sua atual situação no Brasil. Entretanto, em que pese ser rica, vasta e complexa a temática aqui tratada, neste debate apenas algumas breves considerações serão contextualizadas, pois seus construtos teóricos endossam uma variedade de elementos consideravelmente densos, o que foge à proposta deste capítulo.

Dentre as diversas definições apresentadas em sua obra, Pereira (2009), em linhas gerais, assim conceitua a política social:

(...) um componente ou produto, que é, da velha e conflituosa relação entre Estado e sociedade, no marco das formações sociais de classe (não importam a natureza e a idade que tenham), vai sempre lidar com interesses opostos, já que ela resulta da pressão simultânea de sujeitos distintos. (Id. Ibid., p.28).

Como já exposto em síntese no capítulo 1, o século XIX foi palco de grandes transformações no sistema político e econômico das sociedades capitalistas industrializadas, gerando um processo acelerado e conturbado de crescimento econômico (burguesia) e desigualdades sociais (proletariado). Estas duas classes contrapostas são fruto de uma lógica de exploração advinda de tais mudanças, reflexos da Revolução Industrial.

A era industrial estabeleceu um forte sistema econômico que foi se impregnando nos países desenvolvidos, ao mesmo tempo que estabeleceu a ruptura utópica de

democratização e extensão da cidadania aos países industrializados, exatamente pela não concretude desta idealização.

No decorrer do processo de avanço das sociedades industriais, em decorrência da formação dos estados nacionais, do processo das desigualdades sociais formado pela discrepância sócio-econômica entre classes, no século XIX, na Inglaterra, surgiria o fenômeno do Welfare State ¹².

A respeito do tema, Pereira aponta o surgimento do Estado de Bem-Estar e da política social no século XIX (de acordo com experiências européias), associada aos eventos políticos, econômicos e sociais ocorridos neste tempo histórico. Ocorreram mudanças significativas tanto na estrutura econômica como no sistema político das sociedades capitalistas centrais, as quais exigiram do Estado intervenções de caráter protecionista não realizadas anteriormente. “Para muitos, foi no bojo da chamada Revolução Industrial, sob uma nova lógica de exploração e divisão entre classes que surgiu a chamada questão social, perante a qual o Estado teve que fazer mediação legal e política” (PEREIRA, 2009, p.32). Acentua-se que, nesta direção, a concepção e práticas de proteção social revolucionaram seus sentidos, uma vez que o Estado, sob pressão social pública, se viu na responsabilidade de garantir proteção social aos seus tutelados.

A situação de dependência dos indivíduos (principalmente a econômica) gera sensação de insegurança e instabilidade frente às questões sociais advindas da desigualdade social e divisão do trabalho, fatores produzidos pela estrutura política e econômica das sociedades capitalistas.

A partir desta conjuntura, o papel do Estado sofreu alterações no que diz respeito à sua atuação na área social, ou seja, chama a atenção a filosofia de intervenção estatal na organização e na gestão do sistema de proteção social. O Estado de Bem-Estar ou Welfare State ¹³ é definido por PEREIRA (2009, p.23) como “aquele moderno modelo estatal de intervenção na economia de mercado que, ao contrário do modelo liberal que o antecedeu, fortaleceu e expandiu o setor público e implantou e geriu sistemas de proteção social”.

¹² A respeito do assunto consultar Pereira (2009) e Viana, Elias e Ibanez (orgs, 2005).

¹³ A autora afirma que, “embora o nome Welfare State só tenha sido adotado no século XIX, após a Segunda Guerra Mundial, por indicação do arcebispo inglês William Temple, tornou-se usual entre os modernos estudiosos da política social remeter essa dominação ao final do século XIX, para nomear fatos que consideram estar na origem desse Estado. Correntemente, existem outras adjetivações para qualificar o Welfare State, além de Estado de Bem-Estar, como Estado Providência, Estado Assistencial e Estado Social”. (op.cit., p.23).

Sendo assim, o poder público assumia caráter personificado, ao intervir, intensificar e ampliar suas ações na esfera social.

Este modelo de intervenção na área social é datado historicamente e assim como a política social, se originou nos fins do século XIX, rompendo com as formas paternalistas precedentes de proteção social.

Este padrão ou regime de proteção social emerge na Europa no pós-guerra, e configura uma etapa específica de desenvolvimento capitalista, quando o papel do Estado se alastra pra diferentes campos e ganham importância, nas decisões políticas, atores como a burocracia governamental, sindicatos e a grandes corporações. (VIANA E LEVCOVITZ, 2005, p.15)

Esta intervenção do Estado constitui-se numa dinâmica que Pereira chama de mediação legal e política, cuja inserção se dá através do surgimento da questão social, processo emergente do conflito entre a ascensão da burguesia e alienação/pauperismo do proletariado (PEREIRA, 2009, p.32).

Pereira analisa que o Welfare State possui características variadas de país para país, e em cada território das nações, sua trajetória não se deu de modo uniforme e nem linear. Isto significa que devem ser levados em consideração “fatores intrínsecos a cada formação econômica – de ordem moral (ethos) e estratégica (política) – que determinam o regime de política social a ser adotada, e, por conseguinte, as características, o modo de atuação, as dimensões e abrangência da proteção social” (Id. Ibid., p.23).

Decerto que, independentemente das variáveis apresentadas por este modelo de intervenção estatal na economia das diferentes nações mundiais, seus governos passaram a sofrer todo tipo de pressão social por solução da falta de proteção social, um direito do cidadão e um dever do Estado.

O índice de desigualdade entre classes nos países capitalistas centrais tem gerado historicamente um crescimento desordenado de segmentos vulneráveis (crianças, mulheres, idosos, enfermos, inválidos), provocando emergencialmente um conjunto de mecanismos protecionistas (de caráter governamental e não governamental) provedores de bem-estar, alinhados na constante tentativa de suprir as contingências sociais como a pobreza, a miséria, os riscos, o abandono.

Estas transformações, advindas do próprio modelo neoliberal, tendem a provocar novas e crescentes demandas sociais, que ao longo do tempo vão configurando outros padrões de vida social e exigindo intensamente novos mecanismos de subsistência no estabelecimento de ações concretas (do poder público ou da sociedade civil) que possibilitem a solução da demanda apresentada.

No contexto da política do Welfare State, a Inglaterra foi precursora no que condiz à formação do sistema protecionista no Estado de Bem-Estar voltado à infância, estabelecendo diferentes ações de caráter governamental (nas áreas de educação, trabalho, saúde e assistência), em prol da defesa e da implantação de seus direitos de cidadania. “O governo local tinha importância fundamental na prática social de assistência (...), a preocupação era centrada na família como um todo e a política social foi implantada nesta visão, refletindo-se assim até os dias atuais” (Marshall¹⁴ apud RAPHAEL, 1999, p.44-45).

No Brasil, essa experiência se deu de forma diferenciada, devido ao alto nível de desigualdade social e econômica existente e pela violência, também considerando que a política social sempre se manteve dependente da política econômica e independente das influências do Welfare State internacional. Essa dependência econômica trazia reflexos negativos ao atendimento das necessidades básicas da população. Conforme apontam alguns autores, nunca se implementou de fato no país o Welfare State, como na Europa, já que no território brasileiro, as estruturas e a cultura política dificultaram, se não impediram, que o Welfare State se desenvolvesse conforme se previa originalmente.

O contexto político brasileiro à época da implementação e desenvolvimento do Welfare State na Europa encontrava-se impregnado por uma cultura paternalista e clientelista que já vinha imbricada nas ações governamentais do Estado brasileiro.

O caso brasileiro afigura-se como um misto ou combinação de elementos presentes na classificação de Esping-Andersen (1991), a saber: intervenções públicas típicas e seletivas – próprias dos modelos liberais; adoção de medidas autoritárias e desmobilizadoras dos conflitos sociais – típicas dos modelos conservadores; e, ainda, estabelecimento de esquemas universais e não contributivos de distribuição de benefícios e serviços – característicos dos regimes social-democratas. E tudo isso foi mesclado às práticas clientelistas, populistas, paternalistas e de patronagem política, de larga tradição no país. (PEREIRA, 2002, p.127)

¹⁴ MARSHALL, T.H. Política Social. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

Segundo Draibe¹⁵ apud SOUZA (1988), o contexto político nacional sempre apresentou intensas contradições em sua dinâmica, especialmente devido ao envolvimento de interesses de diversas categorias que, num sistema político que aliava populismo, clientelismo e patrimonialismo, movimentos tão conservadores, dificilmente seria capaz de impedir a reprodução das distorções que se apresentavam no desenvolvimento do Welfare State brasileiro.

A partir da década de 1970, ocorreram algumas transformações na economia capitalista mundial, as quais foram acompanhadas no plano político por uma retomada de idéias liberais, assim denominadas de “Neoliberalismo”. Este modelo político avançou nas décadas de 1980 e 1990, tendo como consequência mais nítida o crescimento da pobreza nos países que adotaram as medidas de reformas liberais e o abandono de crescentes contingentes populacionais a sua própria sorte.

O neoliberalismo surgiu após a Segunda Guerra Mundial como uma reação teórica e política contra o Estado intervencionista e de bem-estar. Porém, foi somente a partir da década de 1970, com o advento da crise econômica mundial, marcada pela recessão econômica e crescimento da inflação, que seus preceitos ganham espaço nas propostas políticas de alguns países europeus¹⁶.

A crise do Estado expressava o esgotamento do modelo desenvolvimentista em vigência nos anos setenta, quando o Estado não foi capaz de garantir o padrão de controle sobre a sociedade civil em face do surgimento de uma estrutura de representação multifacetada de interesses. Ocorreu um processo de descompasso entre o Estado e a sociedade civil, acrescido da ineficiência do poder público em estabelecer o controle inflacionário e manter as políticas compensatórias que amorteciam os conflitos decorrentes do processo produtivo. (MOREIRA, 2007, p.43)

Essas alterações na estrutura econômica do país alteraram as estruturas de proteção social, fazendo com que o Estado recuasse sob o forte peso da pressão social frente às demandas apresentadas, consolidando, assim, as bases de formação do “estado mínimo”. A nova formação protecionista passava a transferir para a instituição familiar

¹⁵ DRAIBE, Sônia. A construção institucional da política brasileira de combate à pobreza; perfis, processos e agendas. *Cadernos de Pesquisa* 34. Campinas: NEPP/UNICAMP.

¹⁶ ANDERSON, Pery. Balanço do Neoliberalismo. IN: SADER, Emir. (org). Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro, Paz e Terra. 1995.

responsabilidades que antes eram delegadas ao Estado. No Brasil, esta política teve seu início no governo Fernando Collor nos anos iniciais da década de 1990.

Destacam-se os impactos provocados por essa nova orientação política, considerando sua contribuição para que as relações de mercado destruíssem as iniciativas de promoção do bem-estar social. “Vemos em todos os países, não somente na América Latina, tendências a um emprego de massas de caráter permanente, uma reprodução da pobreza e, também, o surgimento de altos graus de desesperanças e de violência” (Id.Ibid., p.47).

Neste sentido, o neoliberalismo piorou as condições de vida da população, tendo como consequência o aumento das diferenças sociais, revertendo os padrões universais de proteção social, já que a ação do Estado foi reduzida na área social, não atingindo o objetivo de regular mercados e satisfazer as necessidades sociais da população. Caso continuem a implementar a uma política nesta direção, os países da América Latina correm o risco de aprofundarem problemas sociais existentes.

A diversidade e complexidades que constituem a política pública sinalizam os paradoxos localizados na relação entre suas diretrizes e os avanços sociais obtidos no cenário socioeconômico ao longo dos anos.

Demo¹⁷ apud DA CRUZ (2006) cita que, no contexto das desigualdades sociais, o papel de uma política social autêntica precisa implicar compromissos evidentes para atingir a desigualdade, reduzindo-a. Nesta reflexão trazida pela autora, evidencia-se a necessidade de uma política que se torne preventiva, direcionando suas ações às raízes do problema, evitando sua propagação e reflexos nas questões de relevância social.

A questão central se debruça num necessário rompimento do entendimento da política como algo compensatório e caritativo, rumo a algo emancipatório, permitindo a todo cidadão uma consciência crítica na qual ele se reconheça no seu direito. “Esta é uma condição fundamental de enfrentamento à desigualdade, sua própria atuação organizada” (Id. Ibid., p.140).

A política social emancipatória é aquela que se funda na cidadania organizada dos interessados. Ou seja, não trabalha com objetos manipulados, mas com sujeitos co-participantes e co-decisores. O processo de emancipação histórica conhece, sobretudo, duas vias mais típicas: a via econômica, traduzida pelo trabalho e pela produção, que pode ga-

¹⁷ DEMO, Pedro. **Cidadania tutelada e cidadania assistida**. Campinas, S.P.: Autores associados, 1995.

rantir auto-sustentação; e a via política, traduzida pela formação da cidadania organizada, que pode garantir a auto-gestão (Id. Ibid.).

Sintetizando, podemos afirmar que a política social na área da infância incorpora uma nova dimensão, na medida em que, através da assistência social, as ações desencadeadas firmam o reconhecimento público da legitimidade das demandas deste segmento e ampliam as possibilidades de provisão no âmbito das garantias de cidadania sob a vigilância do Estado.

Estas novas concepções sobre esta categoria social vêm contribuir gradativamente para o processo de democratização e reformulação da base legislativa para a infância e adolescência, além de provocarem a ruptura de paradigmas acerca da condição destes grupos geracionais na sociedade enquanto “cidadãos”.

2.2. PARTICIPAÇÃO SOCIOPOLÍTICA NA GESTÃO PÚBLICA: OS DESAFIOS E AS PERSPECTIVAS DAS POLÍTICAS PARA A INFÂNCIA NO CONTEXTO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS.

Aprendemos a participar participando, e é fundamental a participação crítica, e não mais a crítica sem participação.

(Bulgarelli, 2003, p.26)

Seguindo a proposta deste capítulo, situar-se-ão os aspectos históricos sobre a inserção societária nos objetos de interesse público e sua relevância contributiva para a consolidação das políticas. No que concerne aos movimentos sociais, estes não ocorrem por acaso. Têm origem nas contradições sociais que levam parcelas ou toda uma população a buscar formas de conquistar ou reconquistar espaços democráticos negados pela classe no poder.

Nota-se que o país apresenta uma história marcada por pequenos períodos democráticos, ditaduras com perdas de direitos políticos, crises e abertura política. Após o fim do período ditatorial, a mobilização social imprime sua marca, proporcionando grande visibilidade às políticas protecionistas na década de oitenta através das pautas de interesse público, fatores determinantes para a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Moreira (2007, p.42) destaca que, no Brasil, somente no século XX (década de oitenta), com o processo de democratização do país através da constituição cidadã, setores organizados da sociedade pressionaram e exigiram a regulamentação de diversos direitos sociais estabelecidos na nova Carta (ampliando o olhar para os segmentos menos favorecidos pelas políticas anteriormente, como crianças, mulheres e idosos) e, neste contexto histórico, através de importantes emendas constitucionais, a política social emergiu com o desmonte do sistema organizado na década de trinta.

Este processo democrático pode ser mais bem caracterizado pelo processo de mobilização social para a elaboração da Carta Magna, a qual inscreveu na sociedade brasileira um novo projeto societário sobre o papel do direito e da lei na mudança/transformação social.

Este projeto, movido por conflitos e embates políticos, reformulou o panorama político-jurídico nacional, reconhecendo e ampliando os direitos de cidadania.

A Constituição de 1988 registra: a ampliação e extensão dos direitos sociais; a concepção de seguridade social como forma mais abrangente de proteção; um certo afrouxamento do vínculo contributivo como princípio estruturante do sistema; a universalização do acesso e a expansão da cobertura; a recuperação e redefinição de patamares mínimos comuns dos valores dos benefícios sociais e, enfim, um maior comprometimento do estado, projetando mesmo um acentuado grau de provisão estatal pública de bens e serviços sociais. (Teixeira¹⁸ apud DRAIBE, 1998, p.16)

A Constituição Federal de 1988 eliminou grandes obstáculos na área social e trouxe uma visão ampliada quanto aos direitos sociais do cidadão como objeto de preocupação central da nação brasileira. A universalização dos direitos a todos os segmentos sociais passa a ser uma característica inovadora da Carta Constitucional.

A partir deste avanço, o novo padrão de sistema protecionista brasileiro ganhou uma nova estrutura de formação em seu aspecto macro-social, o que de certa forma reduziu a amplitude do histórico de desigualdade que o Brasil traz como herança.

Os sistemas protecionistas surgem como neutralizadores e redutores dos impactos de determinados riscos (sociais e econômicos) sobre a vida dos indivíduos e da sociedade

¹⁸ TEIXEIRA, S.M.F. Assistência na previdência social: uma política marginal. In: Os direitos (dos desassistidos) sociais. SPOSATI, A.O. FALCÃO, M.C; TEIXEIRA, S.M.F. 6 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

em geral. “Somente quando a ampliação das situações de desigualdade, isto é, quando a insegurança assume características muito intensas e se difunde por razões de ordem estrutural¹⁹, é que a proteção social adquire maior maturidade e se consolida como cultura política” (Viana e Levcovitz²⁰ apud GIROTTI, 2005, p.17).

Falar em proteção social é apontar duas dimensões essenciais, de acordo com Castel (1998), a saber:

Proteção Primária - Redes de sociabilidades, relações de cuidado entre os indivíduos.

Proteção Secundária - Associada às políticas sociais.

Para o autor, esta dimensão adotada pela proteção social indica uma via de mão dupla, e a necessidade de se observar seus aspectos sob o ponto de vista da política social. O autor entende a política social como secundária, a qual também nasce das tensões, dos conflitos.

Os sistemas de proteção social estão nos meios de práticas sociais que revelam as formas de proteção informais.

Esta via de mão dupla está associada à atuação existente entre o mundo privado e a esfera pública, ou seja, as relações políticas sedimentam as relações entre os homens.

Os sistemas de proteção social são orientados por processos de consciência humanitária, os quais revelam, ao seu modo, as formas de criar estruturas que visem o cuidado, a provisão necessária ao indivíduo, tanto por garantia da via da proteção social primária como pela via da proteção social secundária.

Se levarmos em consideração o processo democrático que culminou com os dispositivos de proteção à infância, podemos afirmar que a participação social neste contexto pode ser considerada como uma forma de proteção social primária, culminando na secundária através das políticas sociais.

¹⁹ Com o advento do processo de proletarização e a emergência das relações de produção capitalistas surge um fenômeno novo, de pauperização de massa, diferente da pobreza anterior (do mundo feudal). Por outro lado, a concretização de poder, inerente à formação dos estados nacionais, destruiu parte significativa das instituições assistenciais, religiosas, filantrópicas e corporativas desenvolvidas pela sociedade feudal. A nova pobreza, dessa forma, não foi um fenômeno conjuntural, mas decorrente das transformações econômicas e sociais, isto é, da passagem do mundo feudal para o capitalista. Nesse sentido a razão da insegurança mudou: os fatores naturais e políticos de dependência foram agregados a fatores mais temíveis, os econômicos e sociais. (Viana e Levcovitz apud GIROTTI, 2005, p. 17).

²⁰ VIANA, A.L.D. e LEVCOVITZ, E. Proteção Social: introduzindo o debate. In: VIANA, Ana.L.D.; ELIAS, P.E.M; e IBANES, N.(orgs). Proteção Social: Dilemas e Desafios. Editora Hucitec. FMUSP-CEDEC-CEALAG/FCM Santa Casa-LEPS/UFRJ-São Paulo, 2005.

Percebe-se a participação sociopolítica como mecanismo indispensável ao exercício da democracia no sistema de garantia de direitos. “(...) estamos conseguindo problematizar e construir um processo de mobilização para andar o tanto de estrada que ainda falta para chegarmos a lugares diferentes daqueles de onde viemos” (BULGARELLI, 2003, p.20).

O processo de implantação do ECA possibilitou a ampliação da participação dos diversos segmentos da sociedade civil e contribuiu significativamente na incorporação de demandas desse grupo à esfera governamental. Ainda que com o ECA fiquem evidenciadas as ampliações na participação do sistema de garantia de direitos, é preciso que fiquem claras as diretrizes da política de atendimento infanto-juvenil. (MOREIRA, 2007, p.53-54)

Entende-se que a participação social nos processos de condução das políticas públicas revela a presença da democracia num contexto em que o alvo principal é a luta em torno de um objetivo comum, como no caso aqui focado, a universalização dos bens sociais, o projeto civilizatório de qualquer nação que possui abertura política para tal fim.

Há um sentimento de identidade e concordância com uma certa ordem social que cria algo superior chamado “bem comum”. Esse bem comum é o núcleo articulador dos indivíduos, portanto a razão do impulso para participar está fora dos indivíduos, além de seus interesses pessoais. (GOHN, 2001, p.16)

A compreensão do lugar atribuído às novas formas de participação democrática leva à captura de alguns elementos básicos inscritos na relação construída entre governo e sociedade civil. Nota-se que a inserção popular nos processos decisórios na condução das políticas cria uma certa autonomia da sociedade para co-gerir junto ao governo projetos e ações que desencadearão (ou não, conforme os interesses envolvidos e a dinâmica do processo) o formato da política a ser implementada em determinado território, seja em nível local, regional ou global. “Traz, assim, uma concepção política de organização social e de poder. A sociedade foi chamada a participar lado a lado com o Estado, constituindo uma ampliação institucional para a negociação de interesses” (DE ANDRADE, 2000, p.33).

Quando se tratam de movimentos sociais, deve se levar em consideração os interesses que se configuram neste processo, sejam eles de ordem econômica, política, social, religiosa ou cultural. No que se propõe o presente debate, os interesses inscritos na

luta pela garantia dos direitos sociais se entrecruzam, estando eles em conformidade com a lógica das três primeiras ordens mencionadas, o que de certa forma varia de um contexto social para outro, de acordo com a conjuntura que se apresenta em cada um e em diferentes contextos históricos.

Para Gohn, a participação social dependendo da época e conjuntura histórica, aparece associada a outros termos, como democracia, representação, organização, conscientização, cidadania, solidariedade, exclusão etc. Neste contexto, é possível analisar a participação sob três níveis básicos, segundo a autora, tais como o conceitual, o político e o da prática social²¹. O último é o que mais se aproxima da discussão aqui proposta, o qual se refere às “ações concretas engendradas nas lutas, movimentos e organizações para realizar algum intento. Aqui a participação é um meio viabilizador fundamental” (GOHN, 2001, p.14).

De acordo com as considerações de Rauter, no período ditatorial o movimento dos direitos humanos se fortaleceu através do surgimento de organizações familiares, nas quais os membros tinham laços consanguíneos com aqueles que eram vitimizados pelo sistema repressivo do governo militar. Essas formas de resistência é que desencadearam a formação de sujeitos políticos, possibilitando, ainda que de forma limitada e sob forte regime de repressão, o exercício da cidadania.

Não é somente na década de 1980 – após a “distensão lenta, gradual e segura” de Geisel e a “abertura” de Figueiredo (últimos generais presidentes que implementaram políticas de “redemocratização”) – que os diferentes movimentos sociais se organizam e se fortalecem. É no período mais repressivo da ditadura militar que novas práticas vão se esgotando. Práticas que rechaçam os movimentos tradicionalmente instituídos, que politizam o cotidiano dos lugares de trabalho e moradia, que inventam novas formas de fazer política. (RAUTER, 2002, p.52)

Neste parâmetro, GOHN (2003) afirma que os movimentos sociais se constituem em ações coletivas de caráter sócio-político e cultural que viabilizam distintas formas da população se organizar e expressar suas demandas. Podemos concordar com a autora, no sentido de que estas formas estratégicas revelam a inegável expectativa da população em ter suas reivindicações atendidas de modo a garantir-lhes os direitos constitucionais

²¹ GOHN, Maria da Glória. *Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica*. São Paulo, Cortez, 2001 (Coleção questões da nossa época; v. 84).

mínimos, que lhes permitam ao menos, justa e igualitariamente, o exercício da cidadania e o proveito dos direitos sociais básicos, como educação, saúde, habitação, previdência.

De acordo com as considerações de PINHEIRO (2008, p.1), “considera-se que a natureza dos movimentos sociais reivindica o aprofundamento de alternativas societárias, de modo a oferecer contribuições ao aprofundamento de perspectivas socialistas”. Esta afirmativa da autora reforça a idéia de que no campo de atividades de experimentação social os movimentos sociais agregam forças que geram criatividade e inovações socio-culturais, objetivando a construção e concretização de novos projetos sociais que contemplem as expectativas de todas as camadas sociais. Sua natureza, de acordo com as análises de TOURAINE (1999, p.14), “representa o pulsar da sociedade, expressando energias de resistência ao velho que o oprime, e fontes revitalizadas para a construção do novo”.

No decorrer da segunda metade dos anos oitenta, os movimentos sociais alargaram sua expressividade e autonomia política em busca de uma nova ordem societária frente à garantia dos direitos dos diversos segmentos da população. Neste caso, estava em jogo o reconhecimento institucional dos direitos para todos os segmentos, independentemente de classe social, gênero, condição cultural, religiosa e política. “A história da humanidade se caracteriza por uma multiplicidade de sujeitos coletivos, portadores de valores de justiça, igualdade, direitos e protagonistas de protestos e lutas” (RAUTER DE BARROS, 2002, p.435).

A participação dos movimentos sociais foi preponderante para a aprovação da Carta Constitucional e do Estatuto da Criança e do Adolescente, dentre outras legislações criadas posteriormente no campo dos direitos. Contudo, isto não garantiu a prevalência quanto ao cumprimento de suas orientações, pois, “apesar da alteração na lógica da lei, ela por si só não é capaz de interferir nas precárias relações de equidade existentes na realidade brasileira” (MOREIRA, 2007 p.45). Assim, prossegue a autora,

O reconhecimento institucional dos direitos foi um ganho societário, sucedido pela construção de mecanismos de participação da sociedade. Muito embora ainda exista pouca permeabilidade por parte das políticas sociais às demandas de alguns segmentos, a criação dos espaços de representação nos diversos níveis governamentais provocou o partilhamento do controle social em áreas como a saúde, educação, assistência entre outras. (Id.Ibid.)

Neste sentido, é notório que, ainda com os avanços obtidos na elaboração, processo de construção e consolidação do Estatuto da Criança e do Adolescente, “um instrumento vivo para a realização das revoluções necessárias em vários campos da vida brasileira” (BULGARELLI, 2003, p. 37), as violações de direitos ainda demarcam limites à efetivação de políticas e programas governamentais de prevenção e combate às mesmas. “O reconhecimento de direitos sociais universalizados e pautados sobre uma lógica de equidade não foi suficiente para garantir seu acesso e aplicação (Id.Ibid., p.44).

Diante deste quadro, surge então a necessidade de reorganizar a sociedade em torno dos direitos da infância e adolescência, estabelecendo uma rede de relações sociais politicamente articuladas, de modo a consolidar a proposta estatutária e tornar visível o constante exercício da cidadania democrática em prol do resgate da dignidade do respectivo segmento social.

Resgata-se a grande importância dos movimentos sociais, base fundamental para o exercício da democracia que expressa o anseio oriundo de expectativas em prol da equidade social.

A expressividade deste movimento de participação democrática no campo das políticas revela que o problema social da violação de direitos da infância tem sido pauta prioritária nos espaços de debate em torno das propostas de formulação de políticas, ou seja, tem sido inserido na agenda da sociedade civil como questão relacionada com a luta nacional e internacional pelos direitos humanos.

Para Gonh (2003), os movimentos sociais progressistas articulam ações coletivas que agem como resistência à exclusão e lutam pela inclusão social, através das ações conjuntas articulatórias, viabilizando avanços na política e estabelecendo maior autonomia frente a atuação do poder público.

A mobilização social em torno de alguma demanda no campo das relações políticas ou na própria defesa dos direitos humanos produz em si novos sujeitos políticos, os quais expressam em suas atitudes (principalmente as que reivindicam algo), de forma democrática, a insatisfação pela conjuntura vivida num dado momento histórico.

Há autores que interpretam a atuação dos movimentos sociais contemporâneos como pouco eficazes na defesa pelos direitos da infância, registrando que o olhar sobre este segmento etário (até 6 anos de idade) tem mudado e que, em tempos anteriores, a mobilização social no cenário nacional possuía maior e significativa expressividade.

Notam-se fortes sinais de mudanças na concepção brasileira sobre a criança pequena. A urbanização recente, a penetração de valores individualistas da modernidade, o acesso praticamente universal à televisão, a queda nas taxas de mortalidade infantil e de fecundidade, a expansão intensa da educação infantil nas últimas três décadas são condições sociais que impulsionam essa mudança de concepção. (ROSEMBERG, 1996, p.53)

A autora faz uma análise sobre o processo de proteção à criança de até 6 anos, propondo uma discussão sobre como este segmento etário sofre os impactos da desigualdade social e econômica, dando ênfase às políticas sociais que vêm sendo desenvolvidas e implementadas para esta parcela populacional.

Um aspecto preponderante nesta reflexão se detém no fato de a autora ter direcionado seu olhar para essa faixa etária específica da infância, a qual ele denomina pequena infância. Decerto que a lei estatutária estabelece distinção etária entre dois segmentos (infância de 0 a 12 anos, e adolescência de 12 a 18 anos incompletos). Entretanto, a proposta apresentada pela autora chama a atenção pela análise feita, na qual problematiza a pouca atenção dada pelas políticas aos primeiros anos da infância, registrando que “as políticas públicas para as crianças pequenas são fragmentadas e encontram-se dispersas entre os órgãos federais, estaduais e municipais de educação, bem-estar social, saúde e de direitos da infância” (Id.Ibid.,p.51).

Esta reflexão remete a uma importância atribuída às especificidades do desenvolvimento peculiar da criança. Ao tratar desta faixa etária, as políticas públicas precisam direcionar melhor suas ações sob o ponto de vista estratégico, no sentido de cobrir determinadas lacunas e deficiências em áreas que apresentem maior demanda num único segmento etário²².

Esta reflexão ganha relevância diante das mobilizações organizadas em torno dos direitos da infância, pois é no interior desse contexto que não se deve perder de vista os extraordinários avanços obtidos pelos movimentos sociais no campo dos direitos, direcionados por instrumentos normativos produzidos pela comunidade internacional. Assim, também, não se devem descartar seus impasses e limites neste processo.

Como já referenciado anteriormente, a luta dos movimentos sociais expressa anseios e expectativas em torno de mudanças, rupturas de um processo social cuja estrutura

²² Esta questão será exemplificada no capítulo posterior, que trata da violação de direitos no campo educacional.

socioeconômica não contempla o projeto idealizado pela sociedade. A implicação dos sujeitos sociais decorre de seu envolvimento com as causas que afetam a sua comunidade (em seu sentido micro e macrosocial), pois, de certa forma, os processos conjunturais sociais acabam afetando a vida dos indivíduos, direta ou indiretamente. Tal fator pode despertar o posicionamento político frente aos fenômenos sociais surgidos (de maior ou menor proporção) num dado momento histórico. “Tanto os movimentos sociais dos anos 80 como os atuais têm construído representatividades simbólicas afirmativas por meio de discursos e práticas” (GOHN, 2001, p.15).

Rauter (2002) reflete que, nos últimos anos, tem ocorrido um processo de esvaziamento político da sociedade, dada a pouca expressividade que os movimentos sociais têm apresentado em meio aos processos de luta. Este esvaziamento não significa a derrocada dos movimentos e sua apartação social em massa nestes processos de co-relação de forças, mas pode estar associado à pouca relevância dada aos interesses comuns da sociedade em alguns processos decisórios no âmbito da política.

A construção de uma sociedade democrática passa por uma transformação das relações sociais, imbricadas no processo de compreensão da realidade sócio-histórica e sob o efeito de produção de novas respostas em meio aos conflitos e tensões existentes.

Para Gonh (2003), os movimentos sociais progressistas articulam ações coletivas que agem como resistência à exclusão e lutam pela inclusão social, através das ações conjuntas articulatórias viabilizando avanços na política e estabelecendo maior autonomia frente à atuação do poder público.

No decorrer dos anos, com as mudanças advindas do intenso processo de globalização, do sistema neoliberal no final do século XX, e com o crescimento do processo de democracia no território nacional, os movimentos que lutavam pelo bem-estar e reconhecimento dos direitos de crianças e adolescentes tomaram maiores proporções e ganharam maior visibilidade política, no cenário tanto nacional quanto internacional.

Este processo veio consolidar e tornar efetivas leis que priorizassem em suas diretrizes os direitos da criança e do adolescente, possibilitando sua legitimidade e reconhecimento não mais como objeto de intervenção assistencialista do poder estatal, ou seja, “o menor carente e abandonado”, mas sim como sujeitos de direitos, criança e adolescente.

A implicação da sociedade civil com as causas da infância reflete a importância atribuída a este segmento enquanto sujeito social em condição peculiar de desenvolvimento, retomando os discursos do século XIX pelos políticos da época, sob novas bases de concepção protecionista, ou seja, de que é preciso “salvar a criança” dos males sociais.

A integração dos diversos segmentos da sociedade, enquanto instrumentos de intervenção nos processos de decisão política, possibilitam de certa forma mudanças que podem alterar positivamente os interesses da política governamental. Isto significa que os acordos firmados e a relação de forças no processo, dependendo de seus impactos na estrutura social, podem tanto beneficiar como prejudicar a lógica de operacionalização das políticas. “Nas formas revolucionárias, a participação estrutura-se em coletivos organizados para lutar contra as relações de dominação e pela universalização do poder político” (GOHN, 2001, p.18).

A questão da infância ganha maior visibilidade através do Estatuto da Criança e do Adolescente, fruto da ação dos movimentos organizados da sociedade, que passam legalmente a dividir com a família e com o governo a quota de responsabilidade pela garantia dos direitos fundamentais.

A lógica do Estatuto é de que a ação governamental e social deve ser direcionada para garantia e manutenção das condições necessárias a uma vida digna e que este é um dever não somente da família, mas também da comunidade, da sociedade em geral e do poder público. (RAPHAEL, 1999, p.48)

Nota-se a relevância de fazer memória ao Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMNR), que liderou a emenda popular “Criança, prioridade nacional”, movimento pioneiro na luta mobilizatória pelos direitos da infância, fundado em 1985 por diversos atores sociais implicados com a causa. Ressalta-se no mesmo sentido a contribuição da Pastoral do Menor, mobilizando a sociedade brasileira de Norte a Sul, registrando cerca de 1,5 milhão de assinaturas na emenda popular que originou o artigo 227 da Carta Magna. Estes dois movimentos se constituíram como um instrumento de articulação e mobilização societária, e junto a outras organizações governamentais e não governamentais conquistaram posteriormente o principal dispositivo legal voltado à proteção integral para a infância e adolescência, o Estatuto da Criança e do Adolescente.

Todo esse movimento, que assumiu um caráter instituinte, na segunda metade da década de 1980, fazia ressonância com os debates internacionais que se iniciaram no final da década anterior, até se consolidar no texto da Convenção Internacional dos Direitos da Criança, aprovado pela Assembléia Geral das Nações Unidas, em 20 de novembro de 1989, da qual o Brasil é signatário.

Esse movimento vai exercer grande influência para a inclusão do artigo 227 da Constituição de 1988²³, que introduziu as premissas da Doutrina da Proteção Integral como norteadoras da política de atendimento à infância e adolescência no Brasil. Uma ampla mobilização para coleta de assinaturas foi realizada em todo o país por ocasião da Assembléia Nacional Constituinte para inclusão do texto do artigo citado na Constituição Federal de 1988. (NASCIMENTO, 2002, p.18)

De fato, todo o movimento em prol da defesa da garantia dos direitos da infância possui uma longa caminhada histórica, a começar pelas orientações dos tratados, declarações, estatutos e acordos das agências especializadas e dos organismos internacionais que se dedicam ao bem-estar da criança, como a Declaração dos Direitos da Criança²⁴ e a Convenção Internacional dos Direitos da Criança²⁵.

A partir desse marco histórico, muitos avanços e conquistas na área da garantia dos direitos sociais para a infância foram adquiridos em todo o Brasil, redesenhando assim o

²³ Artigo 227 da Constituição Federal: “É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, 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”.

²⁴ Em 1959 a Assembléia Geral das Nações Unidas aprovou a Declaração dos Direitos da Criança, em que foi desenvolvido o princípio do “interesse superior da criança”. Fato que se revestiu de grande significado, na medida em que conferia cidadania à criança, responsabilizando o Estado pelo seu bem-estar. Esta concepção de justiça contradizia a natureza coercitiva intrínseca à ação estatal brasileira, o que fortalecia a posição dos grupos que combatiam o Estado nessa época (TEIXEIRA, 2008).

²⁵ Adotada pela Resolução n. L 44 da Assembléia Geral das Nações Unidas, em 20.11.1989. Sua elaboração tem origem em 1979 – Ano Internacional da Criança – a partir de um grupo de trabalho estabelecido pela Comissão de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU). Foi adotada por todos os Estados, com exceção apenas dos Estados Unidos e Somália. Foi aprovada pelo Decreto Legislativo n. 28, de 24/09/1990, e ratificada pelo Brasil em 21/11/1990. Entrou em vigor no Brasil em 23/10/1990, tendo sido promulgada pelo Decreto n. 99.710, de 21/11/1990.

As Convenções são instrumento de direito mais forte que uma declaração e estabelecem normas, isto é, deveres e obrigações aos países que a ela formalizem sua adesão. Ela confere aos direitos ali determinados a força a força de lei internacional. Convenção Internacional dos Direitos da Criança, Regras de Beijjing, as Diretrizes de Riad, Regras Mínimas das Nações Unidas, para os Jovens Privados de Liberdade e outros. Disponível em <www.presidencia.gov.br/sedh>.

formato das políticas, promovendo e consolidando ações mais eficazes para a sua concretude.

Os avanços obtidos foram ampliando a participação e a implicação da sociedade nos assuntos inerentes à coisa pública, possibilitando experiências múltiplas e diferenciadas em cada região territorial do país.

A mobilização da sociedade em Niterói, em torno da problemática da infância e adolescência iniciou-se em 1986, quando pela primeira vez reuniu-se um Fórum Popular, composto de entidades governamentais e não governamentais para discutir a situação de crianças e adolescentes, a partir dos problemas que essas instituições vivenciavam. (Vogel²⁶ apud RAPHAEL, 1999, p.66)

Esse processo, que atravessou toda aquela década, desdobrou-se no sancionamento do Estatuto da Criança e do Adolescente, em 13 de julho de 1990, somente possível naquele momento histórico de ampla convergência dos movimentos sociais, dos setores governamentais e dos organismos internacionais, com o apoio dos segmentos progressistas da magistratura. Somente possível também num momento em que o Estado brasileiro passa a ganhar contornos neoliberais. Deu-se neste contexto o avanço da mobilização da sociedade que aclamava à nação um novo projeto democrático que iria transformar a sociedade brasileira e a sua relação com as questões sociais envolvendo a infância. Portanto, neste sentido,

O processo de construção e implementação do ECA é fruto, portanto, de muita mobilização e de mudanças que ocorreram em nossa forma de pensar o país e nossa relação com a infância e adolescência; da participação democrática na construção de um mundo melhor para todos, da necessidade de nos organizarmos de outra maneira para garantir que todas as crianças e adolescentes tenham seus direitos garantidos. (BULGARELLI, 2003, p.22)

²⁶ VOGEL, Arno. Contribuição ao Documento de Base para o Seminário sobre Diagnóstico e Programação dos Conselhos Tutelar e Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Niterói, in Projeto “As meninas e as adolescentes no Brasil”. FLASCO/UNICEF. Brasília, agosto/1992 (mimeo).

Percebe-se a relevância em resgatar a prática da mobilização dos movimentos sociais em prol da efetivação dos direitos e conquistas, através da comunicabilidade e de parcerias socialmente construídas.

A ocorrência e a intensidade da participação encontram-se intimamente conjugados aos condicionantes históricos de determinada sociedade. Por essa razão, consideramo-la um processo, algo em movimento e mutação perenes, que jamais possui uma situação final e completa. (AMMANN, 1978, p.47)

A realidade social circunscrita a uma comunidade ou bairro pode ser “traduzida por movimentos sociais e políticos que logrem a cidadania, mediante a construção de uma nova realidade social. (...). As práticas sociais são o sustento da cidadania, ampliando as oportunidades de uma vida digna para todos” (BARROS E SUGUIHIRO, 2007, p.94).

Partindo deste pressuposto, cabe então situar a seguir a atuação mobilizatória no município niteroiense, registrando como tem se dado a extensão deste processo em nível local, bem como capturar algumas características presentes no processo dinâmico e democrático de defesa e de garantia dos direitos da infância.

2.3. CONTROLE SOCIAL NO SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS - NITERÓI E A ASSISTÊNCIA À INFÂNCIA: CAMINHOS TRILHADOS, PASSOS QUE SE FIRMAM ATÉ A CONTEMPORANEIDADE

A proposta desta etapa do trabalho é apresentar as bases estratégicas de condução das políticas públicas no Sistema de Garantia de Direitos niteroiense, e registrar a existência da Rede Municipal de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente enquanto componente principal deste Sistema.

Antes de apresentar a cenário contemporâneo, faremos uma breve retrospectiva de como se iniciou o processo de luta pela garantia de direitos no município.

Ao longo dos últimos anos, o município viveu um crescimento populacional consideravelmente preocupante, atingindo um número aproximado de 550.000 habitantes. De acordo com o último Censo (IBGE, 2007), a população estava estimada em 460.000. De acordo com DE SOUZA (1999), as pesquisas do IBGE indicavam uma população de 459.451 na totalidade do município. Este crescimento da população torna-se notório na

medida em que as demandas na área social vão se intensificando, sinalizando a necessidade de ampliar ou mesmo de implementar políticas públicas nas áreas de habitação, educação, saúde e geração de renda.

Este ponto será abordado com maior ênfase dos desdobramentos seguintes deste capítulo.

No que se refere à história da política de atendimento prestada à infância, Niterói, desde o processo de mobilização social no fim da década de oitenta (a partir de 1987 especificamente), foi uma cidade que obteve projeção internacional com as práticas desenvolvidas em favor do bem-estar e da garantia dos direitos da criança e do adolescente (Anexo 1), sem estabelecer qualquer tipo de distinção ou discriminação. Nota-se que, mesmo possuindo avanços em relação aos municípios adjacentes, a cidade apresenta uma estrutura ainda muito aquém diante da realidade exigida por seu cenário social.

A sociedade civil organizada através do Fórum DCA (Direitos da Criança e do Adolescente) e demais agentes de defesa, muito contribuiu para identificar as situações de violações aos direitos da infância, apontando alternativas para os projetos e programas idealizados e realizados no município nestes 20 anos pós-ECA.

Neste contexto, a relevância do resgate desta trajetória se apóia no fato de a cidade ter sido um dos agentes precursores da luta pela garantia de direitos, promovendo o diálogo e o conhecimento factível na interlocução com demais municípios na complexa teia de relações consolidadas na discussão da temática.

Sendo assim, a cidade foi estabelecendo diretrizes que nortearam a política de atendimento, produzindo e concentrando elementos que compunham o novo foco de atenção no atendimento ao público-alvo, subsidiando os gestores das políticas públicas.

Embora alguns avanços tenham sido obtidos nesta luta, a situação da infância sempre foi um desafio para a gestão pública, pois a cidade cresceu com a migração nos últimos anos, o que acarretou maior necessidade de ampliar o sistema de proteção à infância.

Nota-se que Niterói, por apresentar uma estrutura política consideravelmente mais avançada em relação aos municípios adjacentes (como São Gonçalo e Itaboraí), tem recebido população vinda de várias partes do território nacional, como dos municípios citados e de outros das regiões Norte e Nordeste do país. Estes dados, embora não oficiais,

se comprovam na experiência diária no campo, e podem ser inferidos do fato de o Estado do Rio de Janeiro estar entre as regiões do país que mais recebe imigrantes.

(...) os imigrantes entraram nas diferentes províncias e estados brasileiros, sendo portanto válido pensar na problemática da imigração com relação a todas as regiões brasileiras. Algumas áreas, entretanto, tornaram-se historicamente as principais áreas receptoras: primeiro São Paulo, depois Rio de Janeiro e estados do Sul. (DEMARTINI, 2006, p.116)

A legislação municipal²⁷ logo prevê que a cidade “garantirá ao seu povo o pleno exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça”, visando à garantia de uma vida plena à sociedade. Os direitos expressos nesta lei (em seu artigo 109), relativos à infância, seguem a mesma direção das legislações em vigor²⁸, mantendo o foco da proteção social.

A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) também trouxe, em 1993, a regulamentação que estabeleceu princípios para qualquer política de assistência social para crianças e adolescentes: respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito de benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade. (RIBEIRO, 2005, p.72)

Segundo Vogel apud Raphael²⁹ (1999), a situação da infância niteroiense passou a ser assunto de interesse público em 1986, quando agentes do Fórum Popular se debruçavam sobre as questões sociais deste público. No decorrer da década de oitenta, a mobilização se intensificou com destaque das ONGs engajadas nas ações destinadas às crianças.

O processo de luta para promover um sistema de proteção à infância no município foi um tanto conflituoso. As ações de intervenção popular nas políticas de assistência a

²⁷ NITERÓI. Lei Orgânica do Município. 8.742/93. LOAS. 4/4/1990. Artigo 189.

²⁸ Constituição Federal (artigo 227-1988) e Estatuto da Criança e do Adolescente (artigo 4- Lei 8.069/1990). PNAS.

²⁹ RAPHAEL, M. das G.S. Conselho Tutelar: a participação popular na construção da cidadania da criança e do adolescente em Niterói- RJ- Dissertação de Mestrado em Ciências Políticas, Universidade Federal Fluminense, 1999.

esse grupo esbarravam em obstáculos como as relações entre a sociedade civil e o Estado nos processos decisórios das políticas.

Raphael também registra que elementos como resistências associados às relações de interesse político compunham o cenário de lutas e embates para que, de fato, pudessem se implementar os dispositivos de proteção, como o Conselho de Direitos (CMDCA). Destaca-se que estes elementos são constitutivos das relações que se estabelecem na própria dinâmica da política, a qual também é composta por relações de disputa de poder, prestígio social, conflitos de interesses, entre outros aspectos.

Contudo, nesta complexa teia de relações entre sociedade civil e Estado, o ganho societário da cidade neste período se deu com a implantação do I Conselho Tutelar em 1993, um dos primeiros no território nacional. Atualmente, este órgão está sob sua sexta gestão e apresenta uma infra-estrutura física muito melhor do que nos anos anteriores, mesmo com algumas deficiências. Ainda é considerado a referência no município pela experiência consolidada ao longo dos anos. Relevante pontuar que este mesmo Conselho já foi considerado referência nacional, tendo recebido, no ano de 2008, representantes do Unicef interessados em conhecer os avanços obtidos e as ações planejadas na política de proteção à infância na cidade.

Os primeiros anos após a promulgação do ECA foram fundamentais para colocar em prática os projetos societários de cidadania, cuja participação popular ganhou destaque, pois assim,

A sociedade passou a dispor de instâncias responsáveis por zelar pela garantia de direitos da criança e do adolescente, com poderes para aplicar medidas de proteção destinadas a crianças e adolescentes sempre que estes direitos, reconhecidos na Lei, forem ameaçados ou violados. (DA CRUZ, 2006, p.43)

Além da própria implantação deste Conselho Tutelar, outro desafio, segundo Raphael (1999), foi a realização da 1ª Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, em 1997, na qual, entre as propostas delineadas e aprovadas, destaca-se a 4ª delas, que explicitava: “Criar mais três Conselhos Tutelares, 01 (um) na Região Grande Centro Norte, outro em Pendotiba e 01 (um) na Região Oceânica, em função da demanda apresentada pela estatística do Conselho” (RAPHAEL, 1999, p.77).

Afirma a autora que esta proposta surgir da insatisfação da população com a existência de um único Conselho Tutelar, que não supria a crescente demanda, além de não possuir a infra-estrutura adequada para realizar todos seus atendimentos com qualidade³⁰. O trabalho não se esgota nesta simples abordagem, pois apresenta uma ampla discussão sobre o processo de construção da política para a criança em Niterói, trazendo uma reflexão que se articula com a proposta desta dissertação, ou seja, compreender como a cidadania da criança e do adolescente vem sendo desenvolvida no decorrer dos anos.

Esta abordagem inicial procurou fazer uma breve retrospectiva sobre uma parcela da estrutura de assistência à infância no município de Niterói, logo após a promulgação do ECA. Neste tópico, ainda que muito brevemente, buscou-se retomar algumas ações ainda presentes no cotidiano da política de proteção, reafirmando a responsabilidade do Estado e da sociedade civil na atenção aos direitos sociais desse público.

A história da mobilização pela defesa dos direitos da infância em Niterói é composta de muitas contribuições que possibilitam uma melhor compreensão e análise dos caminhos trilhados, seja no campo governamental ou não, que desempenharam um importante papel no protagonismo político e social em face dos interesses do segmento infante-juvenil.

A partir destas contribuições, pode-se perceber que a cidade sempre se manteve implicada na garantia dos direitos infante-juvenis, ainda que em meio a muitos embates conflitantes e dificuldades, revelando momentos de avanços e retrocessos para consolidar suas metas.

2.4. A REDE MUNICIPAL DE ATENÇÃO INTEGRAL AOS DIREITOS DA INFÂNCIA E SUAS TRAJETÓRIAS E DESAFIOS NO SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL NITEROIENSE

A ruptura causada pela Doutrina da Proteção Integral em relação à anterior, da Situação Irregular, indica os avanços obtidos no campo da proteção à infância.

As relações entre os organismos de proteção estabeleceram novas diretrizes quanto às ações a serem desenvolvidas, definindo um novo panorama no sistema e definindo

³⁰ Questão aprofundada no capítulo 3.

competências quanto às funções desempenhadas. A democracia se dá também pelo viés da ruptura estabelecida nas formas de inserção no sistema de proteção.

Um quadro ilustrativo desta proteção é proposto por Brancher (2000):

QUADRO 2. COMPARAÇÃO ENTRE AS DOCTRINAS DA SITUAÇÃO IRREGULAR E DA PROTEÇÃO INTEGRAL

ASPECTO	ANTERIOR	ATUAL
Doutrinário	Situação Irregular	Proteção Integral
Caráter	Filantrópico	Política Pública
Fundamento	Assistencialista	Direito Subjetivo
Centralidade Local	Judiciário	Município
Competência Executória	União/Estados	Município
Decisório	Centralizador	Participativo
Institucional	Estatal	Co-Gestão Sociedade Civil
Organização	Piramidal Hierárquica	Rede
Gestão	Monocrática	Democrática

FONTE: FUNDESCOLA/MEC, 2000, p.126.

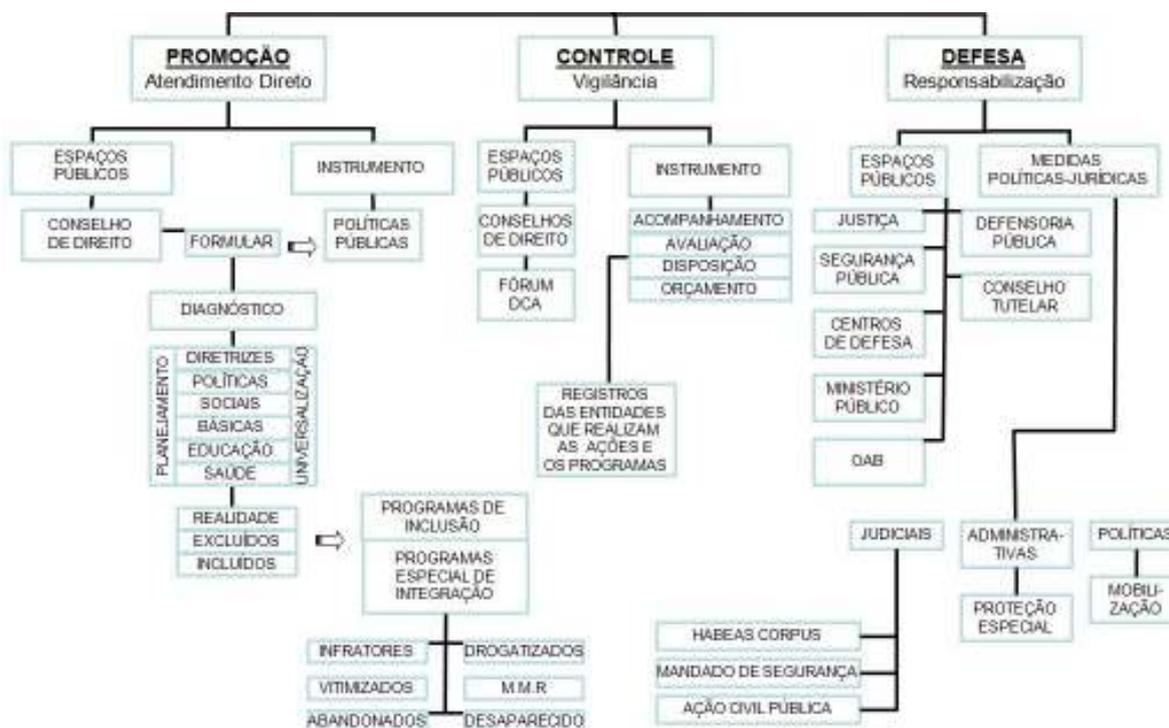
Este quadro detalha as principais mudanças ocorridas no Brasil no que se refere à reforma das bases políticas para a infância, com destaque especial para o paradigma da proteção integral. Este aspecto é importante no sentido de se tornar perceptível a concepção sistêmica de política que estabelece os novos conceitos das bases protecionistas a este segmento.

Sabe-se que embora o campo da proteção integral esteja perfeitamente delineado, são constantes os desafios encontrados para tornar real a Doutrina proposta pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, o que exige maior conhecimento e compromisso sobre e com as questões relativas aos direitos de seu público alvo.

Este desafio pode ser expressado pela nova configuração das bases políticas compreendidas e sistematizadas de forma a compor o Sistema de Garantia de Direitos (SGD), considerado como uma instância de defesa dos direitos da criança e do adolescente introduzidos pelo ECA.

O QUADRO A SEGUIR REPRESENTA O MECANISMO OPERACIONAL DESTESISTEMA QUE COMBINA O CONJUNTO DE AÇÕES INTEGRADAS, AS QUAIS PODEMOS DEFINIR COMO AÇÕES INTERSETORIAIS QUE VISAM A POTENCIALIZAÇÃO DA PROMOÇÃO E PROTEÇÃO DOS DIREITOS DA INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA.

QUADRO 3 – SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS



FONTE: PROMOTORIA DA INFÂNCIA E JUVENTUDE, 2009.

O SGD compõe uma rede integrada de assistência e proteção aos direitos da infância e da adolescência. Para melhor situar esta concepção de ações integradas em rede, situar-se-á a experiência da atuação do município de Niterói através da Rede de Atenção Integral aos Direitos da Criança e do Adolescente.

[O SGD] compreende ações para a prevenção, promoção e defesa dos direitos. É o fio condutor para a realização de uma intervenção pautada no princípio de cooperação, cujo objetivo é a proteção integral dos direitos infanto-juvenis, alçados à condição de prioridade absoluta. O SGD é caracterizado pela articulação entre a sociedade e o poder público, visando ao funcionamento dos mecanismos de defesa, à promoção e ao controle social dos direitos humanos das crianças e dos adolescentes. A competência-fim do sistema é a efetivação dos direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais das crianças e dos adolescentes. (DOS SANTOS, TORRES, NICODEMOS E DESLANDES, 2009, p.46 e 47)

Dentre os dispositivos que compõem a rede no Sistema de Garantia de Direitos da infância em Niterói e exercem o controle social das políticas para a infância, destacam-se:

a) CMDCA- Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

O ECA estabelece, em seu artigo 88, as diretrizes da política de atendimento, e a criação dos Conselhos de Defesa dos Direitos da Criança é uma delas.

II - criação de conselhos municipais, estaduais e nacionais dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais. (BRASIL, 1990)

Tavares define estes conselhos como

(...) órgãos colegiados criados por lei, em todos os entes da federação, formados paritariamente por membros das alas governamental e não governamental, com a missão institucional de decidir, e ainda, controlar as políticas públicas relacionadas à infância e à adolescência. (TAVARES, 2008, p.310)

A função assumida neste dispositivo é de interesse público relevante, não sendo remunerada (artigo 89 do ECA), exatamente pelo caráter político e transitório das atividades por ele exercidas, impedindo que a função seja utilizada como forma de sustento por seus componentes. A composição é paritária, entre efetivos e suplentes, sendo metade composta por membros do governo e a outra parte por membros da sociedade civil.

Sobre suas funções citam-se:

- Deliberação e o controle das ações relacionadas à política de atendimento.
- Gestão dos fundos dos direitos da criança e do adolescente.
- Registro e inscrição dos Programas das entidades de atendimento.
- Organização do processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar.
- Controle da atuação dos conselhos de direitos da criança e do adolescente.

b) Fórum DCA - Fórum dos Direitos da Criança e do Adolescente.

O Fórum DCA de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente de Niterói constitui-se enquanto “canal de intercâmbio permanente entre as entidades que atuam na

área da infância e adolescência e a sociedade civil de modo geral” (RAPHAEL, 1999, p.85), como um sistema descentralizado e participativo, formado por representantes do governo e da sociedade civil, oportunizando a partilha de experiências e elaboração de propostas norteadoras de ações políticas. “Entretanto, viabilizar a implementação dessas propostas depende de maior articulação desses organismos e da vontade política dos governantes, em priorizar a política social” (Id.Ibid., p. 72).

É instância de representação formal da sociedade civil organizada do município de Niterói, com o objetivo de formular, propor e assegurar políticas de atendimento que promovam a garantia e conquista dos direitos civis e sociais da criança e adolescente. Outra finalidade do Fórum é a mobilização, pela qual ele articula e fortalece a Rede Integral de Proteção à Infância e Juventude (níveis municipal, estadual e federal) através de ações conjuntas e sistematizadas, preventivas ou de combate à violação dos direitos da Criança e Adolescente de Niterói.

c) CTs - Conselhos Tutelares

De acordo com artigo 131 do ECA, o Conselho Tutelar “é um órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos nesta Lei” (BRASIL, 1990).

A função base deste órgão é assegurar os direitos fundamentais de seu público alvo, aplicando medidas de proteção conforme aludem os artigos 98 e 101 da legislação estatutária e apontando ao Conselho de Direitos as violações presentes no cenário social que comprometem os direitos da infância e adolescência, exigindo formulação de políticas que sejam materializadas pelo poder executivo municipal³¹.

d) Juizado da Infância e Juventude

Através da legislação estatutária firma sua atuação no campo jurídico, não mais se atendo a resolver questões de cunho social. Sua natureza processual enquanto órgão de controle jurisdicional ganha amplitude, legislando igualmente para todas as crianças e adolescentes.

³¹ Ampliação da discussão em torno da temática no capítulo III.

d) MP - Ministério Público

Tem a incumbência de exercer a fiscalização dos demais operadores de direitos, tendo competência para processar e julgar os atos da administração pública associados aos interesses difusos e coletivos da crianças, tais como educação e saúde. Fiscaliza rigorosamente o cumprimento da legislação (ECA).

A atuação da rede não está limitada à organização e mobilização de movimentos sazonais (ou seja, suas ações se dão de forma contínua sem se restringir a marcos históricos). A cada mês, sua temática aborda pautas específicas associadas às políticas delineadas para a infância, revelando o caráter da interdisciplinaridade de sua metodologia sistemática e, conseqüentemente, de suas ações, visto que “a organização destas ações em rede é um dos grandes desafios para a implantação de políticas públicas no município” (RAPHAEL, 1999, p.107).

Das discussões que se geram (também) em torno de uma política mais efetiva na área, destacam-se:

QUADRO 4 - MECANISMOS DE ARTICULAÇÃO E DE PROTEÇÃO À INFÂNCIA NO SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS

DISPOSITIVOS DE ARTICULAÇÃO DAS POLÍTICAS	PRINCIPAL OBJETIVO
CMDCA-Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente	Definir e controlar as políticas públicas relacionadas à infância e à adolescência, apontando ao poder executivo as violações ocasionadas no território.
CCSP-Conselho Comunitário de Segurança Pública	Fomentar as discussões em torno das atribuições da DPCA, rediscutindo o fluxo de atendimento ao adolescente infrator e às questões que envolvem a segurança da criança e do adolescente em seus aspectos gerais.
Comad-Conselho Municipal de Atenção às Drogas	Fomentar discussões e elaborar ações em torno das questões voltadas às políticas de prevenção e de combate às drogas no campo da garantia dos direitos da infância.
CG-Conselho Gestor	Fomentar discussões e avaliar as situações relativas à saúde (também da criança e do adolescente), pensando alternativas para a melhoria da qualidade dos atendimentos. Este Conselho segue as diretrizes do SUS.
Comped-Conselho Municipal de Pessoas com Deficiência	Destina-se a discutir e pensar ações que visem o cumprimento dos direitos de seu público alvo.
Fórum DCA-Fórum dos Direitos da Criança e do Adolescente	Composto pela sociedade civil organizada. Promover debates que visam o fortalecimento do SGD-Sistema de Garantia dos Direitos.
Fórum de Saúde Mental	Pensar e desenvolver ações voltadas às questões associadas à saúde mental, atua através do Capsi-Centro de Atenção Psicossocial para a Infância.
Rede Centro	Núcleo de atenção.
Recizon-Rede Comunitária da Zona Norte de Niterói	Promover debates e ações voltadas especificamente à Zona Norte de Niterói, visando garantir direitos de crianças e adolescentes através de parcerias.
Comitês Praias da Baía	Trabalhar com a criança e com o adolescente dentro de seu território, de forma a integrá-los nas questões de seu interesse.
CMAS-Conselho Municipal da Assistência Social	Verificar o fundo da assistência e desenvolver programas direcionados à infância através de ações conveniadas com entidades de atendimento.
Ministério Público (Promotoria da Infância e Juventude)	Fiscalizar mecanismos de proteção e a política local, revendo ações que têm sido desenvolvidas, avaliando-as e estabelecendo novas diretrizes de ações políticas em prol do combate às violações que se apresentam. ³²

³² Atualmente, a Promotoria da Infância e Juventude de Niterói tem promovido junto aos demais operadores do SGD planos de ações sobre algumas políticas como população de rua, SINASE e Plano Municipal de Convivência Familiar e Comunitária.

Algumas destas diretrizes não são específicas à temática da infância, contudo, ela sempre se constitui como ponto de pauta de extrema importância nas agendas que se destinam à defesa dos direitos deste segmento. Entende-se que, nesta perspectiva, as ações desempenhadas tornam-se uma tarefa que requer interlocuções produtivas com os serviços públicos, de modo a potencializar forças coletivas de pressão chamando a atenção do governo para as demandas que se configuram no território.

Esta iniciativa vem revelar ao Estado e ao município as responsabilidades que lhes cabem enquanto gestores públicos diante das complexas questões que permeiam as políticas para a infância e adolescência.

A crença na luta por políticas públicas permeia a rede, ao longo de sua existência, porém ela passou a ser tida como um modo de operação dessa política, diferente de um movimento de reivindicação. O fluxo de atendimento integrado proposto foi concretizando sua forma de funcionamento, sua metodologia de operação da articulação. A inclusão de novos atores nesse fluxo foi dando outra configuração a essa rede, pois, com a entrada dos serviços de atendimento governamentais e não-governamentais, ela foi-se consolidando como uma rede técnica e política, situando-se, por vezes, num lugar de mediação entre a assistência direta e a gestão. (NASCIMENTO, 2006, p. 81)

Assim como os movimentos de direitos humanos na década de 70 fortaleceram-se através das denúncias sobre a situação de maus-tratos e de crimes contra a vida dos opositoristas ao regime militar, o movimento em prol da construção do ECA e de sua efetivação consolidou-se na década de oitenta. Isto resultou nos objetivos de organizar a sociedade civil de forma agregada e articulada, além de trazer avanços para a política de proteção aos direitos da criança e do adolescente.

Na condição de se constituir um mecanismo de proteção e de controle das políticas para a infância nas mãos da sociedade, a Rede de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente do Município de Niterói, que compõe o Sistema de Garantia de Direitos, há 12 anos (foi criada em 1998) vem inserindo no debate das discussões políticas temas de relevância pública na área a que se destina³³.

³³ Ver Processo de construção histórica da rede de Niterói e suas experiências, no trabalho monográfico de VIEIRA. A Rede de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente de Niterói: A Garantia dos Direitos Violados. Niterói, 2009, p. 32-38.

Dentre seus objetivos, destacam-se a luta pelo rompimento do ciclo de violência e de violação de direitos gerado em torno da população infanto-juvenil, o estabelecimento de um fluxo de atendimento integrado entre os órgãos dos casos que envolvem maus-tratos e a formulação e construção de estratégias de prevenção e ações concretas que resultem na mudança da atual situação socioeconômica destas crianças, apontando assim que é preciso re construir e ampliar as ações para que se efetive o Estatuto da Criança e do Adolescente.

A rede atua como instância de controle social sob os parâmetros e diretrizes que regem as ações direcionadas à formulação e implementação de políticas específicas ao seu público demandatário; “como produção sócio-histórica, e não como objeto inerente a uma ordem ‘natural’ ou a-histórica” (NASCIMENTO, 2006, p.1). É um movimento social de expressiva e significativa implicação política, que legitima a participação.

[A participação cidadã] é um direito e um componente essencial de cidadania ativa. É o processo de conscientização que resulta em ações coletivas de promoção da cidadania. Refere-se a formas legítimas de participação da população na esfera pública e política. (RIZZINI, 2005, p.8)

A rede, em sua trajetória, apresentou avanços e rupturas na forma como projetava e definia suas prioridades de ação. Conforme registra Raphael (1999), na década de noventa não era possível falar da existência de uma rede de proteção integral da infância. Levando-se em consideração suas linhas de ação, a autora distinguia entre campo de ações e rede de proteção, já que “estas não eram interligadas, não estavam integradas em uma política pública voltada para as questões sociais da área. Cada entidade definia sua prioridade de ação e elaborava seus projetos de atendimento para a captação de recursos” (RAPHAEL, 1999, p.101).

Quanto ao contexto social mobilizatório, a rede municipal vem apresentando ao longo dos anos uma expressividade relevante do ponto de vista político e democrático, uma vez que “os gestores municipais passaram a ser pressionados pelas instâncias que a compunham. (...) Com isso, a articulação desses agentes passou a mostrar uma outra forma de gestão da política de atendimento dos direitos das crianças e adolescentes do município” (VIEIRA, 2009, p. 37).

Gohn (2003) acrescenta que, na atualidade, os principais movimentos sociais atuam por meio de redes sociais, seja qual for a escala territorial, a qual não apresenta qualquer

obstáculo que venha impedir o estabelecimento de articulação, parcerias e acordos, sendo esta rede cada vez mais tecida por um emaranhado de propostas, idéias e pensamentos racionais que possam contribuir politicamente para a realidade apontada mediante o diagnóstico social levantado.

A Rede não é um simples ajuste técnico, metodológico e administrativo, mas implica uma mudança cultural e comportamental. É uma oportunidade estratégica de construção de ambientes para novas posturas e de instrumentos de apoio que fazem parte de um processo de mudança em curso. (BNDES-SOCIAL, 2002)

Nota-se que a Rede Municipal de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente de Niterói, mesmo diante de muitos obstáculos, tem caminhado paulatinamente para a implementação de uma política municipal de enfrentamento à violação dos direitos da infância e juventude, experimentando uma proposta de gestão coletiva aberta democraticamente à contribuição de diferentes atores.

Tal dispositivo se instrumentalizou no artigo 86 preconizado no ECA, o qual dispõe que “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, das três esferas da federação” (BRASIL, 1990, p.46). Sua instrumentalização lhe garantiu a legitimidade e validade institucional, ganhando assim respeito do governo e de toda a sociedade, o que de certa forma fortalece suas ações no cenário do sistema de garantia de direitos.

Conceitos de redes têm sido formulados em diferentes disciplinas a partir de metáforas que remetem a inter-relações, associações encadeadas, interações, vínculos não hierarquizados, todos envolvendo relações de comunicação e/ou intercâmbio de informação e de trocas culturais e interculturais. (LOPES, 2002, p.3)

O processo de construção da rede de Niterói caracterizou-se como um importante movimento engajado na luta pela formulação de políticas públicas que atendessem ao interesse da criança e do adolescente. Este movimento, também caracterizado por um processo não linear e com conflitos, apresenta em seu ciclo organizacional metas que exigem a implementação de políticas mais eficazes e menos precárias.

Estas metas objetivam mecanismos estratégicos para a minimização ou extinção da condição de violência na qual se encontra a criança e o adolescente. Todas as metodologias viáveis para o avanço dos procedimentos se constituem como dispositivos de intensa aplicabilidade no sistema de garantia de direitos.

A partir da experiência consolidada, intensificam-se as forças de mobilização, alcançando assim novos padrões de intervenções políticas para o fortalecimento da própria rede. “Os mecanismos informais de integração social nas redes societárias que criam identidades são mais importantes do que as políticas sociais de empregos precários e assistencialistas” (GOHN, 2001, p.28).

Um outro aspecto observável e importante a ser registrado é o fato de a rede ter como um de seus princípios a gestão coletiva, pois é ela que garante êxito ao processo de suas construções.

Nesta dinâmica estabelecida nas relações de seus membros, o fator hierarquia não se apresenta, mantendo-se um alto grau de coletividade nas deliberações feitas através de discussões negociadas, fazendo com que a proteção integral à criança e ao adolescente se constitua a base do consenso ético-político.

As redes pressupõem³⁴ uma forma de organização horizontal, não-hierarquizada, que permite a reunião dos diferentes atores sociais em torno de uma proposta comum, aqui sustentada na proteção social de crianças e adolescentes. Sua organização é defendida por valorizar a complementaridade das ações e a potencialização dos recursos disponíveis. A rede, vista nessa perspectiva, se opõe ao cenário político, histórico e social que permanece atual, marcado pelo comando vertical, pelo sectarismo dos estabelecimentos de atendimento, pela fragmentação dos serviços e pela ausência ou superposição de ações. (NASCIMENTO, 2006, p.07)

Com base nas afirmações do autor, podemos avaliar o atendimento em rede como uma forma integrada ao estabelecimento de parcerias que se caracteriza pelo diferencial na dinâmica de fomentação de políticas públicas. Essa relação de experiências se pauta em uma das diretrizes da política de atendimento preconizadas no artigo 88 do ECA, a política

³⁴ - A noção de rede remete-se à idéia de constituição de um determinado plano horizontal formado por conexões entre pontos que reservam certa distância uns dos outros.

da opinião pública no sentido da indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade.

As experiências múltiplas vêm criar nos atores sociais responsabilidade política e criar novos espaços que ampliem a consciência cidadã e a atuação da sociedade nas questões que são de seu interesse, já que “cidadania exige participação: participação pressupõe conhecimento das pessoas acerca dos fenômenos sociais que afetam uma dada comunidade” (BARROS E SUGUIHIRO, 2007, p.94).

Como já registrado, a atuação destes movimentos foi essencial para os processos de formulação, aprovação e implementação da lei estatutária.

A participação cidadã é lastreada num conceito amplo de cidadania, que não se restringe ao direito ao voto, mas constrói o direito à vida do ser humano como um todo. (...) Ela se funda também numa concepção democrática radical que objetiva fortalecer a sociedade civil no sentido de construir ou apontar caminhos para uma nova realidade social (...). Ela envolve direitos e deveres, os quais na perspectiva cidadã, articulam-se à idéia de civilidade, a concepção republicana de cidadão. (GONH, 2003, p.18)

Cabe registrar que os elementos estão presentes neste consenso de forma articulada e desempenham um papel fundamental para o fortalecimento do Sistema de Garantia de Direitos, bem como para o crescimento e amadurecimento político dos atores envolvidos nesta luta mobilizatória.

Destacam-se os posicionamentos na arena conflitante, onde os embates muitas das vezes são internos, pela falta de compreensão do próprio sistema ou suprimento imediato (através das políticas) das demandas sociais que emergem sempre em tom de desafio.

Cada movimento tem a sua história sócio-política construída independentemente do processo pelo qual essa história foi gerada. “Todos os fenômenos culturais e sociais são históricos” (BEHRING E BOSCHETTI, 2008, p.34). O mais importante é não desbancar a valorização de determinados acontecimentos sociais que merecem destaque na história, considerando que estes, enquanto fenômenos sociais, convictamente puderam oferecer sua mais vasta contribuição para o fortalecimento de suas próprias identidades, subjetividades e potencialidades. Neste sentido, é ir contra o esvaziamento político citado por Rauter, ao destacar que:

As categorias políticas são transformadas em categorias psicológicas; o importante não é o que se faz, como se faz ou para que se faz, mas o que se sente. Há um esvaziamento político, há uma psicologização do cotidiano e da vida social, produzindo-se uma oposição entre os domínios público e privado. (RAUTER, 2002, p.59)

A ênfase na expressão “Rede”, dada de forma insistente no desenvolvimento desta abordagem, objetiva situar um único elemento que incorpora todos os mecanismos de proteção no Sistema de Garantia de Direitos à infância em Niterói.

Duas diretrizes fundamentais para a nova política de atendimento à infância e adolescência estão indicadas nas duas principais legislações a respeito, o ECA, no Artigo 88, inciso I, bem como na Carta Constitucional, no parágrafo 7º do artigo 227, combinado com o artigo 204, inciso II. São a descentralização político-administrativa e a participação da população na formulação e controle das políticas e ações em todos os níveis de federação, por meio de organizações representativas.

Esta disposição geral apontada pela lei desmonta o sistema da centralidade das políticas e traz a idéia de co-responsabilidade entre as instâncias de governo juntamente com a sociedade civil organizada, o que é uma forma legal e inovadora de monitorar as políticas que vêm sendo desenvolvidas, como afirma Moreira:

Dessa forma, a ênfase dada é voltada a suas contribuições para a política municipal em prol dos interesses de direitos da infância e adolescência. Estão inseridos neste movimento atores sociais dos mais variados segmentos sociais, como entidades governamentais, não governamentais e sociedade civil, articulados em um mesmo propósito. “Estas ações são atuações do núcleo gestor da Rede Municipal de Niterói” (NASCIMENTO, 2006, p.10).

As redes se constituem como a estrutura da sociedade contemporânea globalizada, as quais se referem a um tipo de relação social, atuam segundo objetivos estratégicos e produzem articulações com resultados relevantes para os movimentos sociais e para a sociedade civil em geral. (GOHN, 2003, p.63)

A observância quanto aos mecanismos de fiscalização do cumprimento dos direitos e da sanção às suas violações são um grande avanço no campo da legislação.

O papel da sociedade é fundamental para fortalecer o sistema de proteção social à infância e à adolescência, tendo em vista que, sendo a responsabilidade constitucionalmente delegada a todos os atores sociais para a garantia de direitos e proteção a toda e qualquer forma de violência, as redes de mobilização ganham mais visibilidade e legitimidade com a participação democraticamente integrada de todos os segmentos sociais inseridos no contexto abordado.

Ao se propor apresentar o Sistema de Garantia de Direitos pelo viés da temática “Rede”, buscou-se reforçar a importância da mobilização social no Sistema de Garantia de Direitos do Município de Niterói. Esta rede se constitui enquanto dispositivo³⁵ de operacionalização na condução das políticas³⁶, cuja expressividade no cenário político municipal revela as fragilidades e potencialidades adquiridas ao longo de sua história, construídas através das mais inovadas experiências no campo das lutas sociais em prol da garantia da cidadania, exercício da democracia e defesa dos direitos humanos da infância.

³⁵ Ver NASCIMENTO (2006).

³⁶ Estando estas em total consonância com as diretrizes da Política Nacional de Assistência Social, aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social em 22 de setembro de 2004.

3. DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: OLHARES, ASPECTOS TEÓRICOS E PRÁTICAS SOCIAIS

“A palavra progresso jamais terá sentido enquanto houver no mundo crianças infelizes.”

(Albert Einstein)

Os pressupostos que constituem as bases das políticas sociais destinadas à infância na história do país apresentaram, no decorrer deste processo, muitas mudanças que trouxeram novas concepções e intervenções políticas acerca da proteção e da garantia de seus direitos. Entretanto, alguns aspectos presentes na intervenção protecionista ao sujeito infantil revelam práticas antigas paradoxalmente ainda desenvolvidas, mesmo após as inovações adquiridas no campo de assistência a este segmento.

Dentro desta perspectiva, o presente capítulo busca inicialmente apresentar uma breve síntese sobre a definição do termo “violação de direitos”, situando seus aspectos conceituais no contexto da proteção integral. Temáticas como Conselho Tutelar (e alguns elementos que compõem seu universo) e a Zona Norte de Niterói integram parte da discussão proposta, objetivando estabelecer uma relação entre ambas para mais bem situar a compreensão do contexto pesquisado. O capítulo conclui-se com uma exposição dos resultados obtidos a partir do levantamento e análise dos dados relativos aos casos acompanhados pelo III Conselho Tutelar nos anos de 2008 e 2009.

As análises focam-se em dois tipos de violações, dentre as quais foram priorizadas as áreas de Convivência Familiar e Comunitária e Educação. Esta escolha deve-se à constatação de que a maioria das violações concentra-se nestas áreas.

Na avaliação da forma como as políticas públicas sociais vêm sendo direcionadas para este segmento em Niterói, buscamos entender como tem sido traçado o caminho que substitui os paradigmas que vinham orientando e direcionando as ações desenvolvidas.

Ainda considerando a proposta da pesquisa, entende-se que os resultados expressados pelos indicadores sociais podem, a princípio, contribuir para a política local, bem como para o direcionamento de novas ações a serem consolidadas, visando tão somente a provisão de condições adequadas ao desenvolvimento das crianças e adolescentes.

3.1. VIOLAÇÕES DE DIREITOS: ALGUMAS NOTAS PARA O DEBATE

A concepção adotada sobre esta temática no presente trabalho se associa à idéia de confronto entre o projeto societário de cidadania (que delineou novos paradigmas quanto à proteção social dos direitos do cidadão) e as práticas sociais que se contrapõem a seus objetivos.

A palavra *violação* é dicionarizada como *ato ou efeito de violar*, ou seja, ofender com violência.

Na concepção adotada pela proposta deste trabalho, violação compreende qualquer atitude transgressora dos projetos político-jurídicos que afirmam os direitos de cidadania no contexto de um Estado democrático de direito. A idéia de direitos sociais supõe (dentro do capitalismo) a ampliação, a universalização dos bens e serviços a toda a população, sem restrições. Na literatura acadêmica, este conceito não tem uma definição precisa.

Neste sentido, as violações aqui entendidas incorporam ações que não respeitam este princípio e o posicionamento do indivíduo no cenário social como digno de tratamento igualitário em face das legislações e políticas que estruturam aquela sociedade.

À medida que estes direitos não são respeitados e/ou cumpridos, pela sociedade, família ou poder público, as violações ocorrem, desqualificando estes sujeitos enquanto cidadãos que possuem direitos.

Entende-se nesta perspectiva que as violações de direitos se distinguem do conceito de violência, considerando que toda violência pode ser considerada uma violação de direitos, mas nem toda violação de direitos pode ser considerada uma violência, mas sim se reproduzir de tal forma a se configurar em tal fenômeno.

Diante da complexidade que envolve a temática, o que se avalia é que, em ambas as formas de atentado aos direitos do sujeito, são notórias as condições sociais e políticas inseridas no contexto do capitalismo, as quais se constituem como pano de fundo para sua reprodução.

Estas práticas podem ser desenvolvidas pelos diversos segmentos e instâncias sociais e expressam a dinâmica das relações que se constroem entre sociedade e Estado, conforme nos aponta Da Silva e Silva:

(...) seria possível considerar numa sociedade como a brasileira, marcada por um processo de transformação acelerada em menos de meio século, que o elemento destrutivo da violência ainda é a característica hegemônica nas relações estabelecidas entre os órgãos do Estado e os grupos sociais e entre estes. (DA SILVA E SILVA, 2005, p.18)

No contexto da perspectiva de proteção integral dos direitos da infância e adolescência, as violações compõem um universo de tipificações que se expressam através destas práticas.

Para situar o universo das violações, o governo federal criou o Sistema de Informação para a Infância e Adolescência (Sipia), importante mecanismo estrategista na defesa dos direitos da criança e do adolescente.

3.2. SISTEMA DE INFORMAÇÃO PARA A INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA: ASPECTOS SOBRE SUA INSTRUMENTALIDADE

A SEDH (Secretaria Nacional de Direitos Humanos) criou um importante instrumento para a coleta de dados que buscavam viabilizar estratégias de defesa aos direitos da criança e do adolescente. O Sipia³⁷ é um “software de gestão” que gera um banco de dados alimentado por informações advindas dos dados dos Conselhos Tutelares.

O Sipia possui uma função dupla de fundamental importância para a formulação das políticas, pois ao mesmo tempo em que registra os direitos violados, também subsidia a definição das políticas públicas de atendimento a este segmento específico. Sua relevância também se atribui à possibilidade de dar visibilidade à situação da infância bem como à capacitação dos Conselheiros Tutelares.

³⁷ O sistema exige equipamento específico, com capacidade para receber e armazenar os dados; processá-los e disponibilizá-los via internet. Além disso, mais que um Sistema Operacional, o Sipia pode se tornar uma importante ferramenta política ao proporcionar dados que possibilitam a formulação de políticas públicas (FREITAS, 2005).

A Lei 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente) cria os Conselhos Tutelares que têm como finalidade primeira o atendimento aos direitos de crianças e adolescentes sempre que estes estejam sendo violados ou ameaçados, e os Conselhos de Direito (Municipal, Estadual e Nacional), com a atribuição de formular políticas voltadas para a infância e adolescência. A integração entre a demanda que chega aos Conselhos Tutelares e o estabelecimento de prioridades do ponto de vista de formulação de políticas pelos Conselhos de Direitos é um ponto nevrálgico da Lei 8.069/90, e é nessa articulação que o Sípia desempenha papel fundamental. (FREITAS, 2005, p.47)

Um dos grandes desafios é a implementação do sistema na maioria dos municípios brasileiros, conforme nos aponta Da Silva e Silva (2005), no que se refere à falta de estrutura material nas diversas unidades da federação, bem como à falta de uma cultura funcional voltada à coleta e sistematização dos dados. Aspectos como qualidade e acesso adequado são elementos fundamentais que compõem o processo de sua construção.

Em Niterói, segundo experiências de alguns militantes da área, não houve êxito nesta tentativa, em razão de questões técnico-burocráticas e falta de interesse político. Nota-se que o sistema possui um caráter relevante no que diz respeito à confiabilidade dos dados sistematizados, fazendo-se extremamente necessário para subsidiar o trabalho dos operadores de direitos.

Um desafio que acompanha a construção de um sistema de informações como o proposto é, em primeiro lugar, conseguir garantir a qualidade e o acesso adequado à informação fornecida pelos órgãos que estão na ponta do sistema, neste caso em particular os Conselhos Tutelares nos municípios e, de forma secundária, nos estados. (DA SILVA E SILVA, 2005, p.48)

As codificações das violações de direitos definidas no Sípia (Anexo II) nos apresentam a dimensão das situações que comprometem os direitos infanto-juvenis. A reprodução dessas violações tem se tornado tão crescente e freqüente que o próprio sistema, em sua versão original, aponta a extrema necessidade de ser realizada uma revisão, de modo a acrescentar as novas codificações que não tivessem sido previstas.

Percebe-se que a falta do sistema nos Conselhos Tutelares tem se tornado um obstáculo, à medida que torna mais burocrático para os conselheiros o preenchimento dos prontuários de atendimento, o que pode dificultar uma análise mais precisa em futuras pesquisas que se foquem na codificação das violações identificadas.

Esta necessidade permite uma reflexão mais sistemática sobre a utilização do Sipiá como ferramenta de registro e de controle de dados que, de certa forma, podem direcionar com maior precisão as ações desenvolvidas no enfrentamento de todas as formas de violação dos direitos destes segmentos.

3.3. O III CONSELHO TUTELAR DE NITERÓI: UMA HISTÓRIA DE LUTAS, AVANÇOS E DESAFIOS

O Conselho Tutelar é uma das grandes inovações estabelecidas pela legislação no que tange a estrutura sistemática da proteção à infância e adolescência, ele é “um órgão público e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente” (BRASIL, 1990, Artigo 131).

A inovação se dá pela via da participação societária, permitindo à sociedade a escolha dos agentes de defesa que compõem seu corpo colegiado, além de acompanhar de forma mais próxima as questões relativas aos interesses da infância. “É no contexto democrático que a busca por mecanismos de participação revela sentido e forma” (DE ANDRADE, 2005, p.19).

Segundo Diácomo (2008), o Conselho Tutelar não tem personalidade jurídica, mas sim judiciária, na medida em que adquire capacidade de ser parte, para a defesa em juízo de seus interesses. Possui, portanto, um princípio desjurisdicionalizador, pois tira do âmbito da justiça os casos que não são de competência dela por não possuírem natureza jurídica, ou seja, são de natureza social.

Uma “demanda social” que precisa ter um tratamento não jurídico, mas judicial. O ECA, então, propicia uma reforma judiciária que retira do juiz de menores o papel de administrador social, que, além das suas atribuições de caráter jurisdicional, exercia uma função tutelar, e cria, por outro lado, para cumprir esse papel de administrador social o Conselho Tutelar. (DE ANDRADE, 2005, p.83)

O Conselho Tutelar não se constitui especificamente como um órgão de atendimento, ele transcende esta função a partir do momento em que se configura como um mecanismo de exigibilidade de direitos. Sua dinâmica cotidiana não deve se resumir a

fazer encaminhamentos, despachar documentos, mas também exigir a garantia de direitos violados, apontando as situações e provocando o poder público.

Percebe-se que ainda permanece o desafio de compreender sua institucionalidade por parte da sociedade, visto que o órgão ocupa um lugar intermediário entre Estado e sociedade civil.

Acompanhar os Conselhos Tutelares e procurar analisar a eficácia de suas ações exige disciplina e cuidado sob o ponto de vista do caráter investigativo científico, como também percepção das disparidades e diversidades presentes em sua implantação. Esta análise se estabelece desde o processo legal de sua constituição até as formas como se organiza para cumprir suas atribuições em meio às diversidades regionais e a estrutura de proteção social do país.

Enquanto espaços que zelam pela garantia dos direitos da criança e do adolescente, os Conselhos Tutelares devem desenvolver práticas no sentido de fazer valer esta atribuição, para o que é também necessário que sejam bem estruturados e equipados. “São nos procedimentos do atendimento que reside a possibilidade de inovação do órgão tutelar” (DE ANDRADE, 2005, p.51).

Suas atribuições³⁸ são específicas e limitadas, devendo atuar em conjunto com demais órgãos de proteção (vide QUADRO 3). Os municípios são responsáveis pela garantia de sua implantação e manutenção. Embora tenha autonomia funcional, por ser “um órgão permanente e autônomo, não jurisdicional” (BRASIL, 1990, Artigo 131), vincula-se administrativamente ao poder público, ou seja, tem o poder executivo municipal a incumbência de estruturá-lo logisticamente.

Fatores estruturais das condições político-institucionais ainda dificultam a implementação dos CTs em diversos municípios do território nacional. De acordo com o artigo 132 do Estatuto da Criança e do Adolescente, “cabe a cada município, através da lei municipal, criar pelo menos um Conselho Tutelar, composto de cinco membros, escolhidos pela comunidade local para mandato de três anos, permitida uma reeleição” (BRASIL, 1990).

Muitas são as críticas feitas aos Conselhos Tutelares e aos Conselheiros, algumas sob bases construtivamente críticas, outras apoiadas no senso comum e que não acrescentam o debate a respeito desta temática.

³⁸ Consultar artigo 136 da legislação.

O Conselho Tutelar é fruto de lutas constituídas no espaço democrático, além de uma inovação muito recente. É um meio efetivo para a transformação social da vida de seu público alvo. Por sua relevância, a notoriedade de suas atribuições deveria ser de conhecimento de boa parte ou de toda a população. Talvez por isso, ainda não seja visto como um órgão de proteção e sim como um órgão de caráter repressivo, concepção que também pode ser reforçada pela ocorrência de práticas arbitrárias cometidas por alguns conselheiros no Brasil. Esta visão equivocada sobre as características do órgão, distorce seus princípios, regidos pela Lei, e não contempla o projeto de democracia participativa.

Possibilitar à sociedade maior divulgação sobre as atribuições do Conselho Tutelar, seja qual for o instrumento a ser utilizado, é uma iniciativa plausível que deve partir tanto dos CMDCA's (principalmente nos processos de escolha dos conselheiros), assim como da parte dos Conselheiros Tutelares em exercício (através de palestras e outras fontes de comunicação, por exemplo). Esta pode ser uma perspectiva de mudança inusitada na relação entre o Conselho Tutelar e a sociedade.

No que se refere especificamente ao município de Niterói, o III Conselho Tutelar da Zona Norte tem pouco mais de cinco anos de existência, tendo sido instalado em 18 de março de 2005. Sua implantação foi fruto de uma árdua luta travada pelo Fórum DCA e pela Rede de Atenção Integral, com todos os seus atores, sinalizando à gestão municipal a real necessidade da instalação de mais um conselho, na Zona Norte. Os embates e os conflitos existentes nesta arena esbarravam entre a necessidade de executar esta política e as questões burocráticas da máquina governamental.

Conforme indicam fontes midiáticas (Anexo I), o órgão enfrentou grandes desafios quanto à sua funcionalidade. Um dos fatores a destacar é a localização. A sede original estava mal localizada, numa área inadequada para prestar atendimento à população. Vários episódios comprometeram o atendimento e a segurança da equipe de trabalho e dos usuários, até se tornar impossível a permanência do órgão no local. O CT III, então, foi sucessivamente transferido, numa situação que só se estabilizou no final de 2009. Este impasse dificultou o acesso de boa parte dos usuários, que também enfrentavam questões econômicas (em virtude da distância entre um bairro e outro), perda de fontes documentais (o que reduziu a quantificação dos dados que se propôs apresentar nesta pesquisa), mudança na rotina de trabalho (redução de carga horária e/ou interrupções dos dias de atendimento, limitações físicas para atender a população (pois nem sempre havia espaço para toda a equipe quando instalada num espaço cedido), e ruptura do sigilo nos

atendimentos realizados, em virtude de terem sido realizados, em diversas ocasiões, em meio aberto, expondo ao conhecimento público questões de interesse privado.

Esta realidade é muito comum em diversos municípios, conforme nos aponta De Andrade:

Quanto ao local de funcionamento, é evidente que a Lei não deve definir o endereço, mas as condições mínimas de funcionamento, para que não se repitam situações como um Conselho que funcionava em sala anexa ao necrotério municipal ou um outro CT que tinha sua sede debaixo de uma árvore. (DE ANDRADE, 2005, p.34)

A história deste órgão é marcada por um intenso processo de lutas, cujas bases se configuram na atuação de pessoas comprometidos em exercer o controle social das políticas, exigindo melhorias para a sua estrutura para que a população não seja revitimada no cenário de exclusão social.

3.4. O CONSELHEIRO TUTELAR: EXPERIÊNCIAS PRÁTICAS E TENDÊNCIAS

De acordo com Diácomo (2008), a função de Conselheiro Tutelar é equiparada ao Juiz da Vara da Infância e Juventude, cujas funções substituem (nesse sentido, vide at.262 da Lei 8.069/90), pois na perspectiva da proteção integral à criança e ao adolescente, impedir ou embaraçar a ação de ambos agentes de defesa constitui infração administrativa (artigos 236 e 249 do Estatuto da Criança e do Adolescente).

O Conselheiro Tutelar é autoridade pública investida de poder de mando, contudo, suas ações se destinam a cumprir as atribuições elencadas no artigo 136 da respectiva Lei.

Nota-se que para ser Conselheiro Tutelar não é necessário possuir formação acadêmica, tendo em vista que o legislador estatutário previu a necessidade de que este agente de defesa fosse um sujeito escolhido pela comunidade, alguém que tivesse minimamente experiência com o trabalho comunitário, conhecendo e estando mais próximo da realidade da respectiva localidade.

O processo de escolha para conselheiro tutelar possui como uma de suas características o jogo de interesses, em que alguns candidatos aprovados na prova de aferição, recebem apoio de partidos em troca de favores, pois o espaço do Conselho

também se constitui como espaço de poder, de articulação política, cuja essência, neste sentido aqui tratado, não é mesma que caracteriza a natureza do órgão. Há registros de irregularidades no processo em Niterói, o que já acarretou medida de impugnação pelo Ministério Público (Anexo IV).

O processo de escolha tem demandado a busca de modelos adequados de constituição do Conselho Tutelar sendo que atualmente, motivado por algumas experiências e pela opinião de especialistas, tem-se optado por introduzir no processo de escolha uma etapa de avaliação dos candidatos. Essa avaliação tem se expressado na checagem de conhecimentos objetivos sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, bem como sobre o conhecimento a respeito da realidade nacional da situação local de todas as crianças e adolescentes. (DE ANDRADE, 2005, p.48)

A formação do Conselheiro não é exigida por recomendação do CONANDA³⁹, o qual entende que a exigência deste critério nada mais é do que elitizar o órgão, o que restringiria o acesso ao processo de escolha, baseado sob o princípio democrático de participação popular independente de classes, orientação religiosa, raça etc. Na verdade, acrescenta-se que o Conselheiro ainda que com formação acadêmica ou técnica, não exerce função técnica em suas atribuições. Os municípios não precisam estabelecer critérios seletivos que excluam e desconsiderem as experiências do candidato no desenvolvimento de algumas ações de cunho social junto a uma determinada comunidade. Cabe aos executivos municipais possibilitar formas democráticas de acesso e investir numa formação continuada àqueles que forem escolhidos no processo.

Há um debate muito intenso sobre este aspecto, em virtude de várias arbitrariedades cometidas por muitos conselheiros em todo o território nacional, dentre os quais alguns chegam a abusar da autoridade que lhes é instituída para exercer o autoritarismo através de uma postura repressiva e intimidatória, aplicando medidas que não estão em consonância com suas atribuições legais. “Várias são as situações em que uma ação equivocada por parte dos conselheiros tutelares propicia situações de violação de direitos, descreditando não apenas o conjunto dos conselheiros, mas a própria instituição” (Id.Ibid., p.49).

³⁹ Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Resolução n.112 de 27 de Março de 2006. Dispõe sobre os parâmetros para a formação continuada dos operadores do Sistema de Garantia de Direitos da criança e do adolescente.

Rosário (2006), ao analisar a experiência de Porto Alegre (RS), primeiro município a ter um Conselho Tutelar implementado, apresenta uma síntese sobre o trabalho realizado por uma corregedoria dos Conselhos Tutelares. Esta iniciativa (regulamentada em Lei municipal 7.394, de 1993) se reporta ao acompanhamento sistemático quanto ao controle e fiscalização da atuação dos conselheiros.

Dentre as falhas mais incidentes levantadas pela corregedoria destacam-se:

- Omissão quanto ao exercício de suas atribuições
- Abuso de autoridade que lhe foi conferida
- Excesso no exercício da função
- Exorbitância sobre sua competência
- Uso de sua função para benefício próprio
- Exercício incompatível de atividade extra com dedicação exclusiva
- Não comparecimento no horário de trabalho estabelecido
- Rompimento do sigilo dos casos de atendimento do Conselho
- Recusa a prestar atendimento
- Aplicação de medida sem decisão do Conselho

Estas práticas são muito comuns em vários Conselhos Tutelares do país. O que se observa é a real necessidade de investir na qualificação destes agentes, de maneira a potencializar suas atribuições, bem como contribuir para o processo de construção do pensamento crítico frente as questões em que eles atuam no cotidiano.

Ainda é forte uma cultura institucionalizada acerca da atuação destes conselheiros como agentes repressores, que por diversas razões tendem a judicializar as práticas sociais, criminalizando as famílias e revitimando-as em meio às violações que sofrem. Embora muitas destas práticas possam se dar de forma não generalizada, nota-se que o foco recai sobre a categoria, e não especificamente sobre o indivíduo.

Os Conselheiros Tutelares possuem uma grande responsabilidade no Sistema de Garantia de Direitos, pois de acordo com a complexidade dos casos que atendem, uma decisão tomada de forma inadequada ou ilegal pode mudar a vida de uma criança, de sua família, e até mesmo (re) vitimá-las, violando alguns de seus direitos. Por essa razão, as decisões que o conselheiro toma não podem ser isoladas. Por isso existe um colegiado (cinco conselheiros) com plena autonomia para tomar as decisões cabíveis, representando a decisão do órgão e não do conselheiro em si.

Acrescenta-se que os conselheiros tutelares representam a criança e o adolescente, são agentes que precisam de um olhar mais atento do poder público, que desenvolvem um trabalho árduo, desgastante e também sujeitos a diversas situações de perigo.

É preciso repensar estratégias e linhas de ação que favoreçam melhor condução de suas atribuições e mudança na forma como a sociedade os visualiza e compreende suas atuações.

3.5. NITERÓI ANTES E DEPOIS: ALGUNS APONTAMENTOS SOBRE O PERFIL DA ZONA NORTE

A Zona Norte de Niterói há muitos anos se apresenta como um território que apresenta grandes índices de violações de direitos da infância. Esta afirmativa se apóia nas experiências partilhadas pelos primeiros conselhos tutelares da cidade, cujos registros indicam que, nos anos antecedentes à implantação do III Conselho Tutelar, a maioria dos casos atendidos se concentrava nesta área.

É uma área que concentra muitas comunidades com baixo poder aquisitivo, cujas famílias (a maioria das que foram atendidas no CT) são monoparentais e apresentam renda média de até três salários mínimos. Possui bairros que variam entre o padrão de vida da população, pois alguns são bem mais equipados e providos de recursos municipais do que outros (como por exemplo, projetos sociais, ações governamentais, instalação de equipamentos do governo etc).

O crescente fluxo das situações que emergiam e se concentravam no I Conselho Tutelar do município apontou indícios de que Niterói não estava preparado para garantir um sistema de proteção com um CT. Sousa (1999)⁴⁰ confirmava esta afirmativa através de dados levantados em pesquisa realizada sobre violações de direitos em Niterói (período de 1993 a 2001).

Na época, os atores inseridos no campo das políticas para a infância começaram a despertar para a problemática da crescente demanda ao Conselho Tutelar. Viu-se a importância de confirmar este crescimento pela via da pesquisa acadêmica, a fim de comprovar e legitimar a real necessidade de implantar outros conselhos tutelares. A

⁴⁰ Sousa, José Nilton de (org). “Direitos Fundamentais de Crianças e Adolescentes em Niterói: O que podemos dizer a respeito?” Trabalho apresentado na 59ª Reunião Anual da SBPC, realizada no período de 8 a 13 de julho de 2007, na Universidade Federal do Pará.

questão tornou-se alvo de intensos debates sobre as políticas para a infância, gerando tensões, conflitos, embates e muita luta dos militantes da área para tornar a existência de mais um Conselho Tutelar um política pública em face dos interesses da infância e adolescência.

A pesquisa de Sousa revelou 5.847 violações de direitos registradas no período, a maior parte concentrada na Zona Norte, conforme revelam os dados seguintes.

TABELA 1 - DISTRIBUIÇÃO DAS VIOLAÇÕES POR REGIÕES DE PLANEJAMENTO DA CIDADE DE NITERÓI

REGIÕES	FREQUÊNCIA	PERCENTUAL	PERCENTUAL ACUMULADO
(S/INF.)	58	1,01	1,01
NORTE	2.388	41,60	42,61
PRAIAS DA BAÍA	1.869	32,56	75,16
PENDOTIBA	913	15,90	91,06
OCEÂNICA	472	8,22	99,29
LESTE	41	0,71	100,00
TOTAL	5.741	-	-
SEM DADOS	7	-	-
TOTAL	5.748	-	-

Percebe-se que a Região Norte, há mais de dez anos, assumia o ranking das áreas territoriais da cidade com maior incidência de violações, representando quase a metade da totalidade dos registros pesquisados. Não existe um estudo aprofundado que explique o motivo desta alta concentração de demandas. Embora a região não seja a maior em termos de extensão territorial, concentra 12 bairros de cobertura, e dentro destes alguns sub-bairros, o que supõe uma concentração populacional maior do que nas outras áreas.

Esse contexto resultou na construção de uma política que culminou, no decorrer dos anos seguintes, com a implantação dos Conselhos Tutelares II (Região Oceânica) e III (Região Norte). A criação de mais dois órgãos de proteção foi um ganho muito importante para a população e para os operadores de direitos, na medida em que diminuiu o fluxo de concentração das demandas em só Conselho e tentou ampliar a rede de proteção aos direitos da infância.

Com o crescimento desordenado de Niterói, aumentam as questões de cunho social por ausência ou pouca eficácia das políticas, requerendo maiores intervenções na defesa e garantia dos direitos da infância e adolescência. Dados, embora reportados a recortes específicos, indicam que a imigração é um dos fatores que desencadeiam este aumento.

Observa-se, também, que em Niterói há grandes fluxos de entrada (74.396 pessoas provenientes de São Gonçalo) e de saída (45.991 com destino ao Rio de Janeiro). Mas as medianas de rendimento e anos de estudo dos dois fluxos diferem significativamente, com 8 anos e R\$ 310,00 para os que se deslocam de São Gonçalo para Niterói, e 14 anos e R\$ 1.200,00 para os de Niterói que se dirigem ao Rio de Janeiro. Também há grandes diferenças nas medianas da população de São Gonçalo que se desloca para o Rio de Janeiro, com 10 anos e R\$ 521,00, e aquela que se dirige a Niterói, com 8 anos e R\$ 310,00. (IBGE, 2007)

Estes dados, embora se reportem à renda e anos de estudo, apontam para um crescente fluxo migratório, pelo qual é perceptível a diferença entre o número de pessoas que entram e que saem da cidade. Embora não se tenham dados atuais oficiais, nota-se que a cidade permanece recebendo habitantes de outras localidades (municípios vizinhos e regiões Norte e Nordeste, principalmente). Este dado se baseia em alguns atendimentos realizados pelo III CT.

As políticas existentes não comportam o crescente número de situações que demandam intervenção do poder público, o que aponta para a necessidade da ampliação das mesmas.

O enfrentamento do atual quadro de desigualdade é uma séria questão social. O papel do Estado e da sociedade e o tratamento dado à infância e à adolescência estão interligados à efetivação das políticas de proteção social para o setor, à legislação, à proteção social em sua plenitude e às demais questões sociais que se entrelaçam com esta temática (BARROS, 2005, p.22)

Sabe-se que o município possui limites de responsabilidade fiscal, ou seja, há que se seguir as diretrizes do plano orçamentário e investir em áreas que compõem as prioridades da agenda pública. Contudo, nota-se que existem áreas que demandam maiores investimentos, que poderiam receber investimentos para melhor atender a população.

Para melhor ilustrar os aspectos geográficos da cidade, a ilustração a seguir nos permite visualizar os parâmetros comparativos em termos extensão territorial da cidade.

FIGURA 1 - MAPA DE NITERÓI



FONTE: WEBBUSCA, 2010.

Muitas são as razões para que estes atendimentos sejam realizados, dentre as quais se destaca a localização exata em que a criança se encontrava para aplicação de medida protetiva, falsa indicação ou não ciência exata da localização do endereço do solicitante, casos encaminhados por escolas do município que possuem alunos residentes em outros bairros.

Para melhor compreender esta divisão territorial pelo viés da cobertura de atendimento, apresenta-se o quadro a seguir.

QUADRO 5 - ÁREAS DE ATUAÇÃO DE CADA CONSELHO TUTELAR DE NITERÓI⁴¹

I CONSELHO ÁREA DE ABRANGÊNCIA: PRAIAS DA BAÍA	II CONSELHO ÁREA DE ABRANGÊNCIA: REGIÃO OCEÂNICA	III CONSELHO ÁREA DE ABRANGÊNCIA: ZONA NORTE
Ponta D'areia, Centro, Fátima, Morro do Estado, São Domingos, Ingá, Gragoatá, Boa Viagem, Icaraí, Pé-Pequeno, Santa Rosa, Vital Brasil, Viradouro, São Francisco, Cachoeiras, Charitas e Jurujuba.	Cafubá, Piratininga, Camboinhas, Itaipu, Itacoatiara, Jacaré, Engenho do Mato, Ititioca, Sapê, Largo da Batalha, Maceió, Cantagalo, Badu, Matapaca, Maria Paula, Vila Progresso Muriqui, Rio do Ouro e Várzea das Moças.	São Lourenço, Ilha da Conceição, Ponto Cem-réis, Barreto, Tenente Jardim, Engenhoca, Caramujo, Fonseca, Cubango, Viçoso Jardim, Baldeador, Santa Bárbara e Santana.

Sobre a atuação dos Conselhos Tutelares numa cidade com aproximadamente 500.000 habitantes, ainda que em meio às dificuldades encontradas, estes órgãos tentam atender dentro de suas possibilidades às situações de violações que se apresentam diariamente.

O atendimento se mantém durante as 24 horas do dia, graças a um plantão entre 18h de um dia até 08h do outro, extensivo a toda a cidade, pois é feito em conjunto pelos três Conselhos Tutelares do município e não se limita às áreas de atuação de cada Conselho, ao contrário do atendimento diurno nas sedes.

No que se refere à Zona Norte, através da Recizon (Rede Comunitária Integrada da Zona Norte), em 2009 foi possível uma aproximação com representantes do governo (secretários regionais), que iniciaram participação nesta rede de modo a fortalecer ações intersetoriais. O objetivo desta aproximação era conhecer mais e mapear a Zona Norte, no sentido de identificação das principais lacunas nas áreas que demandam intervenções políticas (Anexo V).

Algumas dificuldades impediram este levantamento, entretanto, o projeto continua em estudo e algumas ações já estão sendo pensadas para as áreas comunitárias da região, voltadas à educação, geração de trabalho e renda, inclusão no mercado de trabalho, por exemplo.

Há diferenças entre os tipos de violações de direitos por área. A questão da população de rua, por exemplo, não ocorre na Zona Norte com a mesma proporção que na região das praias da Baía, o que exige políticas específicas. Outro exemplo é a questão da prostituição infantil, mais expressiva no Centro.

⁴¹ Além destes 48 bairros, mais quatro foram criados por uma lei municipal posterior ao Censo de 2000, a saber: Jardim Imbuí, Santo Antônio, Maravista e Serra Grande, todos na Região Oceânica (Disponível em: <www.imprensa.niteroi.rj.gov.br>).

Estes dois exemplos servem para destacar uma realidade social muito presente na sociedade brasileira. Essas duas violações não fazem parte das análises propostas neste estudo, mas demonstram as particularidades presentes no cenário de combate às formas de violação dos direitos da infância e da adolescência.

A escolha pelas violações de direitos voltadas às temáticas da educação e da família se atribui à expressividade de ambas em análises anteriores, a qual foi confirmada através desta pesquisa, assumindo o ranking das violações mais incidentes na área territorial pesquisada.

Embora não se tenha desprezado as demais categorias de violações, far-se-á uma abordagem geral sobre estas, apontando algumas das principais causas que as configuram. Sendo assim, é possível ter uma idéia aproximada sobre algumas contingências sociais que vêm ocorrendo nos dois últimos anos na Zona Norte, ainda que “os dados, por si só, não sensibilizam nem mobilizam. Fazem-se necessárias outras estratégias, baseadas em experiências exitosas que permitam um tratamento consistente, ordenado e sistemático do problema” (DA SILVA E SILVA, 2005, p.49).

3.6. ZONA NORTE DE NITERÓI X VIOLAÇÃO DE DIREITOS: O QUE OS DADOS APONTAM?

De acordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente, os direitos de crianças e adolescentes são soberanos, ou seja, não podem ser violados ou ameaçados, sendo o Estado o maior responsável pelo resgate ou pela reparação dos direitos que porventura tenham sido violados ou ameaçados. Os Conselhos Tutelares são o espaço de denúncia e reparação de atos que violem os direitos de crianças e adolescentes, ou seja, o espaço de recebimento de queixas e encaminhamentos de cada caso (modelo de prontuário - Anexo VI).

“A partir de um fato concreto, seja a solicitação de um serviço ou mesmo um pedido de socorro, o CT tem a obrigação de tomar as providências imediatas para busca de soluções” (DE SOUSA).

O ECA, em seu art. 98, estabelece que:

As medidas de proteção à criança e ao adolescente são aplicáveis sempre que os direitos reconhecidos nesta Lei forem ameaçados ou violados:

- I – por ação ou omissão da sociedade ou do Estado;
- II – por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável;
- III – em razão de sua conduta. (BRASIL, 1990)

Nos últimos anos, embora a situação da infância no Brasil tenha, sem dúvida, apresentado melhorias sob o ponto de vista das ações que vêm sendo desenvolvido a seu favor, ainda ocorrem diversas formas de violações de direitos fundamentais em todo o país, as quais impedem a aproximação com o patamar considerado justo e igual para todos. “As evidências trazidas pela PNAD 2008, especialmente no que diz respeito às desigualdades regionais, revelam uma situação desfavorável para as crianças e adolescentes que vivem nas regiões Norte e Nordeste”⁴².

De acordo com a PNAD (2008), os indicadores sociais que revelam a real situação da infância no país confirmam que o princípio da prioridade absoluta estabelecido pela Lei nem sempre é respeitado, mesmo com os avanços obtidos. Por esta afirmativa, confirma-se a importância das crianças e adolescentes como foco das políticas sociais.

Os gráficos apresentados a seguir, por si só não representam a totalidade das violações que ocorrem no território pesquisado, porém podem, em princípio, indicar algumas contingências sociais que requerem maior atenção no sentido de sinalizar necessidade de intervenções ou ampliação das ações já desenvolvidas no campo de proteção do referido território.

Os dados disponíveis também não totalizam os casos atendidos no III Conselho Tutelar, considerando a perda e os danos causados às fontes documentais, além de outras fontes não inseridas nesta pesquisa⁴³. Também deve se considerar a falta de envio de algumas notificações (que devem ser enviadas pelos órgãos de atendimento – artigos 13 e 245 do ECA), assim como os registros (denúncias) que não se constituíram como objeto de análise para esta pesquisa. Portanto, se fossem analisadas outras fontes, haveria uma tendência de acréscimo no volume de informações quantitativas.

As violações a seguir, serão analisadas seguindo de forma objetiva, segundo as variáveis selecionadas para fazer os recortes necessários.

⁴² Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Estatísticas do Registro Civil 1997/2006.

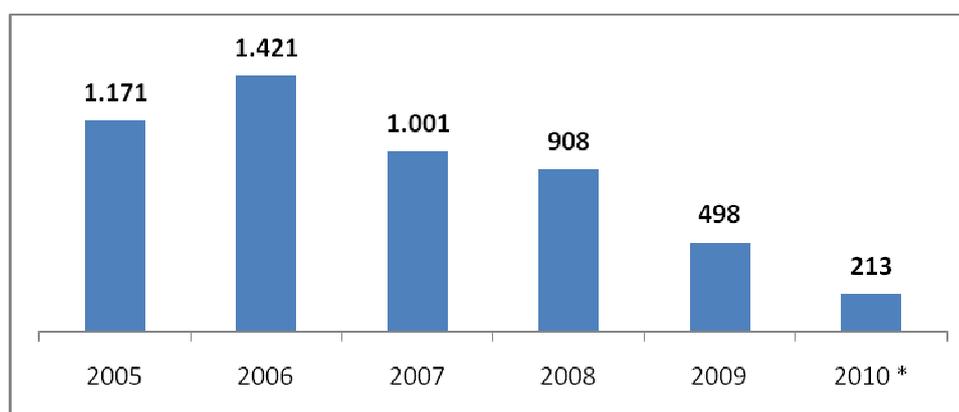
⁴³ No ano de 2008, dos 908 prontuários abertos somente 711 foram pesquisados em virtude de extravio das fontes documentais. Em 2009, dos 498 prontuários abertos, somente 447 foram pesquisados, pela mesma razão. Ainda considera-se a falta de dados em muitos prontuários, dos quais alguns campos ou sua totalidade não foram preenchidos.

A princípio, pretende-se através das outras violações, apresentar alguns dados que se considera relevantes para situar o processo sobre a funcionalidade do Conselho Tutelar e a complexidade de atuação do órgão frente às diversas situações inseridas no campo de proteção à infância e adolescência.

Entretanto, as violações específicas das áreas de educação e convivência familiar e comunitária terão uma análise mais ampla, por se considerar que ambas apresentam novamente (dez anos depois) os maiores índices de ocorrências, de acordo com os dados obtidos.

O III Conselho Tutelar tem cinco anos de existência, período em que apresentou, até o momento desta pesquisa, o seguinte panorama:

TABELA 2 - NÚMERO DE CASOS OFICIAIS ATENDIDOS POR ANO NO III CT DE NITERÓI



* ATÉ ABRIL

OBS: DADOS RELATIVOS AOS PRONTUÁRIOS DE ATENDIMENTO.

O decréscimo do número de atendimentos anuais a partir de 2006 requer uma leitura cuidadosa, pois ao mesmo tempo em que sugere a hipótese de que esta queda deva-se aos problemas técnicos enfrentados pelo CT III, não se pode considerar o aspecto quantitativo como único fator para análise das questões demandadas ao Conselho. Consideramos que não é regra que o órgão tenha que atingir uma meta percentual de atendimentos/ano. Isto poderia ser uma armadilha criminalizadora da pobreza.

Muitos casos não chegam a se configurar em prontuários de atendimento, pois são inúmeras as dificuldades do órgão para intervir em alguns destes, pelas razões mais diversas, como falta de estrutura logística, sujeição aos riscos sociais, insuficiência de dados para localização dos usuários, entre outros fatores impeditivos.

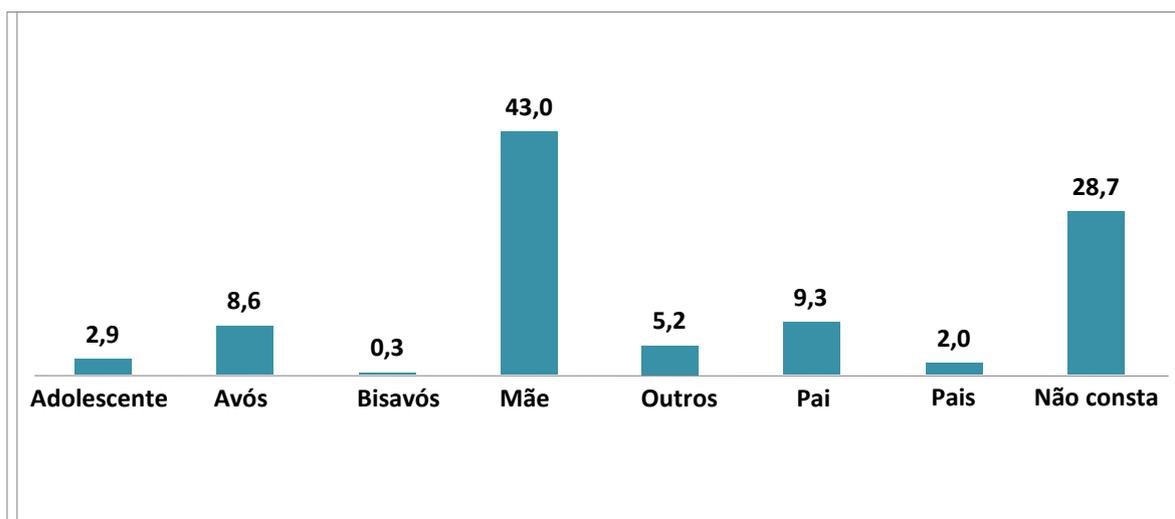
Estes casos ficam registrados apenas como denúncias (sejam pela via de notificações encaminhadas pelos demais órgãos de atendimento seja por procura espontânea ou denúncias anônimas). Quando não há êxito para realizar as intervenções devidas ou ocorre o atendimento sem que seja necessário abrir o prontuário⁴⁴, estas denúncias são arquivadas e não se materializam em prontuários de atendimento.

Portanto, os números ultrapassam as referências citadas. Cabe ressaltar que, em virtude de todas as situações pelas quais passou o III Conselho Tutelar, muitos destes registros foram completamente deteriorados (anos 2005, 2006), o que acarreta em perda de dados sobre a totalidade dos atendimentos realizados nos respectivos períodos.

Em síntese, os dados apresentados a seguir (conforme ficha de entrada de dados - Anexo VI), expressam uma idéia aproximada sobre a situação da infância na Zona Norte e não possuem a pretensão de criminalizá-la ou estigmatizá-la, objetivando somente oferecer contribuições que visem à melhoria da qualidade dos meios de proteção aos direitos fundamentais deste segmento etário.

O gráfico abaixo permite identificar quais são as pessoas que mais procuraram o CT III para reivindicar os direitos das crianças e adolescentes, o que se considera um dado relevante para identificar as referências familiares destes segmentos.

GRÁFICO 1 - VIOLAÇÕES DE DIREITOS POR SOLICITAÇÕES DE PESSOA FÍSICA %



⁴⁴ Os casos mais comuns ocorrem quando se tratam de crianças e adolescentes não munícipes de Niterói.

A presença das mulheres foi bastante expressiva, identificando-se na pesquisa que, em sua grande maioria, compõem núcleos familiares monoparentais, sendo as únicas provedoras do lar e responsáveis pela busca e zelo dos direitos fundamentais de seus filhos.

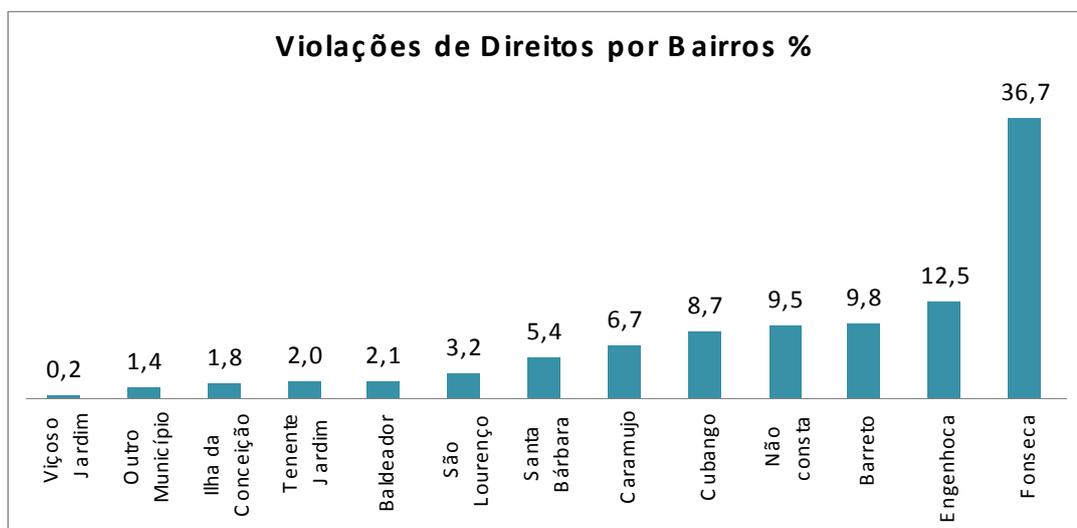
Na pesquisa pôde-se observar que a presença dos demais solicitantes se associa a questões de ordem familiar, que se configuram em conflitos familiares (a maioria), conforme análise a ser apresentada a seguir.

A presença dos avós e bisavós mostra que as questões relacionais entre gerações, e questões de ordem cultural e socioeconômica se entrecruzam e levam estes sujeitos a procurarem um conselho tutelar para tratarem de assuntos diversos associados à relação entre pais-filhos e avós/bisavós. Apenas 2,0% dos solicitantes se constituem como famílias nucleares. Os 28,7% representam outros familiares como tios(as), padrinhos(as) etc.

A relevância desta análise foi importante para confirmar os dados apontados nos capítulos anteriores, os quais apontam que a participação da mulher (mãe) é muito expressiva nas questões que envolvem a garantia dos direitos das crianças e adolescentes.

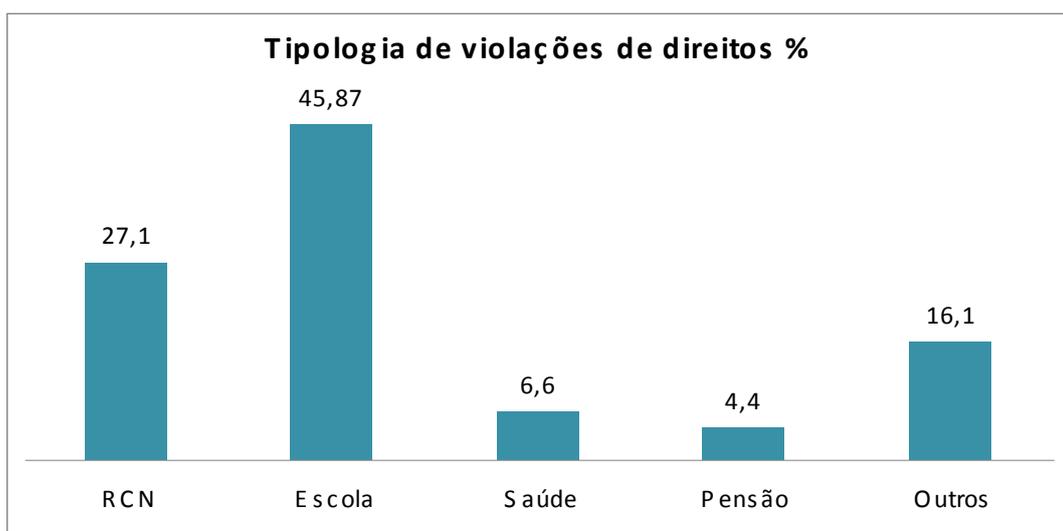
As famílias encontram no Conselho Tutelar um lugar de escuta, um divã para apresentarem seus conflitos e tensões que em muitas ocasiões se fazem presentes no cotidiano do espaço doméstico. O Conselho para estas famílias em determinadas ocasiões se constitui como um “pronto socorro”, um lugar que precisa resolver de forma imediata as situações que a família não consegue dar conta, o que também a leva a confundir (por falta de instrução) os papéis sociais que cabem ao órgão e à instituição familiar.

Embora a proposta se restringe às análises de somente duas destas violações, considera-se relevante trazer alguns pontos básicos que fundamentam as violações em seu aspecto geral. Por trás destes aspectos, estão presentes diversas questões, principalmente associadas ao modelo econômico, à estrutura sociopolítica do país. A primeira análise busca apresentar a incidência de violações por bairros.

GRÁFICO 2 - VIOLAÇÕES DE DIREITOS POR BAIRROS

Nota-se que do total de violações apresentadas, o bairro do Fonseca se destaca como a região com maior índice. O bairro Viçoso Jardim é o que aponta menor índice para todas as violações. Optou-se por esta frequência para dar uma idéia aproximada acerca da dinâmica de procura feita pela população de cada área ao CT, percebendo as relações entre proximidades e disparidades em termos de concentração das violações por áreas.

Das violações que apresentaram maior incidência em termos percentuais, destacam-se:

GRÁFICO 3 - TIPOLOGIA DE VIOLAÇÕES DE DIREITOS

Como se observa, a questão educacional é uma necessidade, com um expressivo percentual de 45,87%, no qual se abrigam as diversas questões relacionadas à educação, não somente no que se refere às solicitações por vagas em escolas, mas outras que acarretam violações de direitos como conflitos entre aluno e escola, retenção de documentação escolar por inadimplência, transferências escolares etc.

O aspecto Registro Civil de Nascimento (RCN) é a segunda violação de mais ocorrência nos bairros Fonseca, Engenhoca, Barreto e Caramujo e Cubango.

Esta questão é muito recorrente, e chama a atenção por se tratar de um direito fundamental que caracteriza a cidadania, ou seja, é o reconhecimento da existência legal do sujeito no espaço social. A falta da certidão de nascimento se apresenta ao Conselho Tutelar como uma situação quase cotidiana, cujas razões se expressam por vários motivos, dentre os quais:

- Não registro civil do responsável, o que impede o registro de seu filho em tempo hábil, já que o registro tardio do responsável requer uma ação judicial na Vara de Família.
- Problemas com a Declaração de Nascido Vivo (DNV). Isso acontece quando a mãe, sem qualquer identificação civil ao dar entrada na unidade hospitalar para iniciar o parto, dá um sobrenome que até aquele momento não está registrado em cartório. Quando consegue obter o registro próprio, ocorre uma predileção (de sua parte) por um sobrenome que não condiz com o que está na DNV, sendo impedida de registrar a criança por não comprovar a maternidade pela via da identificação civil.
- Mães que se encontram com a DNV das crianças e por diversas razões não registram seus filhos.
- Danos ao documento, perdas de documentação original de nascimento originárias de outras regiões (intermunicipais e interestaduais).

Este dado é de suma importância, ao se observar que uma violação acarreta em tantas outras, pois à medida que um cidadão não possui registro, ele não existe legalmente, em uma situação de inexistência simbólica que também possui uma influência negativa no contexto das políticas, considerando que pode alterar o número real de uma determinada população. As experiências no campo comprovam que, em Niterói, há muitas famílias que não possuem este direito garantido, o que requer uma ação conjunta mais eficiente junto

aos órgãos competentes, visando à agilidade dos processos, cuja morosidade burocrática reproduz as violações ao longo dos anos. “A importância do registro civil de nascimento vem sendo ressaltada, especialmente, desde a segunda metade da década de 1990, em função da crescente conscientização e organização da sociedade na esfera dos chamados direitos civis e humanos” (PNAD, 2007) ⁴⁵.

O campo da saúde é outra violação que segue a sequência das mais incidentes. Percebe-se que, ainda que com índice inferior, ela aparece como uma necessidade que assume a terceira posição.

O ECA, em seu artigo 7º, preconiza que “a criança e o adolescente têm direito à proteção, à vida, à saúde, mediante a efetivação de políticas sociais públicas que permitam o nascimento e o desenvolvimento sadio e harmonioso, em condições dignas de existência” (BRASIL, 1999).

As situações neste campo decorrem tanto da falta de acesso aos serviços públicos (por falta de vagas nas unidades) como de questões associadas à interrupção do tratamento da criança, por negligência familiar ou razões como deficiências na rede de atendimento. Muitas crianças ficam desprovidas de atendimento por falta de vagas na rede.

Também é crescente a procura ao CT por pessoas físicas e jurídicas (escolas) com demandas quanto à ordem comportamental das crianças e adolescentes, na necessidade de uma avaliação multidisciplinar.

O direito à pensão alimentícia se apresenta como necessidade em sete bairros, sendo mais expressivo no Fonseca. São casos de competência da Vara de Família, porém, por falta de orientação ou mesmo de perspectiva de uma solução rápida da questão, as pessoas acabam recorrendo ao Conselho Tutelar no intuito de buscar garantir o recurso pela via menos burocrática e mais imediatista. O Conselho não possui esta atribuição, embora o trabalho de orientação às famílias seja feito, visando a garantia de alimentos, provisões básicas às crianças. Na maioria dos casos, as famílias quando encaminhadas ao órgão competente acabam desistindo de entrar com o recurso na justiça, sob alegação de dificuldades para juntar a documentação necessária à abertura de processo, bem como pela morosidade do poder judiciário para julgar os processos em curso.

Também se identifica o percentual de violações que não foram enquadradas nas categorias elencadas (as quais se inserem na opção “outro”), que varia desde a solicitação

⁴⁵ Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Estatísticas do Registro Civil 1997/2006.

de um termo de responsabilidade para resolução de procedimentos burocráticos no intuito de garantir algum direito da criança/adolescente, às reivindicações por inclusão em programas de primeiro emprego e solicitações de orientações para áreas afins.

Outro dado relevante é o índice de concentração de violações por bairro. Esta análise permite identificar, entre todos os bairros, os três que apresentam maior percentual do total de dados identificados. Não se sabe o que fundamenta esta característica presente nestes bairros. Acredita-se que os fenômenos das violações podem variar entre períodos e entre áreas, pois são imprevisíveis e suas ocorrências estão associadas ao sistema socioeconômico.

Como ilustra o gráfico a seguir, a questão escolar, comparada às demais violações, apresenta-se no Fonseca como a maior necessidade da população que foi atendida no Conselho Tutelar III. Também chama a atenção a questão do registro civil, na segunda posição.

GRÁFICO 4 - TIPOLOGIA DE VIOLAÇÕES DE DIREITOS POR BAIRRO I

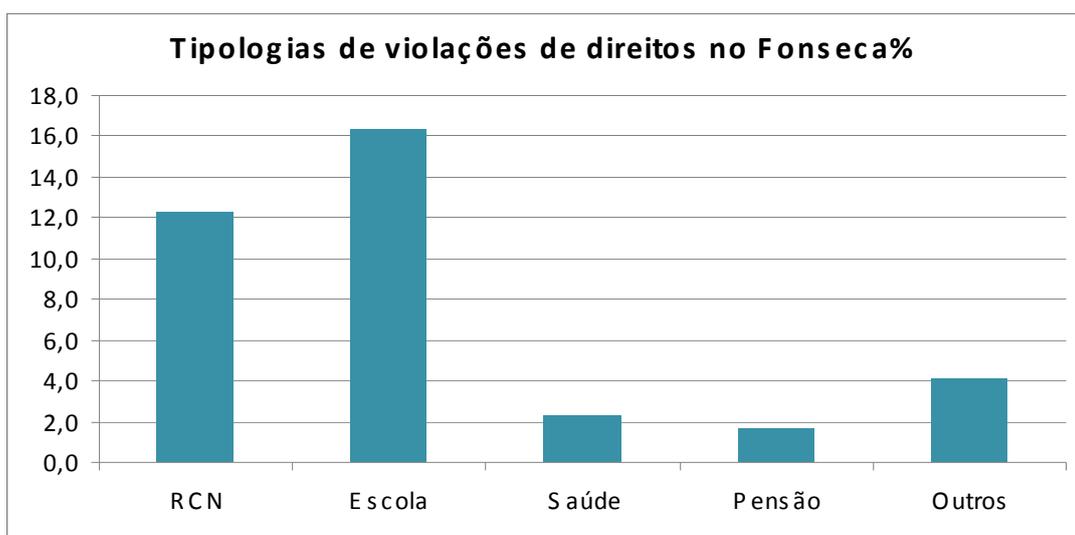
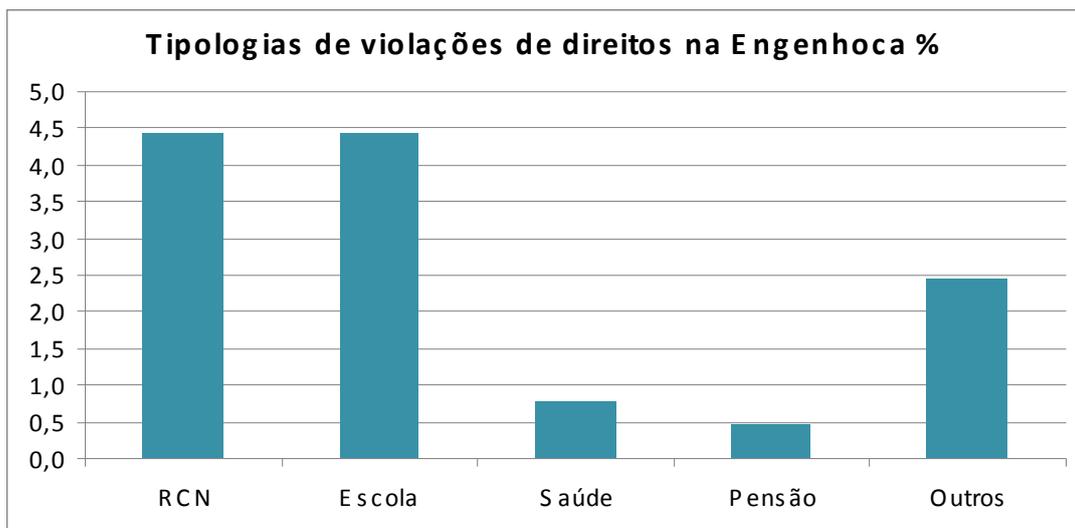
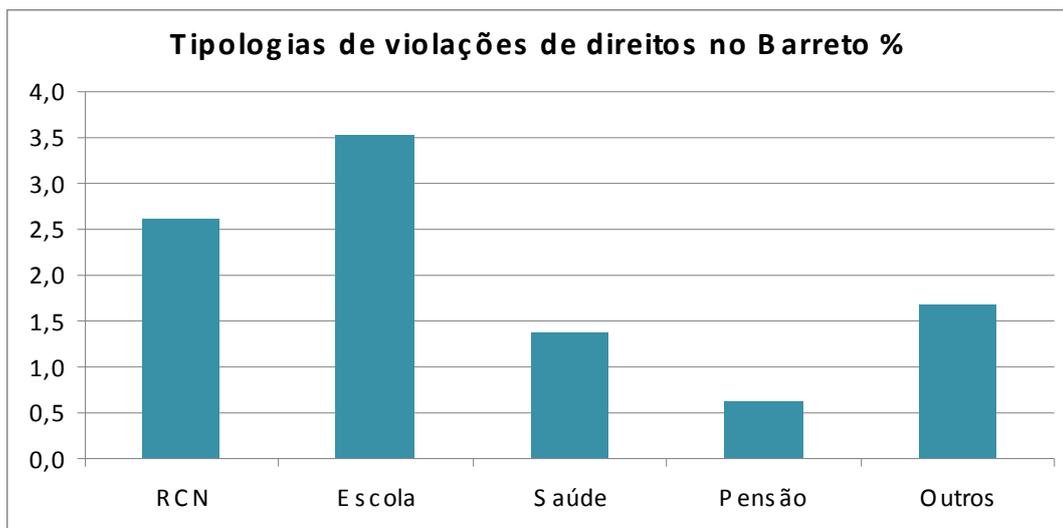


GRÁFICO 5 - TIPOLOGIAS DE VIOLAÇÕES DE DIREITOS POR BAIRRO II



No bairro da Engenhoca, ocorre uma média percentual aproximada entre as violações ocorridas no campo educacional e do registro civil, o que possui um diferencial em relação ao bairro do Fonseca, que apresenta maior índice percentual para as questões educacionais. Observa-se que para ambos bairros, as duas violações são mais expressivas, o que indica uma mesma problemática com maior necessidade de intervenção, fato que se repete no bairro do Barreto.

Como indica o gráfico a seguir, no bairro do Barreto, a questão educacional possui um valor percentual de 3,5% da totalidade dos dados. As violações na área da saúde se repetem ocupando o terceiro lugar dentre as outras, nos três bairros com maior incidência, conforme casos atendidos no CT.

GRÁFICO 6 - TIPOLOGIAS DE VIOLAÇÕES DE DIREITOS POR BAIRRO III

A hipótese principal para entender a grande procura ao CT por demandas ligadas a educação, e que se mostra tão mais expressiva em alguns bairros do que em outros, se baseia em alguns elementos associados a recursos (transporte público) e tempo gastos, aspectos que variam de uma área para outra. Há responsáveis que precisam acompanhar seus filhos no trajeto escolar e não possuem o cartão RIO CARD (benefício cedido pelo governo do Estado aos alunos da rede pública) o que dificulta o acesso de muitas crianças à escola. Alguns responsáveis possuem o cartão quando possuem filhos que fazem tratamento na rede de saúde pública.

Também no bairro do Fonseca concentra-se boa parte das escolas da rede pública, o que justifica um fluxo maior no encaminhamento de casos por estas instituições e também maior articulação destas com o CT no acompanhamento dos casos, em conjunto.

Percebe-se que, da totalidade de violações identificadas, o Fonseca aparece com maior frequência em comparação aos demais, dados já apontados há mais de dez anos.

Um estudo mais aprofundado poderia apontar as causas pelas quais este bairro permanece como referência territorial da Zona Norte, que possui maior concentração de violações (considerando aqui as que chegaram ao Conselho Tutelar).

Um aspecto importante a considerar é que os dados representam apenas os casos encaminhados ao Conselho Tutelar, o que significa que há uma hipótese de que estes sequer se aproximem do quantitativo real, como também podem possuir uma diferença mínima.

TABELA 3 - DADOS QUANTITATIVOS DE VIOLAÇÕES POR BAIRROS (1993-2001)

BAIRRO	VIOLAÇÕES	PERCENTUAIS
FÁTIMA	55	35,40
FONSECA	1.027	53,27
GARGANTA	3	53,32
GRAGOATÁ	12	53,53
GROTA DO SURUCUCU	4	53,60
ICARAÍ	208	57,22
ILHA DA CONCEIÇÃO	96	58,89
INGÁ	152	61,53
ITACOATIARA	3	61,59
ITAIPÚ	195	64,98
ITITIOCA	126	67,17
JACARÉ	15	67,43
JARDIM ALCÂNTARA	1	67,45
JURUJUBA	33	68,02
LAGOINHA	3	68,08
LARGO DA BATALHA	128	70,30
LARGO DO BARRADO	1	70,32
LARGO DO MARRÃO	4	70,39
MACEIÓ	37	71,03
MAGÉ	1	71,05
MARAVISTA	4	71,12

FONTE: OFICINA DO SABER (UFF/2007).

3.7. AVALIAÇÃO SOBRE OS LIMITES E DESAFIOS DA POLÍTICA DE PROTEÇÃO INTEGRAL À INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA COM ENFOQUE NO CENÁRIO EDUCACIONAL DO MUNICÍPIO DE NITERÓI

A Constituição Federal discorre sobre o papel da educação enquanto mecanismo propiciador do pleno e integral desenvolvimento do indivíduo, pois ela nada mais é, segundo o Art. 105, um “direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incen-

tivada com a colaboração da sociedade, visando o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1988).

Partindo do princípio constitucional sobre a importância deste direito para o exercício da cidadania e para o desenvolvimento do sujeito em sua plenitude, far-se-á uma análise sobre os dados apresentados, que expressam parte da situação escolar das crianças e adolescentes da Zona Norte, atendidas pelo III Conselho Tutelar.

Sob o ponto de vista da avaliação, a política social deve pensar em mudanças. A partir do objeto de análise desta discussão, tentar-se-á identificar quais mecanismos desta política geraram mudanças na condição da população infanto-juvenil no cenário educacional de Niterói.

A política de educação obteve mudanças muito significativas, tendo em vista, ao longo dos anos, a reformulação da própria legislação, que promoveu rupturas quanto à promoção da educação. Do Império à atualidade, constam acervos com mais de 30 reformulações na história da legislação para a infância, entre leis, acórdãos, decretos, projetos de lei, portarias⁴⁶.

(...) “o direito à educação”. Um dos direitos mais exemplares pois é absolutamente “consensual”, sendo reconhecido como importante pela família, um dos direitos básicos, fundante do exercício da cidadania, e, também, como parâmetro de desenvolvimento social. Desta forma, o acesso e a permanência na escola, bem como os índices de promoção e aprendizagem passam a ser cobrados por atores externos e internos. (DE ANDRADE, 2005, p.52)

O município de Niterói, embora apresente algumas lacunas na área educacional (principalmente no sentido de oferta de vagas escolares), ampliou nos últimos anos a qualidade do ensino oferecido, conforme aponta o seu IDH-M⁴⁷.

Dentre algumas das características, equipamentos e serviços na área destacam-se:

- Maior taxa de escolaridade e nível de alfabetização do Estado do Rio e uma das maiores do país – 96,45% da população acima de 45 anos sabem ler e escrever.
- Menor média de evasão escolar (1,66% em 2006) do século XXI, sendo uma das menores do Brasil.

⁴⁶ Fonte: Centro Internacional de Estudos e Pesquisas sobre a Infância, em convênio com a PUC-Rio.

⁴⁷ Disponível em <www.imprensa.niteroi.rj.org.br>.

- Primeiro lugar em inclusão digital do Estado do Rio de Janeiro e menor índice de analfabetismo funcional do Estado (10,6%/IBGE – janeiro de 2005).
- Existência de 36 escolas municipais (além da rede estadual que está em fase de municipalização), 18 unidades municipais de educação infantil (UMEIs) e 36 creches comunitárias vinculadas ao Programa Criança na Creche, totalizando 90 unidades escolares.
- Existência de 15 escolas municipais com Educação de Jovens e Adultos (EJA) e 50 comunidades atendidas pelo Programa Brasil Alfabetizado, além de 1.100 alunos no Pró-Jovem.
- Existência de 17 telecentros (Programa de Educação e Inclusão digital).
- Existência de cinco bibliotecas municipais.
- Adoção de nova proposta pedagógica de reorganização da Educação Infantil e do ensino Fundamental, dentro do sistema de ciclos, na Rede Municipal de Educação, a partir de 2005.
- Parceria com o Governo Federal que fez abrigar a única unidade do Colégio Pedro II fora da capital do Estado (2006).
- Vários programas educacionais desenvolvidos em parceria com o Governo Federal: Projeto Pele/Brasil Alfabetizado, Programa Escola Aberta, Projeto Segundo Tempo, Pró-Jovem, Programas de Prevenção em Educação e Saúde.
- Cerca de 26.625 alunos matriculados nas escolas municipais, unidades municipais de Educação Infantil e creches comunitárias da cidade. Mais de cinco mil vagas abertas na rede municipal desde 2003.
- Atendimento na Rede Municipal: Creches Comunitárias (parcerias com entidades da sociedade civil através de convênio): Educação Infantil, Ensino Fundamental, Educação de Jovens e Adultos e Educação Especial.
- Atendimento nas creches comunitárias conveniadas à Prefeitura: 4.227 crianças.
- No ano de 2007, 8.228 crianças foram matriculadas na Educação infantil e 16.225 no Ensino Fundamental.

Estes dados apontam para uma qualidade da educação pública municipal que, mesmo apresentando uma estrutura significativa se comparada aos municípios adjacentes, não supre as necessidades que se apresentam pelas famílias que estiveram no Conselho Tutelar buscando a garantia de direitos como vagas na rede pública.

Os maiores indicadores identificados na pesquisa se concentraram percentualmente na área educacional, cujas análises se reportam a recortes específicos por variáveis, para melhor identificar as necessidades apontadas.

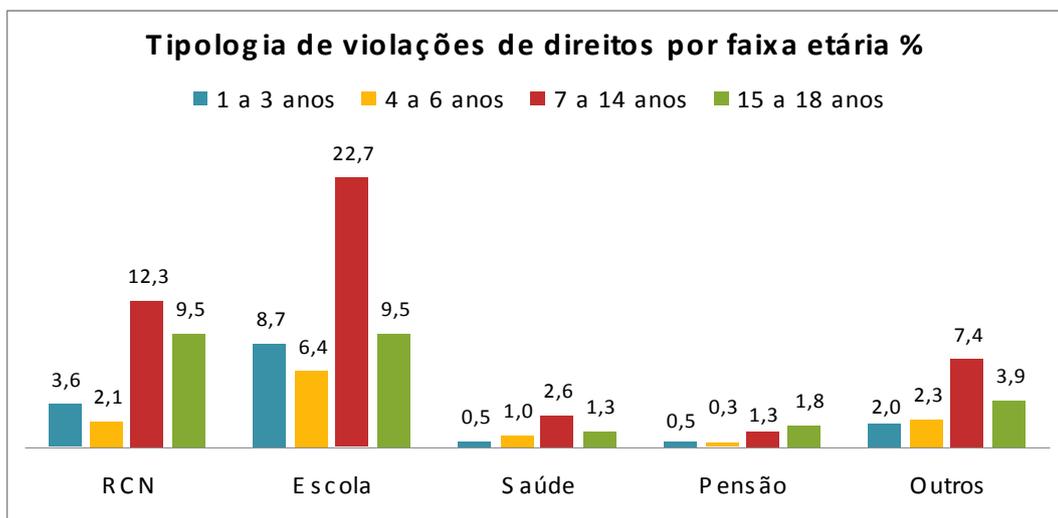
Para melhor ilustrar a situação das crianças e adolescentes atendidos, serão apresentados a seguir os índices percentuais de violações por tipologia, concentradas por grupos etários.

Entende-se que esta análise é fundamental, no sentido de identificar e fazer uma comparação entre as violações apresentadas por faixa etária.

Nota-se que, para o grupo infanto-juvenil, a questão escolar possui um valor percentual de 22,7% em relação às demais, apontando que crianças com idade entre 7 e 14 anos são as que mais tiveram seus direitos violados na área educacional. Também este grupo é o que apresenta maior índice de violações na questão do registro civil de nascimento.

O grupo com idade entre 15 e 18 anos ocupa a segunda posição em relação às questões escolares, também merecendo destaque na área da pensão alimentícia, o que possui um valor percentual maior que o das crianças com idade entre 1 e 6 anos.

GRÁFICO 7 - VIOLAÇÕES DE DIREITOS (TIPOLOGIAS) POR FAIXA ETÁRIA



O que se conclui nesta análise é que, embora todos os grupos etários requeiram atenção nas necessidades apontadas, o grupo com idade entre 7 e 14 anos indica maiores necessidades de intervenções na área educacional, pois mesmo em outras violações não

inseridas nestas tipologias, este grupo se destaca como um indicador que aponta lacunas que requerem cobertura através de ações mais efetivas.

Evidentemente, não há como quantificar os casos específicos demandatários de vagas nas creches, pré-escolas e escolas do ensino fundamental (modalidades de ensino com maior procura), porém, mesmo que a abrangência não possibilite uma visualização mais específica, é notório que no ensino fundamental as demandas são mais frequentes do que na educação infantil e no ensino médio, se levarmos em consideração a relação faixa etária/modalidade de ensino).

O presente gráfico nos permite fazer uma leitura simplificada sobre o índice de violações por grupos etários, cuja divisão se orienta por critério das Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Dentre os dois grupos etários de crianças pequenas, o maior percentual está concentrado naquelas com idade entre 1 e 3 anos (8,7% para 6,4% das crianças entre 4 e 6 anos). Estes dois grupos se enquadram na modalidade de Educação Infantil, de acordo com etapas da educação básica previstas na LDB.

Seção II

Da Educação Infantil

Art. 29. A educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança até seis anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade.

Art. 30. A educação infantil será oferecida em:

I - creches, ou entidades equivalentes, para crianças de até três anos de idade;

II - pré-escolas, para as crianças de quatro a seis anos de idade.

Art. 31. Na educação infantil a avaliação far-se-á mediante acompanhamento e registro do seu desenvolvimento, sem o objetivo de promoção, mesmo para o acesso ao ensino fundamental. (BRASIL, 1996)

É grande a procura por berçários e creches, e a oferta não dá conta da demanda (tratando-se de todo o município). No que se refere a berçários, Niterói possui duas unidades. Mesmo ampliando sua rede de atendimento, ainda é necessário que o município vise à cobertura integral das lacunas que se apresentam.

Respondendo às questões relativas à garantia do direito à educação, especificamente àqueles que este direito reclamaram, verificamos que,

primeiramente, os CTs pesquisados/contratados apresentavam, em sua grande maioria, um percentual significativo de notificações reclamando o direito à vaga em creche/pré-escola/ensino fundamental. Observamos que, quanto aos encaminhamentos feitos à escola/secretarias de educação, há uma baixa efetividade de atendimentos, isto é, poucas solicitações foram atendidas. (DE ANDRADE, 2005, p.543-54).

O principal motivo da crescente procura de vagas na rede pública para a modalidade de educação infantil deve-se ao fato de mães que trabalham precisarem deixar seus filhos nestas unidades, pois, caso contrário, tendem a perder suas atividades laborativas, à falta de outras redes de apoio (família, vizinhos, cuidadoras comunitárias). “As ocupações das mulheres são geralmente aquelas que envolvem cuidados, e elas realizam um montante desproporcional de atividades de cuidado no ambiente doméstico privado” (TRONTO, 1999, p.189).

Dentre os diversos casos de negligência doméstica denunciadas aos órgãos de defesa, especificamente ao Conselho Tutelar, boa parte está associada à questão de mães que precisam deixar seus filhos em casa sozinhos para prover seu sustento.

Pesquisas registram que “no Brasil, segundo dados do PNAD, há cerca de 13,7 milhões de famílias em que a mulher é a pessoa de referência, sendo que 12,5 milhões não possuem cônjuge” (SABÓIA E SOARES, 2004, p.53).

Em seus estudos sobre arranjos de *child care* no Brasil, Marteleto (1998) revela o lado conflituoso desta emancipação ao concluir que a oferta de outras mulheres desempregadas na família tem diminuído com o recente aumento da participação feminina na força de trabalho, deixando mães sós numa situação difícil.

Rosemberg (2006) registra a luta mobilizatória dos movimentos feministas nas décadas de 1970 e 1980 (fruto da alta taxa de emprego feminino no mercado de trabalho) por implantação de creches para filhos pequenos de mães trabalhadoras. A autora ainda aponta em suas pesquisas quantitativas que o Brasil, de acordo com o Censo Demográfico de 2000, enumerou 23 milhões de crianças de 0 a 6 anos, perfazendo quase 13,6% da população residente no país. Deste quantitativo, 13,3% vivem apenas com a mãe.

Sob esse ponto de vista, Marteleto pontua:

Em um contexto onde a inserção da mulher brasileira no mercado de trabalho é um fenômeno irreversível, trabalhar e tomar conta dos filhos passam a ser atividades conflitantes para a mulher,

especialmente quando chefes de domicílio, sem a ajuda do companheiro. (MARTELETO, 1998, p.233)

A necessidade de trabalhar fora e não dispor de alternativas dentro de suas possibilidades financeiras para deixar os filhos seguros acaba se tornando uma decisão conflitante para a mãe. É por essa razão que muitas são taxadas como negligentes por parentes e terceiros, quando deixam os filhos pequenos sozinhos ou acompanhados por outros filhos menores, sem qualquer mecanismo de defesa própria e do outro.

Demandas como esta implicam na formulação de políticas públicas que possam, além de garantir direitos, minimizar o sofrimento destas famílias que, no plano da agenda da política governamental, não recebem a atenção que merecem.

Na medida em que a proporção de domicílios chefiados por mulheres tende a crescer e o peso de trabalhar e cuidar dos filhos sozinha é maior, a provisão de alternativas para o cuidado de crianças se torna um ponto crítico para políticas públicas que visam o incentivo a participação da mulher no mercado de trabalho e o bem-estar da criança. (MARTELETO, 2001, p.45)

De acordo com Gomes (2002), na década de 1960, a inserção de mulheres no mercado de trabalho foi responsável pelas mudanças nas práticas domésticas, promovendo redes de sociabilidades domésticas e revelando o crescimento da crise dos sistemas de proteção social primária, sem que os de proteção secundária estivessem disponíveis.

O número expressivo pode indicar que boa parte de seu percentual seja voltada para necessidade de vagas na rede pública, principalmente porque, depois da conclusão da primeira etapa da educação básica (Educação Infantil), a progressão incita maior procura na rede por vaga, principalmente quando as crianças vêm de unidades de ensino que oferecem somente educação infantil.

De acordo com a nova proposta educacional com base na Lei, até o ano de 2010 a primeira fase do Ensino Fundamental deverá estar sob total responsabilidade do município e a segunda fase, até o ano de 2014. Somente o Ensino Médio será gerido pelo Estado a partir de 2014.

Através de articulações e parcerias políticas, Estado e Município entraram num acordo, o qual previa a municipalização de espaços do Estado para que o executivo

municipal pudesse ampliar a oferta de vagas. Esta relação entre os referidos níveis de governo é considerada um elemento fundamental na avaliação de políticas públicas. “A cidadania é o canal de intermediação entre o Estado e sociedade que viabiliza políticas sociais como garantidoras de direitos sociais” (FLEURY, 2003, p.309).

Atualmente, são fundamentais na avaliação de políticas públicas, elementos como o papel dos participantes e interessados na política (*stakeholders*, reconhecidos ou não como atores), a estrutura e dinâmica de decisão dos agentes, as especificidades de cada um e as relações entre os níveis de governo. (LOBATO, 2004, p.98)

Esta iniciativa quanto ao acordo firmado entre os governos não gerou mudanças muito significativas, tendo em vista que as demandas não foram integralmente supridas, permitindo um grande contingente de crianças fora das creches e pré-escolas, com idade entre 0 e 5 anos. Esta demanda sinalizou aos Conselhos Tutelares locais a necessidade de exigir políticas do poder público para atender à população desprovida desse direito. O processo ainda é moroso. Muitas crianças desta faixa etária estão fora do espaço escolar, aguardando oferta de vagas pelo poder público. As outras são encaminhadas pela própria família (quando esta tem condições) a creches privadas ou a pessoas que prestam serviços na comunidade, as chamadas cuidadoras de crianças.

Muitas ações são desenvolvidas visando a ampliação e melhoria dos serviços, de modo a dar um salto de qualidade no ensino oferecido pelo município. Embora a estrutura técnico-administrativa não atenda a todas as crianças, as ações visam atingir este objetivo.

O ensino fundamental também constitui uma etapa muito importante da educação básica, enquanto modalidade de ensino intermediária entre a educação infantil e o ensino médio, uma etapa na qual a criança amplia suas possibilidades de se desenvolver em todos os aspectos, ou seja, nas suas relações de sociabilidade e de construção constante do conhecimento multidisciplinar.

Assim, estabelece a LDB:

Seção III

Do Ensino Fundamental

Art. 32. O ensino fundamental obrigatório, com duração de 9 (nove) anos, gratuito na escola pública, iniciando-se aos 6 (seis) anos de idade, terá por objetivo a formação básica do cidadão, mediante: (Redação dada pela Lei nº 11.274, de 2006)

I - o desenvolvimento da capacidade de aprender, tendo como meios básicos o pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo;

II - a compreensão do ambiente natural e social, do sistema político, da tecnologia, das artes e dos valores em que se fundamenta a sociedade;

III - o desenvolvimento da capacidade de aprendizagem, tendo em vista a aquisição de conhecimentos e habilidades e a formação de atitudes e valores;

IV - o fortalecimento dos vínculos de família, dos laços de solidariedade humana e de tolerância recíproca em que se assenta a vida social.

§ 1º É facultado aos sistemas de ensino desdobrar o ensino fundamental em ciclos. (BRASIL, 1996)

O grupo de 15 a 18 anos ocupa a segunda posição, e se forem levados em consideração os casos que se apresentam ao CT, este grupo etário, em termos de situação escolar, é o que apresenta maior índice de distorção idade/série, infrequência e evasão escolar, além de maiores problemas relacionados à convivência social, tanto no espaço escolar como fora dele.

A obviedade dos dados revela que o grupo de 7 a 14 anos (infanto-juvenil) possui maiores incidências de procura em quase todas as violações (exceto em pensão alimentícia), destacando-se a área educacional, levando à hipótese de que aspectos como vagas e demais situações nesta área demandam maior encaminhamento de casos ao Conselho Tutelar. Este mesmo grupo destaca-se também nas violações quanto a registro civil, saúde e outros casos não especificados.

O campo educacional abarca uma série de questões imbricadas não somente com a necessidade de vaga, pois outras violações além desta se fazem presentes, reproduzindo a violação e contrariando as diretrizes apontadas pelo ECA, conforme apontado no artigo 53.

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-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 à sua residência.

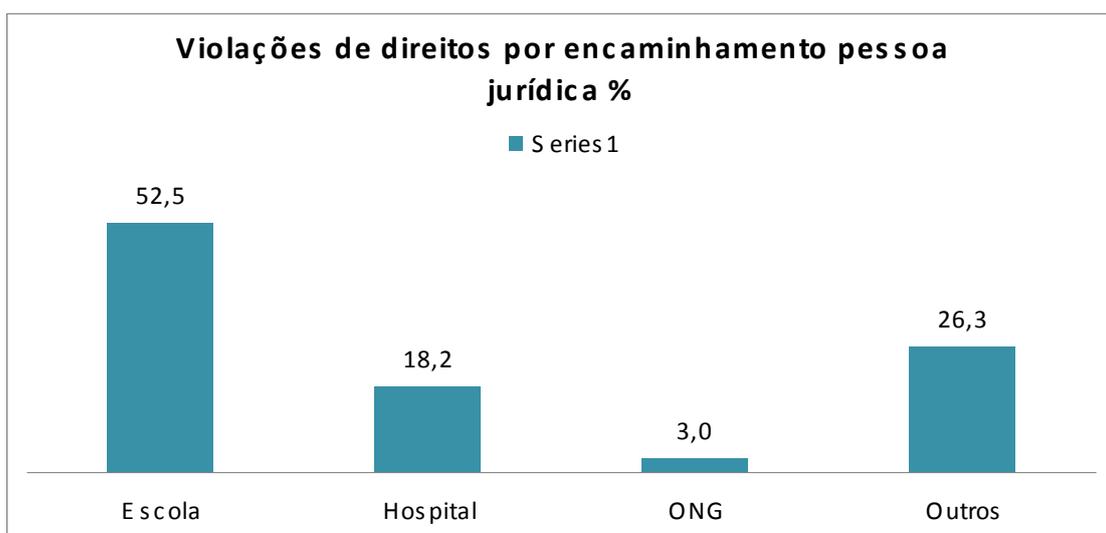
Parágrafo único - É direito dos pais ou responsáveis ter ciência do processo pedagógico, bem como participar da definição das propostas educacionais. (BRASIL, 1996)

De acordo com a Lei, qualquer impedimento ou embaraço à garantia destes direitos constitui ameaça ou violação dos mesmos. São muitas as situações que ocorrem no contexto educacional, as quais podem caracterizar a produção e reprodução de diversas violações de direitos, conforme os casos apresentados ao CT, dentre as quais se destacam:

- Retenção de documentação escolar por inadimplência em escola da rede privada.
- Retenção de documentação escolar por falta de documentação a ser expedida pela escola anterior (histórico escolar).
- Relação conflituosa entre aluno e escola.
- Excesso de faltas e evasão escolar
- Conflitos familiares e violência social.

Dada a importância de atuação conjunta dos órgãos na defesa e garantia dos direitos violados, propôs-se a análise do gráfico seguinte, compreendendo sua relevância para a discussão abordada no sentido de sua relação com a questão educacional. Considera-se importante situar o fluxo de encaminhamentos de casos ao Conselho Tutelar pelos órgãos que compõem a rede de atendimento.

GRÁFICO 8 - TIPOLOGIAS DE VIOLAÇÕES POR ENVIO DE NOTIFICAÇÕES (PESSOA JURÍDICA) % TOTAL.



Esta análise objetivou identificar a frequência de encaminhamentos de casos ao Conselho Tutelar, considerando que, embora o órgão seja a porta de entrada das violações de direitos, muitos casos chegam primeiramente a outros órgãos que atendem seu público-alvo, como hospitais, escolas, delegacias, Juizados da Infância, Promotoria da Infância e ONGs.

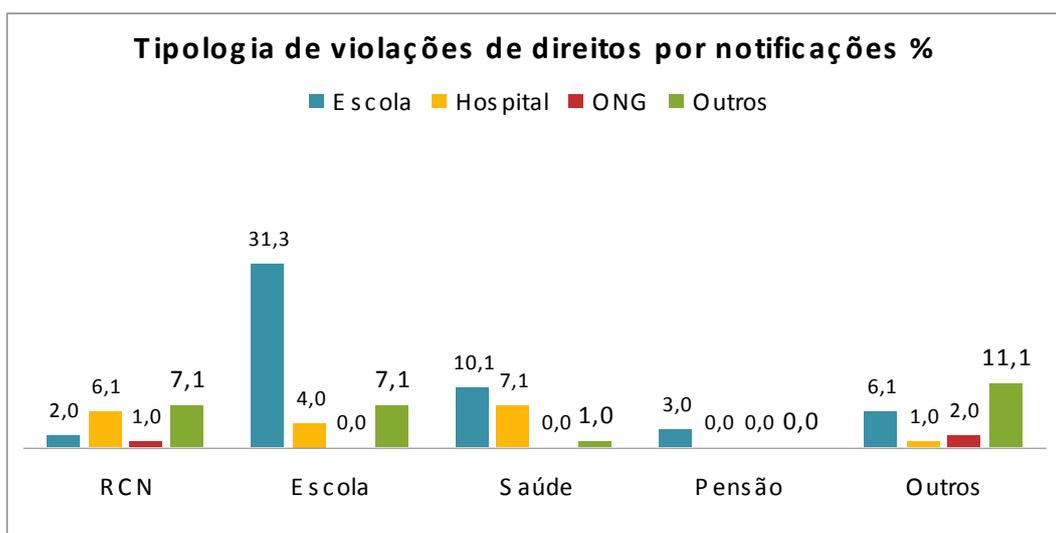
Do total das violações identificadas e encaminhadas pelos órgãos, questões educacionais configuram o maior valor percentual, indicando 52,5% em relação aos demais.

A comparação do GRÁFICO 9 revela as disparidades percentuais entre as violações notificadas ao Conselho Tutelar III. A leitura do gráfico permite visualizar o fluxo de encaminhamentos realizados pelas unidades de saúde e instituições escolares.

Importante registrar que estes órgãos não só notificam casos de violência, mas também encaminham situações em que percebem ameaça ou violação dos direitos da criança e do adolescente. Estes encaminhamentos são fundamentais em termos de garantia de proteção e de fornecimento de dados que permitam vislumbrar políticas para os grupos e áreas mais necessitados.

A frequência “outros” insere uma variedade de outras instituições (governamentais e não governamentais) não identificadas, mas que também desenvolvem trabalho integrado ao Conselho Tutelar.

GRÁFICO 9 - TIPOLOGIAS DE VIOLAÇÕES POR ENVIO DE NOTIFICAÇÕES (PESSOA JURÍDICA) % POR VIOLAÇÕES



Durante a pesquisa, pôde-se observar que também ocorrem encaminhamentos solicitando ao Conselho Tutelar intervenções que não são de sua competência, o que mostra a permanência de uma concepção equivocada sobre as atribuições legais do órgão.

Um dado relevante identificado foi a intersetorialidade presente na defesa dos direitos, ainda que muitas lacunas se façam presentes no trabalho que envolve a articulação e a parceria entre estas instituições e o respectivo órgão de proteção.

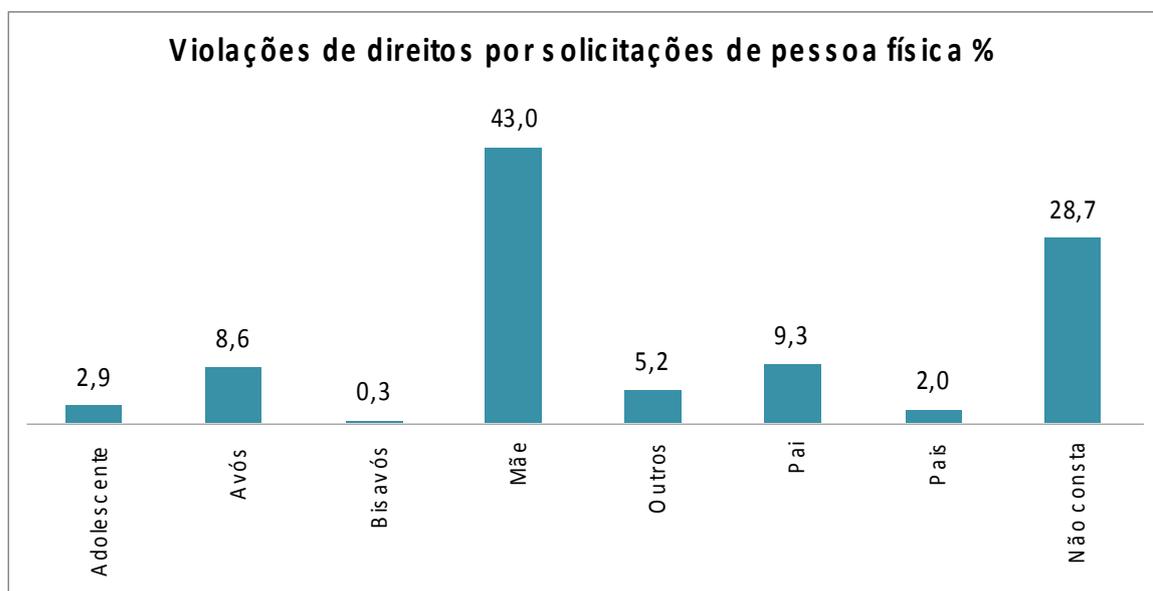
Este campo também insere uma variedade de situações que são encaminhadas ao órgão, revelando que o campo da infância envolve uma multiplicidade de fenômenos que variam de uma área a outra, ampliando as atribuições dos conselheiros tutelares e causando aumento de volume nos casos que se apresentam na sua dinâmica cotidiana de atuação.

Cabe pontuar mais uma vez que a falta de dados implica na variação destes percentuais, os quais tenderiam a crescer em volume de encaminhamentos por instituições.

Sobre este aspecto, o que se conclui é que ainda é muito tênue e complexa a relação de algumas instituições com o Conselho Tutelar, visto que a noção de integralidade e trabalho em rede não se constitui como um elemento presente em todas as instituições que trabalham com crianças, e que percebem ou identificam as ameaças e violações aos seus direitos. Mesmo em se tratando de uma integralidade que deve incorporar o exercício de fomentar políticas para este público, percebe-se que ainda ocorre um distanciamento nesta parceria.

É válido registrar que, nesta perspectiva, o trabalho em rede não se constitui exclusivamente na notificação e/ou encaminhamento de casos ao referido órgão, ele faz parte de uma política que visa esclarecer, formar e fortalecer uma rede integrada, para favorecer a superação de violação de direitos e contribuir para a devida responsabilização dos autores das violações cometidas.

GRÁFICO 10 - TIPOLOGIAS DE VIOLAÇÕES POR ENVIO DE NOTIFICAÇÕES (PESSOA FÍSICA) %



Muitos dos casos encaminhados pelas escolas também estão associados à questão de saúde pública, em que situações nesta área são identificadas pelos profissionais de ensino, sendo devidamente encaminhadas ao Conselho Tutelar para que o mesmo exija do poder público as ações cabíveis, que possibilitem a garantia dos atendimentos necessários, conforme uma de suas atribuições previstas no artigo 136 do ECA: “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” (BRASIL, 1990).

Afirma-se que outros direitos não garantidos podem acarretar na violação dos direitos educacionais, assim como a não garantia de direitos educacionais pode acarretar outras violações nas áreas diversas. Por isso, a importância da garantia de todos os direitos fundamentais, cumprindo com rigor a determinação da lei estatutária.

De acordo com a Constituição Federal, o acesso à educação como direito à aprendizagem e à escolarização traduz-se, fundamentalmente, pelo acesso à escola. Contudo, há limitações específicas, decorrentes de diversos fatores que “justificam” o descumprimento das citadas leis, que estão vinculados às questões familiares (negligência e dificuldades financeiras para o custeio de transportes), sociais (trabalho infantil) e a própria conduta do aluno (envolvimento com drogas, tráfico e ociosidade motivada por

“desinteresse”⁴⁸). Ainda que algumas ações governamentais como os programas de transferência de renda tenham surtido efeitos positivos na redução dos índices de evasão, ainda há muito o que avançar para reverter o quadro. “Infelizmente, o desenvolvimento econômico não puxa o social na mesma proporção e ritmo” (FLEURY, 1999, p.93). O país precisa avançar muito para mantê-los no mesmo nível de estabilidade, pois crescimento econômico não significa solução imediata dos problemas sociais.

Ao se tratar de algumas ações desenvolvidas, destacam-se as oferecidas no horário contra-turno em estabelecimentos da rede pública e organizações não governamentais.

Cabe ressaltar que, para participar destas ações, a criança e o adolescente precisam estar matriculados na escola. Exemplifica estas ações o Programa Segundo Tempo, uma iniciativa do Ministério dos Esportes em parceria com os Estados e Municípios, cujas ações se caracterizam pela oferta de atividades esportivas, pedagógicas e culturais, com objetivo de reinserção social e promoção da cidadania. Contudo, este grande programa governamental é sazonal e geralmente só se efetiva em épocas de campanha eleitoral, o que vem a garantir o direito ao esporte e lazer (preconizado pelo ECA) em período temporário. Com o seu término, a ociosidade permanece, pela falta de continuidade de suas ações, gerando mais vulnerabilidade ao risco social, já que ações como esta são muito raras.

O sistema de proteção do município constitui-se de uma rede integrada e articulada composta por diversos órgãos governamentais e não governamentais, os quais sinalizam e formulam políticas que garantem o cumprimento de alguns direitos, como educação, saúde, esporte, lazer e cultura. Estes também são garantidos através de programas das secretarias do executivo, principalmente da Assistência, a qual tem promovido ações socioeducativas e programas de apoio à família, como os de transferência de renda e geração de renda, pelos serviços de atendimentos oferecidos através dos CRAS (Centros de Referência da Assistência Social), plantão social (assistência) e demais órgãos do poder público.

Mesmo Niterói, considerado município de referência para os demais (já foi referência nacional em termos de políticas para a infância e adolescência), não apresenta eficácia nessas políticas, partindo do pressuposto de que várias propostas de ações delineadas não foram efetivadas, devido a alguns entraves políticos, associados às relações de interesse. Exemplo disso é o investimento na qualificação dos profissionais de

⁴⁸ As causas do desinteresse podem estar associadas a várias questões como fatores patológicos, negligência familiar, violência institucional (conflitos aluno x escola) distorção idade-série, ausência de serviços de atenção à saúde (dificuldades cognitivas etc.), dentre outros.

educação, na construção, reforma e ampliação das escolas, na criação de mecanismos para envolver a família e a comunidade no enfrentamento da evasão escolar, incentivando a formação de instâncias de participação destes atores e a criação de normativas que fixem percentuais mínimos de execução orçamentária

Ainda que os avanços sociais dos últimos anos sejam incapazes de vencer as desigualdades existentes e persistentes em nosso país, pesquisas apontam que a educação obteve avanços consideráveis. Para exemplificar, destaca-se a redução da taxa de analfabetismo e anos de estudo, de alunos com faixa etária a partir dos 15 anos (da Região Sudeste). Índices da PNAD (2006) apontaram, entre o período de 1995 e 2006, uma queda de 9,3% para 6,0% na taxa de analfabetismo e um aumento de 7,9 anos de estudo, também inserindo a população adolescente a partir dos 15 anos de idade.

Em Niterói, nas escolas do município, os dados sobre evasão escolar chegaram a 3,16% (2005), 1,66% (2006) e 1,87% (2008). Atualmente existe o programa de combate à evasão escolar da rede municipal, objetivando a diminuição destes índices. A relação de evasão da rede estadual (inserida no município) não foi fornecida para esta pesquisa. Contudo o Estado do Rio ocupa a 19ª posição no ranking nacional do índice de evasão escolar, chegando aos 1,6%. O Estado com maior índice é o Acre (6,0%), e o com menor índice, o Tocantins (2,4%).

A concepção base de educação expressa pelo PDE (Plano de Desenvolvimento da Educação, do MEC) sustenta esta afirmativa, e assim é descrita:

(...) reconhece na educação uma face do processo dialético que se estabelece entre socialização e individuação da pessoa, que tem como objetivo a construção da autonomia, isto é, a formação de indivíduos capazes de assumir uma postura crítica frente ao mundo. A educação formal pública á a cota de responsabilidade do Estado nesse esforço social mais amplo, que não se desenrola apenas na escola pública, mas tem lugar na família, na comunidade, em toda forma de interação na qual os indivíduos tomam parte, especialmente no trabalho. (PDE, 2006, p.5)

Partindo da experiência no município de Niterói, quanto ao desenho da política, é possível identificar alguns aspectos (institucionais e programáticos) relevantes para compreender como se dá sua dinâmica em nível local. Os programas voltados para a melhoria da qualidade de ensino ocorrem mais no âmbito das escolas do Município do que

nas do Estado. O executivo municipal tem investido em políticas e programas que façam cumprir especificamente o que determina o inciso I do artigo 53 do ECA (igualdade de condições de acesso e permanência na escola), os quais serão abordados em seguida.

Inicialmente cabe registrar que, embora faltem dados estatísticos atualizados concernentes ao número total de crianças e adolescentes no município⁴⁹, de acordo com dados da Fundação Municipal de Educação e da Coordenadoria Estadual de Ensino, há em Niterói cerca de 80.000 alunos matriculados na rede pública, sendo 55.000 do Estado e 25.000 do município. Os dados quantitativos das escolas da rede privada se dispersam, devido ao fato de muitas delas não estarem com a situação regularizada (sem registro e autorização para funcionamento) nos respectivos sindicatos da categoria. Contudo, de acordo com levantamentos, a média de alunos matriculados é de aproximadamente 12.000, crescendo 4% nos últimos três anos.

No que se refere aos níveis de governo, cabe mencionar aspectos importantes da legislação para compreender como se dá a relação entre as esferas do Município e do Estado quanto a suas responsabilidades no cenário educacional. O artigo 86 do ECA preconiza que as ações da política para a infância e adolescência se dão de forma integrada e articulada entre os atores sociais. “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” (BRASIL,1990, p.46).

Quanto ao Estado, cabe pontuar um dos déficits de um dos aspectos programáticos da política, a pouca oferta de recursos aos portadores de necessidades especiais. Ainda que o Estado possua (poucos) profissionais capacitados para atuar com esse público, sua estrutura não é compatível com a do Município, tendo em vista o número das ações destinadas para ampliar o sistema educacional quanto à oferta de serviços que atendam às necessidades da população estudantil.

As políticas sociais não dão conta de suprir as demandas existentes e muito menos de superar as desigualdades enraizadas em nossa sociedade, até porque não é de sua natureza gerar igualdade. Elas são parte intrínsecas do Estado moderno, contudo não geram bem-estar dentro do Estado. A política social deve pensar em mudanças somente sob o

⁴⁹ O último censo foi há mais de dez anos e não constam pesquisas em nível local que apresentem dados atuais sobre o percentual da população infanto-juvenil.

ponto de vista da avaliação. A educação, especificamente em relação aos programas desenvolvidos em nível federal, gerou mudanças significativas quanto ao cumprimento da legislação vigente acerca da garantia dos direitos. As políticas educacionais integradas às políticas sociais (por exemplo, programas como o Bolsa Família) contribuíram para a redução da exclusão e da ociosidade.

Outro ponto a ser considerado é a avaliação de impacto. Parte-se do pressuposto de que conceitualmente, em seu efeito líquido, ela é tratada como avaliação de resultados e está vinculada à idéia de um ponto zero, ou seja, como estava a situação inicial em relação às pessoas, aos serviços etc. Levando-se em consideração a experiência municipal aqui descrita, é possível afirmar que, ao fazer um comparativo entre o desenho da política nos primeiros anos de implementação do ECA e do seu atual quadro, avalia-se que os direitos não estão sendo garantidos para todos.

3.8. ANÁLISES SOBRE A CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA

Nota-se que a instituição familiar, mesmo sofrendo mudanças diversas, permanece como um espaço de proteção social. Apesar destas transformações, a instituição familiar permanece se rearticulando para dar conta da proteção e provisão de seus membros. Suas dinâmicas nos remetem a compreender que as questões do mundo privado são também do mundo público, o que, conforme as necessidades apontadas, exige maior ingerência do Estado (que inclui a sociedade civil). Isto aponta para outra reflexão: Com que olhar as famílias, com suas crianças, seus adolescentes, têm sido vistas e compreendidas? Nós nos movemos a partir de padrões que nos são dados. E diante destes padrões, temos ajudado (com assistencialismo) ou dado o apoio (com ações políticas) necessário a estes segmentos?

Esta reflexão possui como meta chamar a atenção para o fato de que ultimamente as questões familiares de ordem privada têm atingido uma dimensão pública cada vez maior, de forma que a visibilidade sobre algumas destas questões que compõem seu núcleos dão indícios para possibilidades de intervenções protecionistas em nível de políticas públicas.

Conforme pesquisa realizada por Souza (2007), das frequências analisadas sobre as violações de direitos da cidade de Niterói, a Convivência Familiar e Comunitária foi a que apresentou os maiores índices entre os anos de 1993 a 2001, conforme tabela abaixo.

TABELA 4. VIOLAÇÕES DE DIREITOS EM NITERÓI (1993-2000)

TIPOLOGIA	FREQUÊNCIA	PERCENTUAL	PERCENTUAL ACUMULADO
(S/INF.)	549	8,90	8,90
VIDA E SAÚDE	341	5,52	14,42
LIBERDADE, RESPEITO E DIGNIDADE	338	5,48	19,90
CONV. FAMILIAR E COMUNITÁRIA	3.449	55,88	75,78
EDUCAÇÃO/CULTURA/ESPORTE/LAZER	1.472	23,85	99,63
PROFISS. E PROTEÇÃO NO TRABALHO	23	0,37	100,00
TOTAL	6.172	100,00	

As famílias, nas últimas décadas, vêm recebendo proteção social secundária (proteção promovida pelo Estado), conforme destaca a PNAS (Política Nacional de Assistência Social)⁵⁰ em uma de suas diretrizes: “IV- Centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projeto”. Esta mesma política prevê em seus objetivos a centralização das políticas na instituição familiar, ao “assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária”.

No campo das políticas públicas, é preciso pensar o processo como as famílias foram se relacionando com as formas de proteção social, bem como as ações políticas (de caráter privado ou público) têm percebido e exercido suas ingerências na família no campo das representações simbólicas.

Um importante aspecto é identificado na PNAS ao prever que o núcleo familiar se constitui como um espaço contraditório, o qual apresenta uma dinâmica cotidiana de convivência marcada por conflitos e geralmente pelas desigualdades.

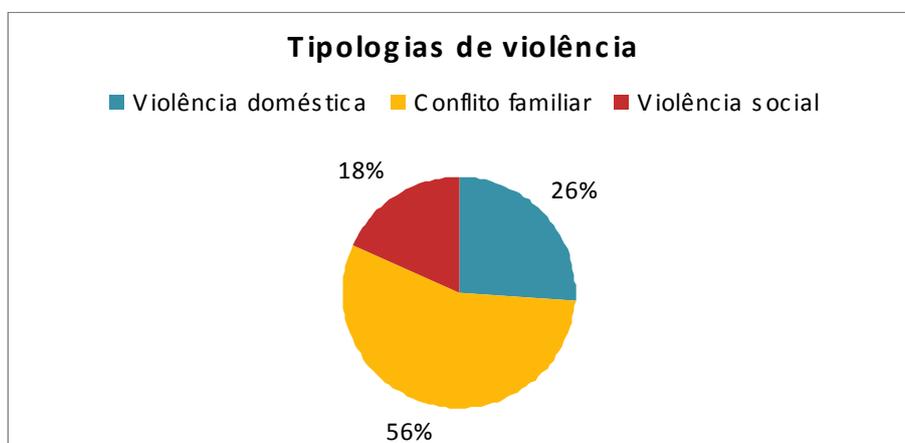
Ao analisar os gráficos a seguir, considera-se relevante considerar os novos desafios colocados pela dimensão do cotidiano das famílias neles representadas, cujas bases de sustentação são movidas também por tensões e conflitos que se apresentam em

⁵⁰ Disponível em http://www.mds.gov.br/suas/menu_superior/publicações.

múltiplas formatações. Este desafio exige a necessidade de se repensar o atual desenho da rede socioassistencial que tem sido construída em prol da proteção social das famílias.

Os gráficos abaixo apresentam quatro tipologias que se entrecruzam, e tratam especificamente de situações associadas às práticas em que ocorreram episódios de conflito familiar, agressão física, agressão verbal, agressão psicológica, negligência, maus-tratos e abuso sexual (sendo estas as mais identificadas dentre o rol de tipificações elencadas no Sipi), estando estas categorias de violência inseridas em só grupo, ou seja, na tipologia de violência doméstica.

GRÁFICO 11 - TIPOLOGIAS DE VIOLÊNCIA (% TOTAL)



A maior ocorrência de violência concentra-se no conflito familiar e na violência doméstica, sendo esta última um fator preponderante para compreender como as violações de direitos podem acarretar diversas situações de violência advindas do núcleo familiar.

A realidade brasileira nos mostra que existem famílias com as mais diversas situações sócio-econômicas que induzem à violação dos direitos dos seus membros, em especial, de suas crianças e adolescentes (...). Percebe-se que estas situações se agravam justamente nas parcelas da população onde há maiores índices de desemprego e de baixa renda dos adultos. (BRASIL, 2004, p.21).

As situações de conflito familiar são muito frequentes nos atendimentos do Conselho Tutelar. A fragilização dos vínculos se associa às dificuldades de cumprimento das funções de proteção básica, socialização e mediação, o que tende a tornar os vínculos simbólicos e afetivos mais vulneráveis.

(...) se existem violações de direitos por parte dos pais, responsável, criança ou adolescente, via de regra a história desses sujeitos indica que em algum momento lhes faltou a garantia de direitos como: educação, saúde, habitação, emprego, apoio sócio-econômico, etc. (DE ANDRADE, 2005, p.38).

Evidentemente, não é regra banalizar as situações de conflito familiar atribuindo-a exclusivamente a fatores socioeconômicos e a necessidades de sobrevivência, pois elas precisam ser compreendidas em seu contexto cultural. Essa compreensão deve se dar inclusive ao se tratar da análise das origens e dos resultados de sua situação de risco, bem como de suas dificuldades quanto a auto-organização e participação social.

A literatura pouco aborda a definição conceitual de conflito familiar, uma temática que requer um debate mais aprofundado considerando suas manifestações múltiplas, que se entrecruzam e reproduzem diversas violações de direitos.

Define Simmel:

O conflito é uma forma de associação que resolve a tensão entre contrastes. Entretanto, só pode constituir-se como grupo, como uma unidade concreta, se coexistir com forças unificadoras. A existência do conflito nos grupos sociais advém na sua concepção, da própria característica da natureza humana, que não permite ao indivíduo se relacionar com outro apenas por um laço. (SIMMEL, 1973, p.47)

Seja qual for a intensidade ou gravidade numa relação conflituosa, sua idéia se faz presente em todas as relações sociais, possuindo maior manifestação quando estas relações possuem um caráter afetivo. Esta idéia permite melhor compreensão das relações constituídas nos núcleos familiares representados nos gráficos.

Os conflitos são mais frequentes nas relações entre mães e filhos adolescentes, entre pais (litígios) e entre pais e avós (conflitos de interesse por guarda da criança).

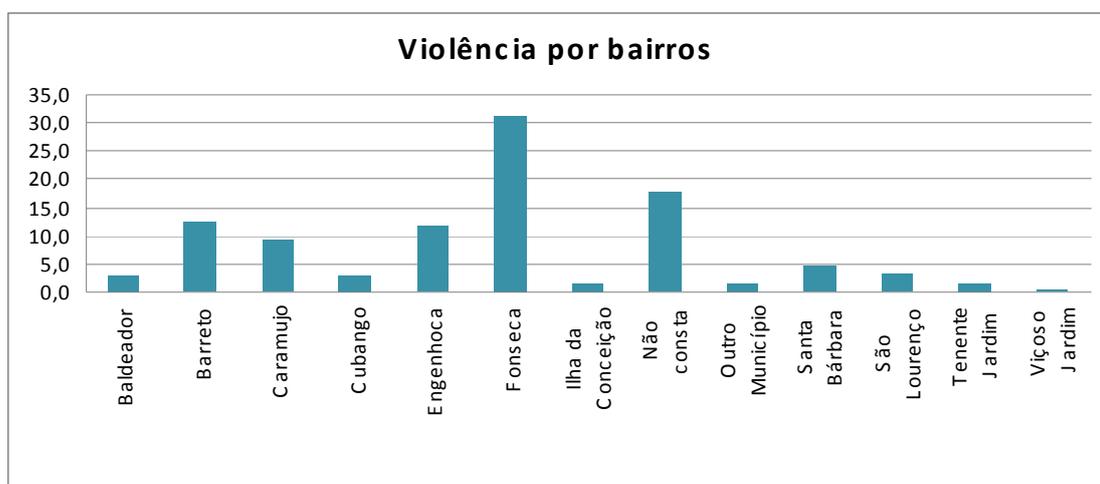
Muitas destas relações presentes nos núcleos familiares pesquisados reproduzem violações de direitos, principalmente em razão da própria conduta dos adolescentes, dado que também merece destaque para se compreender esta fase considerada pelo ECA (Art. 6º) como condição peculiar de desenvolvimento. “Na interpretação desta Lei levar-se-ão em conta os fins sociais a que ela se dirige, as exigências do bem comum, os direitos e deveres individuais e coletivos, e a condição peculiar da criança e do adolescente como pessoas em desenvolvimento” (BRASIL, 1990).

Para as análises propostas, busca-se compreender as situações presentes nos contextos familiares, as quais apresentaram maiores incidências nos campos do conflito familiar, violência doméstica e violência social.

Dentro da tipologia violência doméstica, inserimos além das práticas de agressão física, as práticas que geram agressão psicológica como as tipificações “negligência, maus-tratos e abandono”, por considerarmos estas práticas como aquelas que são praticadas pela família no ambiente doméstico.

O gráfico seguinte indica a concentração de violações (no universo total) por bairros da Zona Norte. O Fonseca se destaca como um bairro que apresentou uma quantidade muito expressiva de casos encaminhados ao Conselho Tutelar. Estes dados não significam que no Fonseca ocorrem os maiores índices de violência, considerando que eles somente sinalizam indicadores associados às situações atendidas pelo referido órgão de proteção.

GRÁFICO 12 - VIOLÊNCIAS POR BAIROS (%TOTAL).



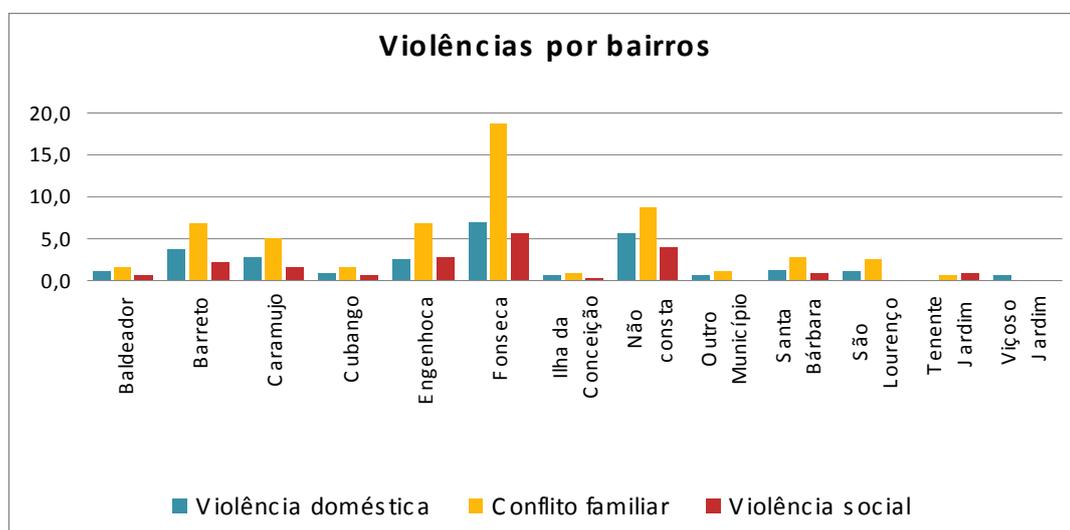
Cinco bairros apresentam índice acima de 10%, estando o bairro Viçoso Jardim em última posição dentre os que mais apresentaram este fenômeno nos anos de 2008 e 2009.

A violência contra a criança e o adolescente nestas áreas apresenta diferenças que nos levam a buscar entender as razões que elevam o Fonseca como uma área de maior concentração destas práticas. O índice de conflito familiar também é crescente no bairro, o que pode fazer com que relações conflituosas no âmbito familiar se reproduzam em

práticas de violência doméstica principalmente (o que não é regra para todos os casos), conforme as fontes inseridas nos prontuários de atendimento nos revelaram.

A falta de dados na variável “não consta” sugere que estes indicadores podem sofrer variações percentuais que indiquem um crescimento para um ou mais bairros. Situações relacionadas a outros municípios se referem aos atendimentos realizados aos usuários residentes em outras localidades, mas que se encontravam no município de Niterói por razões diversas. Nestes casos, não há limitações territoriais para a aplicação de medidas protetivas, visando tão somente a garantia da integridade da criança e do adolescente.

GRÁFICO 13 - TIPOLOGIAS DE VIOLÊNCIAS POR BAIRROS



Pontuam-se alguns aspectos que são importantes para compreender este contexto no qual as famílias das camadas socialmente vulneráveis estão inseridas.

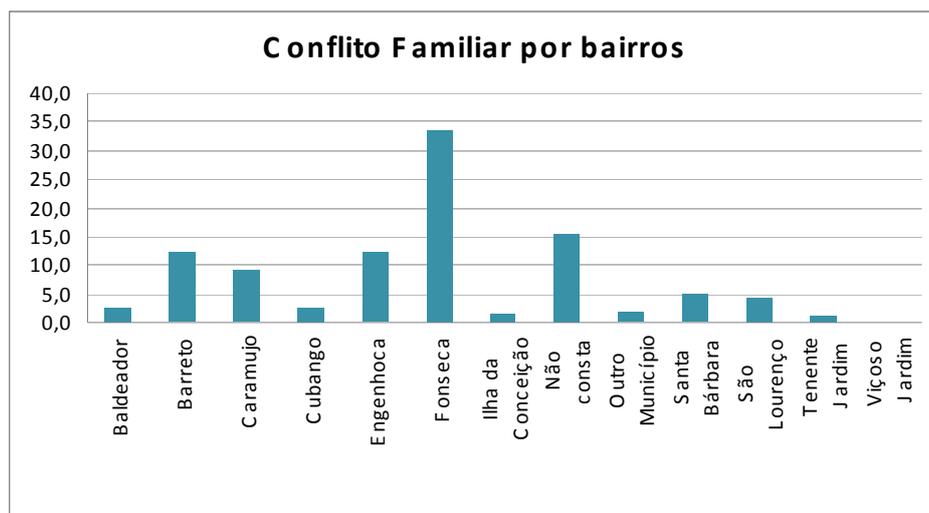
Os conflitos familiares, em várias ocasiões, se associam as questões imbricadas no contexto do capitalismo, cujas bases das desigualdades se refletem nos núcleos familiares mais vulneráveis, o que implica num contínuo sentimento de impotência e fragilização destes núcleos frente às complexas situações que se apresentam diante deles.

O gráfico aponta que na maioria dos bairros esta é uma situação que ocorre com maior frequência do que as outras tipologias de violência, destacando-se o bairro do Fonseca.

Nas análises de Velho (1994), o território em que se localiza o indivíduo é socialmente desigual por ser delimitado e demarcado conforme as fontes de recursos disponíveis, as quais incluem ou excluem o cidadão e reforçam a impossibilidade de execução de um projeto societário igualitário.

Não se pretende negar que a vulnerabilidade das famílias encontra-se diretamente associada à situação de pobreza e ao perfil de distribuição de renda do país. Contudo, não se deve criminalizar a pobreza, o que seria uma armadilha do ponto de vista teórico e prático. Esta afirmativa é sustentada por Sarti, ao atentar para questões pertinentes ao trabalho com grupos vulneráveis, em que descreve “a concepção de família, segundo aqueles a quem se dirigem as políticas sociais, os ‘pobres’; e a concepção de pobreza subjacente a essas políticas, que faz do pobre um ‘outro’” (SARTI, 2008, p.27).

GRÁFICO 14 - CONFLITO FAMILIAR POR BAIROS



Nas análises feitas nos prontuários de atendimento, observou-se que as situações de conflitos familiares são muito frequentes e decorrem de motivos diversificados.

A maioria dos bairros apresenta situações relacionadas ao conflito familiar, com exceção do bairro viçoso Jardim. Outros municípios se inserem nesta variável, considerando que o conflito também provoca o deslocamento de algumas crianças e adolescentes para a cidade.

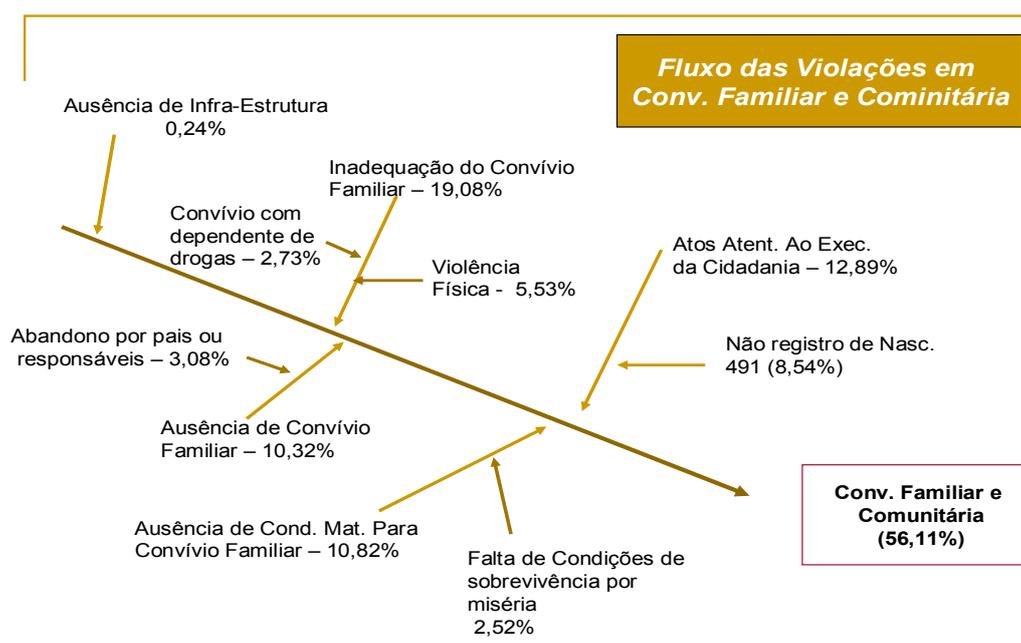
A frequência de conflito familiar comprova sua prevalência percentual no bairro do Fonseca, reafirmando que durante todo o período (2008/2009) este fenômeno se reproduz nas relações familiares, chamando a atenção para se pensar em alternativas, pela via da

política de proteção, que fortaleçam e reestruturem as bases das relações dos membros que compõem estes núcleos.

Neste sentido, é preciso desencadear estratégias de atenção sócio-familiar que visem a reestruturação do grupo familiar e a elaboração de novas referências morais e afetivas, no sentido de fortalecê-lo para o exercício de suas funções de proteção básica ao lado de sua auto-organização e conquista de autonomia. (BRASIL, 2004, p.21).

De Souza (2001) analisou o fluxo das violações no período 1993-2001, tendo como objeto de estudo a análise dos prontuários do I Conselho Tutelar, o que nos dá a confirmação de que no campo da convivência familiar e comunitária as diversas codificações previstas no Sopia se inserem e se reproduzem, após dez anos.

FIGURA 2. FLUXO DAS VIOLAÇÕES EM CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA



FONTE: SOUZA, 2001.

A pesquisa, ao analisar os níveis de frequência das violações por faixa etária, identificou que para todos os grupos etários o campo da convivência familiar e comunitária novamente foi o que apresentou os maiores índices.

TABELA 5 - NÍVEIS DE FREQUÊNCIA DAS VIOLAÇÕES POR FAIXA ETÁRIA

	(S/INF.)	[0,3)	[3,7)	[7,12)	[12,15)	[15,18)	TOTAL
VIDA E SAÚDE	5,15	3,38	4,29	5,41	5,93	9,84	5,62
LIBERDADE, RESPEITO E DIGNIDADE	6,62	1,60	2,54	5,18	7,72	10,57	5,32
CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA	56,62	66,92	54,81	55,06	53,51	49,95	56,11
EDUCAÇÃO/CULTURA/ESPORTE LAZER	11,76	23,03	30,50	25,44	25,42	18,65	24,63
PROFISS. E PROTEÇÃO NO TRABALHO	1,47	0,09	0,00	0,08	0,30	1,45	0,37
(S/INF.)	18,38	4,98	7,86	8,83	7,12	9,53	7,95

FONTE: OFICINA DO SABER (UFF)

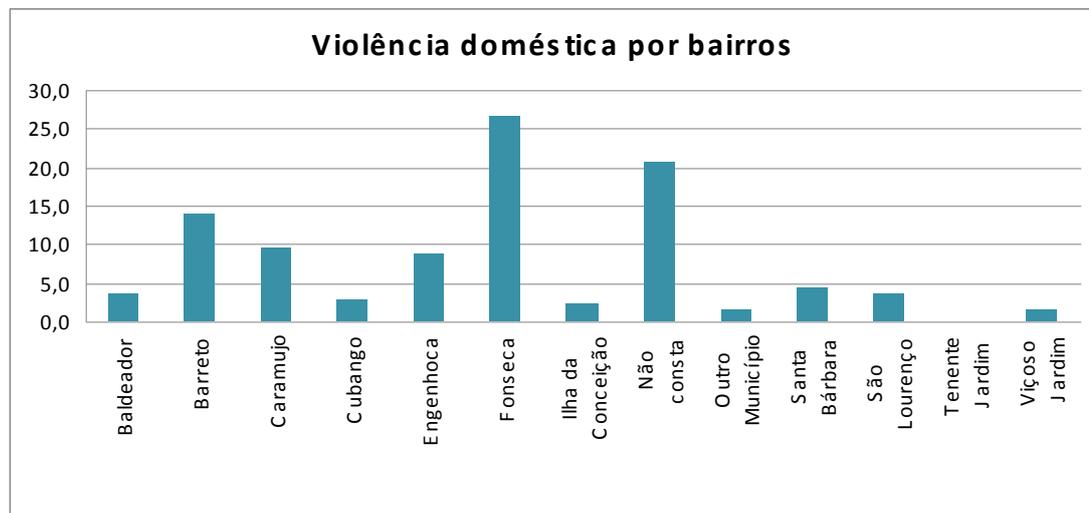
Se analisarmos os fluxos das violações para este campo, podemos ter uma idéia aproximada sobre as diversas formas de violações e de violências perpetradas contra estes grupos, cuja maior ênfase se aplica às crianças com idade entre 0-3 anos, conforme indica a tabela.

De acordo com o gráfico a seguir, este campo volta a ocupar lugar de destaque no ranking, após alguns anos, destacando-se que para o grupo etário com idade entre 7-14 anos, a frequência atinge maior proporção na variável conflito familiar, seguido do grupo com idade entre 15-18 anos. Nota-se que ambos os grupos possuem maior destaque nas variáveis conflito familiar e violência doméstica.

O gráfico abaixo faz a mesma análise, entretanto o diferencial dos dados (do total das tipologias) se baseia principalmente no recorte territorial realizado, considerando que no gráfico anterior os dados são relativos ao município e, neste, são específicos da Zona Norte.

Os dados indicam que há algo a ser feito no campo da convivência familiar e comunitária, no intuito de produzir efeitos que reduzam os índices que permanecem se destacando nas análises feitas em períodos distintos.

GRÁFICO 15 - VIOLÊNCIA DOMÉSTICA POR BAIRROS



Esta análise tem por objetivo identificar os índices percentuais das tipologias de violências por bairros, percebendo suas proximidades e disparidades nos índices.

A violência doméstica possui uma definição conceitual vasta na literatura contemporânea, tendo para este trabalho a seguinte definição tratada por Guerra (2005).

Portanto, a violência doméstica contra crianças e adolescentes representa todo ato ou 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, um 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. (GUERRA, 2005. p.32-33)

As situações de violência doméstica não se constituem como fenômeno exclusivo de classe social⁵¹, pois permeiam todas as camadas sociais, porém sua visibilidade assume maior proporção nos núcleos familiares mais pobres.

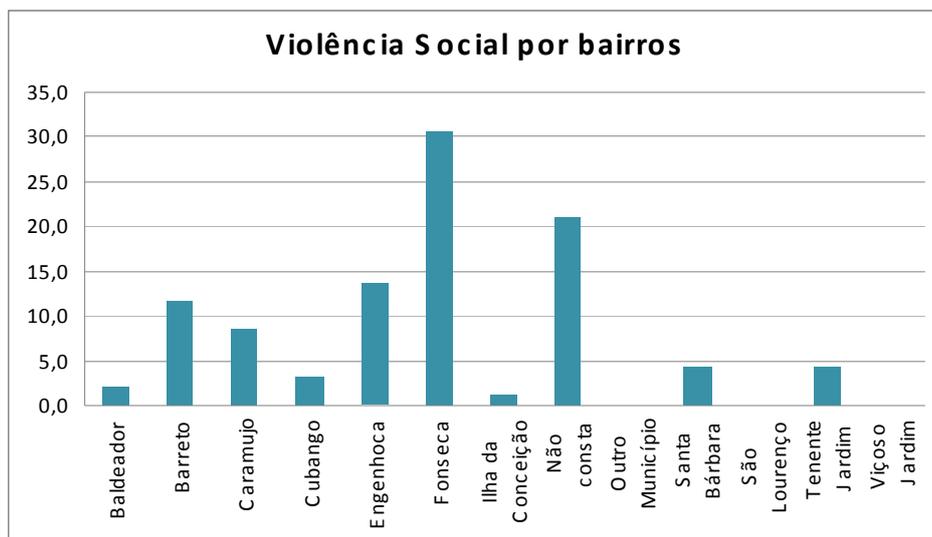
Os casos de classe média que mais chegam ao Conselho são, em maioria, os que envolvem situações litigiosas, com julgamento processual em curso ou transitado em julgado. As experiências com estas famílias apontam para uma meta comum, que é a de

⁵¹ A pesquisa não se utilizou da variável situação socioeconômica. Portanto, consideram-se classe média, para esta análise, os núcleos familiares com renda mínima de cinco salários mínimos.

romper o vínculo da criança com um dos cônjuges sob justificativa de práticas de maus-tratos e/ou qualquer prática de violência supostamente cometida contra a criança (Alienação Parental).

Para Grossi (1998), é importante perceber a violência no contexto familiar, que inclui como componente as relações afetivas construídas pela comunicação que se estabelece a partir do contexto cultural no qual esta família está inserida. A violência doméstica seria, assim, resultado de complexas relações afetivas e emocionais. “Nas famílias nas quais existe violência física as relações do agressor com os filhos vítimas se caracteriza por ser uma relação sujeito-objeto (...). A punição corporal é sempre enfatizada pelos pais (ou responsáveis) como um método adequado de educação” (GUERRA, 2005, p.45).

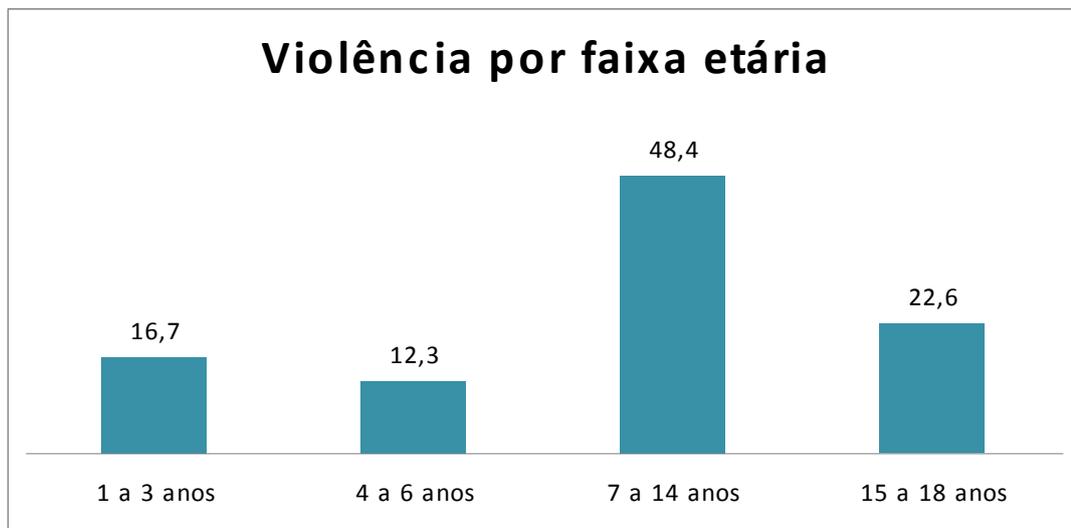
GRÁFICO 16 - VIOLÊNCIA SOCIAL POR BAIROS



A violência social, política e econômica supõe a existência de motivos que a levem ser cometida por grandes grupos. Incluem-se guerras, conflitos armados, negação de serviços essenciais e práticas de repressão e humilhação perpetradas por agentes de defesa, com dever de proteger o cidadão.

Os casos que exemplificam esta tipologia de violência se associam com maior ênfase à inserção de adolescentes do sexo masculino no tráfico de drogas, a ameaça de morte ou risco social por razões diversas, a conflitos entre grupos de alunos em unidades escolares e em vias públicas, alguns reprodutores da violência física, a abordagem irregular de alguns agentes da corporação da polícia a adolescentes (não infratores), entre outros.

GRÁFICO 17 - VIOLÊNCIA (% TOTAL) POR FAIXA ETÁRIA



Nesta análise, identificamos uma disparidade de concentração percentual da prática da violência contra as crianças e adolescentes com idades entre 7 e 14 anos. Também nos chama a atenção o fato de esta prática ocorrer com o grupo etário com idade entre 1 e 3 anos, em virtude da compreensão que se estabelece nas formas de sociabilidade, cuidado e proteção a crianças nos seus anos iniciais de vida.

O mundo de opressão infantil foi gradualmente denunciado por um homem, o judeu Janusz Korczak, no início do século XX. Sua vasta obra, voltada especificamente à discussão da infância, traz contribuições valiosas em termos de se pensar que se, de um lado, defendemos os direitos da criança, de outro os espoliamos. (GUERRA, 2005, p.96)

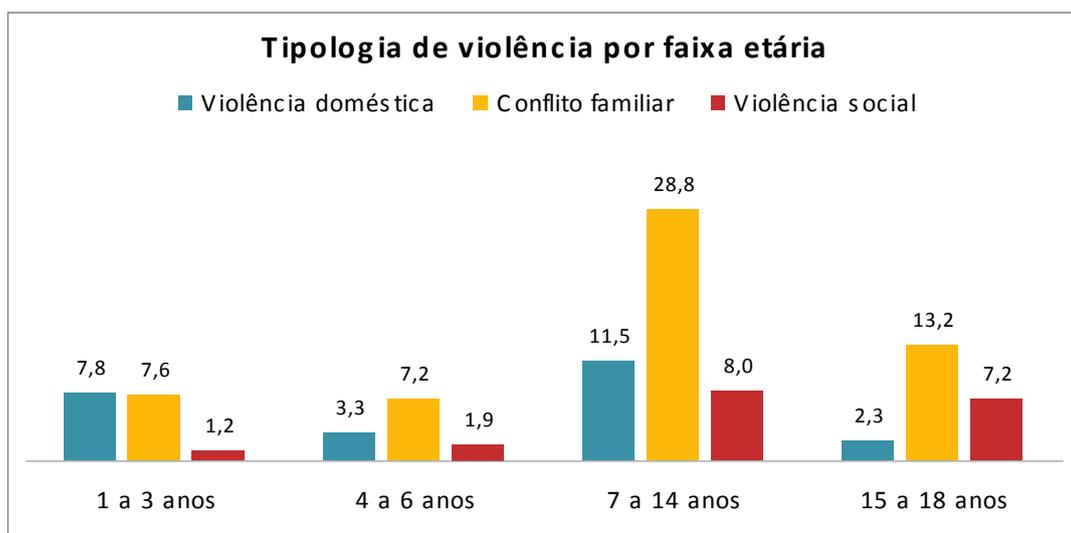
Este percentual total do universo de violências nos apresenta um panorama sobre a existência deste fenômeno nos lares das famílias atendidas no Conselho Tutelar, sabendo que deste universo, o grupo infanto-juvenil se apresenta como o mais vulnerável.

Em segunda posição o grupo com idade entre 15 e 18 anos indica um percentual total de 22,6%. Este grupo é mais vulnerável à prática da violência social, considerando os registros de atendimento que destacaram situações como repressão policial, brigas entre grupos escolares, associação ao tráfico, dentre outras situações.

Os casos em que constam situações relacionadas aos adolescentes (sexo masculino principalmente) identificam que alguns destes usuários são aliciados e inseridos no mundo do crime e das drogas, o que também motiva a configuração dos conflitos familiares. Há casos em que constam óbitos de adolescentes assassinados pelo tráfico e pela polícia. Dowdney busca explicar os fundamentos deste processo de exclusão e marginalização:

O Brasil não é um país pobre, mas a desigualdade da riqueza no país é uma das piores do mundo e na disputa entre as facções concentram-se muitos pobres nas favelas que elas dominam. O crescimento econômico é lento, a economia está em crise (dependente de empréstimos do FMI) e o rendimento médio é baixo, especialmente para os moradores das favelas. (DOWDNEY, 2004, p.203)

GRÁFICO 18 - VIOLÊNCIA (TIPOLOGIAS) POR FAIXA ETÁRIA



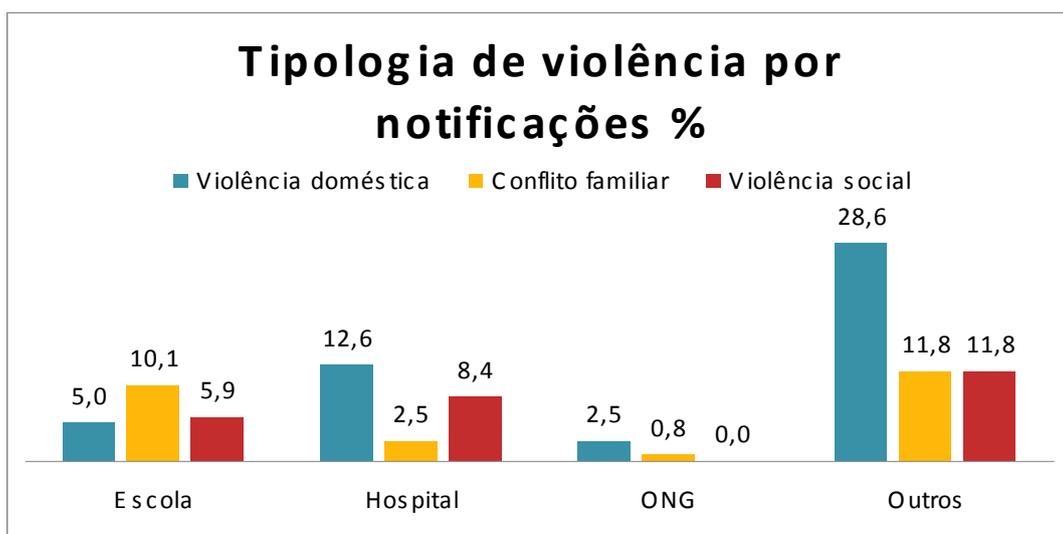
Nota-se que o grupo que compreende a faixa etária entre 7 e 14 anos é mais atingido quanto se trata de conflito familiar. Uma das hipóteses que se apresenta se baseia no fato de que este grupo possui como diferencial a transição da fase da infância para a fase da adolescência, o que aponta para as complexidades presentes na subjetividade humana.

Independentemente destas variações, o que deve se observar nesta análise é que no espaço doméstico, estes casos apresentam uma relação dúbia dividida entre proteção e severidade, causada na relação entre pais agressores e seus filhos.

(...) se é verdade que o abuso-vitimização doméstica de crianças e adolescentes depende, por hipótese, sobretudo de um padrão abusivo de interação pai-mãe-filho(a) enquanto padrão de relacionamento interpessoal familiar, esse padrão foi construído historicamente por indivíduos que – ao fazê-lo – revelam as marcas de sua história no contexto da história sócio-econômica, política e cultural de uma dada sociedade. (GUERRA, 2005, p.94)

Observa-se que as famílias atravessam uma intensa crise, que a faz se sentir desqualificada no trato com as questões que envolvem a autoridade e o cuidado com os filhos, independentemente da idade que estes tenham. Considera-se que é necessária a criação de programas (se criados, que sejam ampliados) que promovam o resgate dos vínculos rompidos e o fortalecimento do empoderamento dos responsáveis, para que se percebam capazes de cumprir seus papéis sociais.

GRÁFICO 19 - TIPOLOGIAS DE VIOLÊNCIA POR NOTIFICAÇÕES (PESSOA JURÍDICA)



A relevância desta variável está baseada no princípio regido pela legislação estatutária, a qual determina que os casos de suspeita ou confirmação de maus-tratos devem ser comunicado ao Conselho Tutelar da área: “Artigo 13- Os casos de suspeita ou confirmação de maus-tratos contra a criança ou adolescente serão obrigatoriamente comunicados ao Conselho Tutelar da respectiva localidade, sem prejuízo de outras providências legais” (BRASIL, 1990).

Quando ocorre omissão dos órgãos (como escolas e unidades de saúde), a Lei estabelece sanções, sob pena de aplicação de multas, conforme apontado no artigo a seguir:

Artigo 245-Deixar o médico, professor ou responsável por estabelecimento de atenção à saúde e de ensino fundamental, pré-escola ou creche, de comunicar à autoridade competente os casos de que tenha conhecimento, envolvendo suspeita ou confirmação de maus-tratos contra criança ou adolescente:

Pena- multa de 3 (três) a 20 (vinte) salários de referência, aplicando-se o dobro em caso de reincidência. (BRASIL, 1990)

O gráfico indica que as unidades escolares se destacam quanto à identificação de violações de direitos. As unidades de saúde como hospitais e policlínicas também comprovam um considerável fluxo de envio de notificações ao Conselho Tutelar, atingindo maior percentual para a variável violação de direitos.

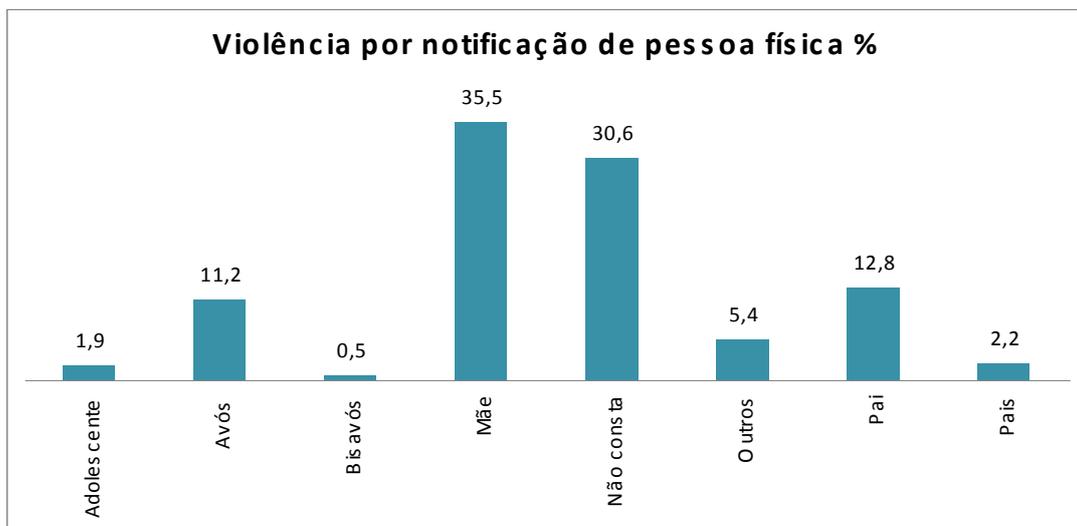
As ONGs representam o menor percentual de encaminhamentos, o que pode estar associado a ausência ou não percepção destas situações no espaço institucional, entre diversos fatores, como omissão, não identificação destas situações, medo de represálias, falta de instrução e de clareza sobre a importância deste procedimento como elemento fundamental para rompimento do ciclo de violência, dentre outros.

Na variável “outros”, identifica-se a atuação de demais órgãos de defesa dos direitos, como outros conselhos tutelares, delegacias de polícia, centros governamentais, poder judiciário, Ministério Público etc. O não envio de notificações ainda é comum na rede.

A prática da notificação é uma questão que envolve a ética profissional, pois

Cada um que aja de acordo com sua consciência e que faça o melhor que pode fazer. Na maioria dos casos, em termos morais e éticos, a notificação é o melhor que se pode fazer. Desencadear o processo capaz de fazer cessar a violência já é suficientemente bom, além de constituir a atitude moralmente correta a ser tomada. (MOTTA, 2005, p.31)

GRÁFICO 20 - TIPOLOGIAS DE VIOLÊNCIA (PESSOA FÍSICA - % TOTAL)



Esta análise pretende apresentar o índice de procura ao Conselho Tutelar por solicitante pessoa física, de modo a perceber a frequência de comparecimento, identificando a relação dos solicitantes com as vítimas, neste aspecto.

Em relação ao conflito familiar e às práticas de violência inseridas no campo da convivência familiar e comunitária, são as mães que apresentam o maior índice de procura, buscando auxílio para as situações que se apresentam no espaço doméstico como fatores que, em princípio, representam uma impossibilidade ou dificuldade de desempenhar suas funções básicas no exercício da autoridade com os filhos e nas demais formas de relacionamento intra-familiar. Os pais (no caso aqui, não o casal, e sim a referência masculina) assumem a segunda posição também no campo dos conflitos familiares. A variável “pais” significa uma composição nuclear da família, indicando mais de uma referência no núcleo familiar e na relação entre pais e filhos.

Um dado importante é a presença dos avós e bisavós, os quais assumem um caráter de extrema importância na provisão e proteção dos netos, mas que também apresentam uma relação bastante conflituosa quando se envolve o interesse pela guarda da criança. Como observado, no mesmo item (conflito familiar), eles também aparecem como uns dos maiores solicitantes nesta variável.

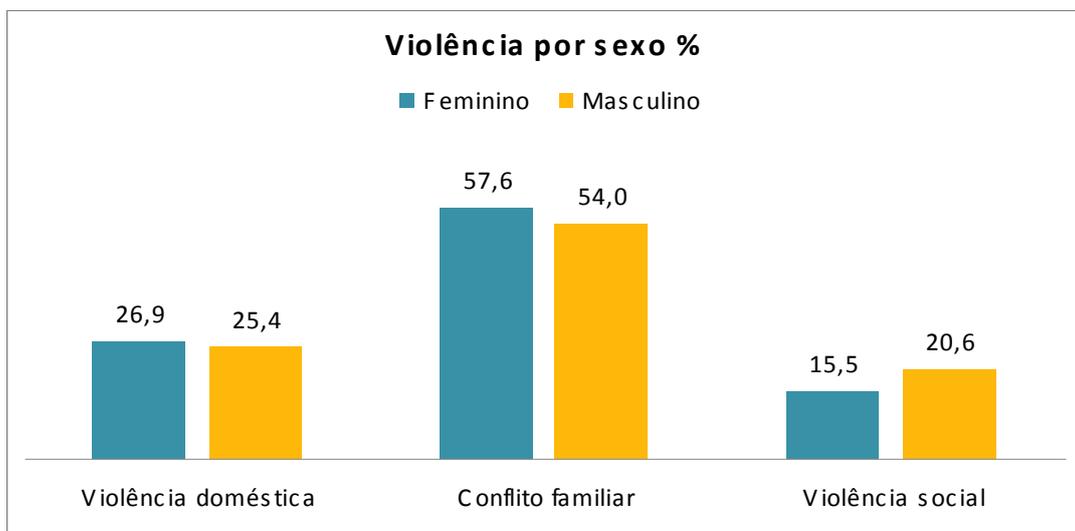
A própria noção de naturalidade dos processos de mudança na família apresenta os avós como figuras impotentes frente aos desajustes entre visões de mando distintas das diferentes gerações. Esse sentimento de

impotência é, porém, relativizado pelas queixas e críticas ao desempenho dos papéis familiares. (LINS DE BARROS, 1987, p.134)

No caso dos adolescentes, ainda que em número pouco expressivo, percebe-se que nas tipologias violência doméstica e conflito familiar, estes procuraram pelo órgão espontaneamente, sem a presença de um responsável. Novamente é crescente o número de prontuários sem dados, o que para esta análise aponta para a falta de identificação do solicitante.

Na opção “outros”, identificou-se a presença de vizinhos, amigos e outras pessoas com ou sem laços de consangüinidade. Nesta variável, se observarmos o percentual, verificamos que são pessoas com alguma interferência na vida privada das famílias atendidas, cuja relação se imbrica às diversas formas de organização das relações construídas entre as pessoas que compõem este grupo e as famílias atendidas.

GRÁFICO 21 - TIPOLOGIAS DE VIOLÊNCIA POR SEXO (% TOTAL)



Este gráfico permite compreender a violência pelo recorte de gênero, o que nos faz perceber que as crianças e adolescentes do sexo feminino sofrem mais do que as do sexo masculino, principalmente no campo do conflito familiar e da violência social.

De acordo com os registros nos prontuários, a violência social é caracterizada pelos confrontos em espaços públicos e institucionais, na qual o grupo feminino é o que mais apresenta participação. No campo do conflito familiar, este mesmo grupo revela uma participação percentual de 57,6%, pouco acima do sexo masculino.

Percebendo que o fenômeno social da violência está implicado e transversalizado por outras questões, como as práticas e políticas de proteção social, conclui-se nesta reflexão que, historicamente, a violência doméstica e sexual contra criança e adolescentes vem assumindo novas faces em escala de maior proporção.

Como afirma Gonçalves (1993), não há como ignorá-la nem como fugir dela, a violência se faz presente a qualquer hora e em toda parte, seja nos espaços públicos ou privados, podendo-se mesmo arriscar dizer que já se encontra infiltrada nas mais recônditas frestas da subjetividade do homem contemporâneo (Gonçalves, 1993).

Alguns serviços prestam atendimento às vítimas de violência doméstica e sexual em Niterói, como o NAECA (Núcleo Especial de Atendimento à Criança e ao Adolescente); NACA (Núcleo de Apoio à Criança e o Adolescente; CREAS (Centro de referência da Assistência Social)). Os Conselhos Tutelares atuam em parceria no acompanhamento dos casos.

3.9. AS ANÁLISES E SEUS RESULTADOS: O QUE DIZER A RESPEITO?

A partir das análises realizadas, podem-se constatar algumas observações que carecem de uma reflexão sobre a relevância destes dados a respeito de sua instrumentalidade no controle social das políticas para a infância e adolescência.

Inúmeras dificuldades foram apontadas no exercício da interpretação das variáveis, dentre as quais se destacam:

- A variável “não consta” indica que muitos dados de extrema relevância se encontram anônimos, não permitindo uma leitura ampliada e a captação exata da totalidade dos casos atendidos no órgão, nos anos considerados.
- O quantitativo de dados expressos nas referências sequer se aproxima dos dados reais, considerando que, a princípio, a leitura dos gráficos indica uma provável contradição entre os dados extraídos e os dados reais, se levarmos em consideração o quantitativo inserido nas variáveis “não consta”.
- Este déficit também é registrado na análise sobre o percentual de vítimas de violência em suas tipologias e no campo “conflito familiar” (pela mesma variável), o que impede a apropriação de uma noção proximal sobre que grupo (s) é (são) mais vulnerável (is) a estas práticas.

- As deficiências registradas nos prontuários desencadearam várias possibilidades de alteração dos dados expressados, se distribuirmos os percentuais da variável “não consta” para todas as outras, o que tenderia a aumentar, ainda que em menor escala, as mesmas.
- Embora no campo da convivência familiar tenhamos nos limitado a recortes específicos, foi possível visualizar a importância de sua análise para se compreender os processos que estão como pano de fundo nestas relações conflituosas, as quais requerem maior atenção em termos de ações mais efetivas para suprir as necessidades apontadas.

Sabemos que os dados apontados não são suficientes para indicar a real situação da infância na área pesquisada; contudo, acreditamos que eles podem ao menos dar visibilidade a determinadas violações que permanecem ocorrendo no referido território.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao chegar à conclusão desta pesquisa, observa-se que a proteção social à infância e à adolescência envolve uma multiplicidade de situações que são produzidas e reproduzidas historicamente nas formas de proteção e garantia aos seus direitos fundamentais. Foram de fundamental importância as rupturas que demarcaram as relações estabelecidas no sistema protecionista, as quais produziram maior impacto na relação com a infância através do processo de redemocratização da nação brasileira (Carvalho, 2002).

O processo de reconhecimento dos direitos da infância se consolidou com o grande avanço de implementação de um dispositivo jurídico específico para a sua defesa. Entretanto, a estrutura político-econômica do país demarca um território fragmentado pelas desigualdades, no qual a cidadania ainda não chegou a ser consolidada em muitas regiões e para muitas crianças e adolescentes do Brasil. Ela percorre um longo caminho para realmente se concretizar numa desejada sociedade justa e igualitária quanto ao cumprimento dos direitos constitucionais.

Embora o Estatuto da Criança e do Adolescente tenha se constituído como o principal avanço na história das políticas públicas voltadas à infância e à adolescência, sua efetivação ainda não tem sido cumprida conforme determina a Lei, provocando a permanência de uma exclusão contundente, não promovendo como deveria a cidadania de sua população-alvo. A sociedade brasileira ainda possui muitas crianças e adolescentes que não foram alcançados pelas legislações, cujos direitos fundamentais são constantemente violados, principalmente pela pouca ou nenhuma efetividade das políticas públicas que visem a melhoria de suas condições de vida.

Compreender as formas como foram sendo construídas historicamente as bases protecionistas para estes segmentos, permite estabelecer as relações implicadas nos dispositivos jurídicos ao longo da história (Códigos de Menores e o Estatuto da Criança e

do Adolescente), associadas às formas de intervenção do Estado nos cuidados prestados ao público infanto-juvenil.

As estruturas criadas em torno do sistema de atendimento à criança e ao adolescente se baseiam historicamente nos efeitos sociais de um dado processo sócio-político, que passam por inúmeras transformações, possuindo ou não um caráter protetivo.

Ainda que o Estatuto da Criança e do Adolescente tenha sido o maior avanço em termos de uma legislação criada especificamente para um público em condição peculiar de desenvolvimento, nota-se que este dispositivo não produz, por si só, impactos positivos na vida das crianças e adolescentes. Esta legislação é muito recente e as políticas não dão conta de dar concretude às suas diretrizes. É preciso insistir na nova mentalidade proposta pelo ECA, a qual muito auxilia no estabelecimento de diretrizes que potencializem as ações em curso ou a serem desenvolvidas.

De acordo com a história das políticas destinadas ao seu público-alvo, o ECA ainda se encontra num processo muito recente no que se refere ao avanço para a ampliação da rede de todas as ações desenvolvidas para a prevenção e combate a todas as formas de violações e de violências aos direitos fundamentais.

As transformações da estrutura social fizeram emergir outras formas de desigualdades e de exclusão, as quais demarcam o lugar da infância no cenário contemporâneo e revelam o que a cidadania tem representado para este público em meio a tantas desigualdades multiplicadas na esfera de reprodução do sistema capitalista.

Percebe-se que a relação com a infância é historicamente situada, porém é muito distante o conhecimento de boa parte da sociedade sobre este aspecto, o que leva a maioria das pessoas a não distinguirem o distanciamento entre este longo processo histórico e a criação do respectivo estatuto jurídico. Isto é um dos fatores desencadeadores das inúmeras críticas a esta Lei, pois sem ter ciência do enorme intervalo histórico entre os primeiros instrumentos de proteção e a sua promulgação, as críticas tendem a se inserir no campo do senso comum, o que recai numa necessidade de um imediatismo da aplicação da Lei diante da complexa estrutura sócio-política brasileira.

Ao abordar a temática família e infância, as contribuições de alguns autores como Ariés (1981); Barsted (1987); Fonseca (2007); Freitas (2002) e Sarti (2004) permitiram a compreensão das diferentes realidades inseridas em seu ciclo organizacional nos tempos históricos, bem como a relação destas com as questões estruturais das sociedades

capitalistas. Tomando a família como base estratégica para a condução das políticas públicas no sistema de garantia dos direitos e refletir sobre suas práticas no campo das representações sociais tem se tornado uma exigência na esfera da política. Considera-se a variedade de elementos presentes em seus universos, motivadores de estudos contínuos e mais aprofundados sobre os processos históricos nos quais ela está envolvida e revelada como urgência social.

Ao propor a retomada da mobilização social enquanto caráter inerente da democracia no Brasil observou que a interlocução entre Estado e sociedade civil neste processo apresentou, na década de 1980, um marco de fundamental importância na construção da cidadania brasileira.

Constatou-se que a participação popular neste período respectivamente produziu um impacto na vida das crianças e adolescentes com tamanha proporção em termos de marco histórico, reorientações, transformações e novas práticas sociais nas formas de fazer política pública voltada a estes segmentos.

Embora se perceba uma mudança estrutural na organização da sociedade civil quanto a sua participação nas questões da infância (principalmente na postura política), observou-se que os atores envolvidos no Sistema de Garantia de Direitos indicam em seus discursos e práticas o desejo de fazer valer a lei, mesmo que este desejo seja cercado por limitações, as quais apontam uma “fragilidade na hierarquia emancipatória” (RAPHAEL, 1999).

A ação conjunta com o poder público (De Andrade, 2000) promove a possibilidade do fortalecimento da integralidade das políticas, bem como alternativas mais precisas nas formas de exercer o controle social (Gohn, 2001).

Em relação ao Sistema de Garantia de Direitos, o município possui uma rede integrada e articulada, mas que esbarra com muitas limitações que desestabilizam sua estrutura, ou seja, a rede não caminha sozinha, é preciso maior proximidade entre as frentes governamentais e a sociedade civil para construir as bases políticas para a infância e adolescência nos processos decisórios de condução destas políticas.

Observou-se que Niterói é um município atuante e por essa razão, tem se tornado referência para outros territórios (nacionais e internacionais). Entretanto, há uma linha tênue nesta questão, pois diante de uma cidade que apresenta um modelo de intervenção protecionista que propiciou certas qualidades às suas crianças, encontram-se várias lacunas

que precisam ser solucionadas. Estas lacunas se dão em razão da estrutura econômica de nosso país, cujo capital é regulado pelo mercado e se contrapõe aos direitos de inclusão societária nas formas de apropriação da riqueza que é produzida, dividida entre poucos.

A qualidade de vida que a cidade apresenta é discutível. Sobre que qualidade de vida está falando? Para quem ela se destina? Quais os grupos mais beneficiados pela mesma e em que isto impacta a situação de nossas crianças e adolescentes?

É importante refletirmos que, para uma cidade estar inserida nos mais altos padrões de condições de vida, suas crianças e adolescentes precisam de qualidade na execução de políticas sociais básicas, de forma a garantirem seus direitos fundamentais, sem restrições.

Considera-se que o debate sobre as políticas sociais, atreladas à responsabilidade do Estado na sua implementação, possui um caráter relevante no sentido de identificar suas complexas e contraditórias bases conceituais, e também apontá-la como base estratégica que objetiva emancipar a população e transformar a qualidade da própria política.

Neste contexto, sabemos que muitos são os desafios que se apresentam no cotidiano social, o que requer uma leitura ampliada e mais crítica dos produtos socio-históricos que se desenvolvem no mundo contemporâneo.

As leis e demais instrumentos de regulação das políticas trouxeram grandes contribuições, mas seus projetos e discursos demonstram ser utópicos, pois não atingem seu objetivo macro que é combater as formas de desigualdades que se reproduzem nas diversas regiões brasileiras. Se é utópico ou não, o que se nota é que há a necessidade de uma integralidade contínua e concreta entre os dispositivos jurídicos e as políticas, pois ambos são dependentes entre si quando se trata de proteção social. Não adianta criar leis para ficarem presas ao discurso, como também não adianta criar políticas que não estejam em consonância com as legislações em vigor.

Quanto à Zona Norte de Niterói, verificamos que esta área da cidade detém muitas características que precisam ser mais bem analisadas, pois há vários anos se apresenta como um território que reproduz algumas violações de direitos, as quais possuem intercorrências com as questões político-econômicas da sociedade, e com as formas de organização da condução das políticas públicas no cenário municipal. Muitas sequer chegam a se configurar, pois das últimas Conferências Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, registrou-se que nenhuma das propostas feitas se consolidou em ações políticas (Anexo VII).

Ainda é preciso aprofundar as razões que fundamentam a existência dos conflitos familiares, pois, embora seja sabido da relação que a questão social possui neste contexto, considerando os processos de globalização e suas consequências, as hipóteses levantadas, por si só, não contribuem para a formulação de estratégias e/ou de políticas que atuem nos pontos de vulnerabilidade apresentados pelas famílias (Sarti, 2008).

Embora tenha sido implementado o III Conselho Tutelar, percebe-se que as situações de violações que se apresentam são muito grandes, o que requer maior estrutura e melhores condições de trabalho para a equipe, a fim de que também possa prestar melhor atendimento ao público.

Em se tratando dos Conselhos Tutelares, muito se tem a construir em relação ao seu reconhecimento social enquanto órgão de proteção dos direitos fundamentais. Talvez sua associação a um dispositivo repressor, órgão de classe (voltado somente para as crianças pobres e maltratadas), esteja relacionada à história do tratamento dado à infância, ainda muito recente e que não conseguiu romper com alguns estigmas e preconceitos (Rizzini, 2005).

Durante a realização da pesquisa, observou-se que a dinâmica diária do órgão é movida por tensões, pois a falta de estrutura, a imprevisibilidade e complexidade dos casos, o grau (alguns em menor proporção) de experiência dos conselheiros no campo de atuação junto à infância e outros fatores, dificultam a possibilidade de se desenvolver um trabalho em conformidade com as orientações das leis (CF, ECA e lei municipais).

Esta estrutura é fundamental, pois o Conselho Tutelar é um “receptor” de tragédias e tantas situações que, embora com menor grau de complexidade, impedem o cumprimento da aplicação da lei pela carência ou escassez de recursos da rede de assistência.

Também se observou que o Conselho recebe uma variedade de casos que não se inserem no universo de suas atribuições (Artigo 136 do ECA), o que amplia a sobrecarga de trabalho e retarda ou toma o tempo que deveria ser utilizado em situações que realmente são de competência do órgão. O fluxo de atendimento varia diariamente, pois os problemas são diversificados e se apresentam em momentos imprevisíveis, chegando alguns deles a levar cerca de dez horas para serem resolvidos. “O atendimento qualificado contribui com o saber relacionado à questão social e às políticas sociais” (DA SILVA, 2010).

Além dos casos, os conselheiros se vêm sobrecarregados com uma crescente demanda burocrática, considerando que boa parte da comunicação com demais órgãos da rede se dá pela via burocrática.

Os riscos são constantes dentro e fora da sede (durante a realização de visitas domiciliares), ao observar-se que há registros de atos atentatórios à vida (Sipia), comprometendo a integridade dos usuários e da equipe do órgão.

Sobre os conselheiros, percebe-se que estes precisam de melhores condições de trabalho como também de qualificação para contribuir mais em suas atribuições legais. Identificou-se que práticas arbitrárias em algumas atuações estão associadas à falta desta qualificação e ao abuso de poder da posição legalmente conferida (Diácomo, 2008), o que nos leva a refletir sobre a importância de uma uniformidade no exercício das atribuições de todos os conselheiros do país. As práticas isoladas e que não estão em conformidade com a lei podem violar os direitos das crianças e adolescentes, como podem destituir o conselheiro da sua função, o que vai depender da gravidade destas práticas (Rosário, 2002).

Considerando o levantamento dos dados identificados nos prontuários de atendimento (anos 2008 e 2009), observou-se que a variedade de violações “enriquece” o órgão enquanto objeto de pesquisa e receptor que está na ponta, pois tudo o que se refere ao seu público-alvo, neste sentido, remete primeiramente a sua atuação (quando lhe compete).

Foram mais de 1.100 prontuários lidos, o que exigiu paciência e fidelidade na análise, pois dependendo da complexidade dos casos, o volume de informações era maior e questões como o preenchimento feito pelos conselheiros, também dificultaram a análise (pela falta de clareza na escrita ou na organização quanto a forma de elaborar o relato de atendimento).

Algumas deficiências como informações incompletas ou total falta destas também foram fatores que dificultaram as análises, considerando que muitas informações relevantes não puderam ser identificadas. Por isso, considera-se importante a preservação das fontes neste órgão, pois, além de tratarem de conteúdos com caráter sigiloso, estes dados são imprescindíveis instrumentos propositores de políticas para a infância e adolescência.

O estudo aponta que há muito para se fazer no campo das políticas públicas para as crianças e adolescentes do município de Niterói, o que remete à necessidade de se discutir

a implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente. A distribuição das violações por bairros e tipologias permitiu identificar alguns pontos vulneráveis que ressaltam a importância de maiores investigações.

Dentre as violações mais apontadas na pesquisa, comprova-se que as áreas de Educação, Convivência Familiar e Comunitária e Registro Civil se configuram como necessidades que requerem maior atenção da sociedade civil e do poder público. Uma criança reconhecida civilmente, inserida no seio familiar, sendo provida de cuidados e amor e se apropriando do conhecimento sócio-pedagógico, é um sujeito que possui seus direitos básicos e fundamentais garantidos e respeitados. É evidente que o reconhecimento de sua cidadania não se limita a estes direitos, mas ao se tratar da Zona Norte de Niterói, compreende-se que o que tem sido feito não é suficiente, não insere social e igualitariamente e não possibilita a cidadania.

As questões relacionadas às práticas de violência se inserem numa perspectiva estrutural, em que elementos de ordem socioeconômica, cultural e familiar – objetivos e subjetivos – compõem o universo social das relações entre os indivíduos que fizeram parte desta análise. Não há como nivelar ou medir o sofrimento expressado por estas famílias, o qual é reproduzido (também pela via da violência) como uma forma de intolerância à negação de aceitação e acessibilidade à sociedade e aos seus bens de consumo como um todo. “A violência é uma categoria de análise, e, enquanto tal, fala de fenômenos do mundo real” (GONÇALVES, 2007).

A pesquisa não se conclui nesta etapa, pois o campo da infância em sua multiplicidade não se esgota nesta discussão. Percebe-se a necessidade de aprofundamento das questões que envolvem as temáticas da educação e família, buscando outras bases que acrescentem e ampliem os elementos que compõem o universo social.

Acredita-se que seu processo de construção é contínuo e precisa ser reelaborado, pois quando se fala de infância, se traz para o debate muitas questões que possuem uma longa trajetória histórica, complexidades e contradições entre discursos e práticas, o que exige novas formas de pensar e fazer política.

Embora os dados não sejam suficientes para retratar a situação real da infância e da adolescência na Zona Norte (Blanes, 2008), avalia-se que sua legitimidade é um fator importante, pois aponta que durante 18 anos (1991/2009) a situação da infância não apre-

sentou melhorias nas áreas de educação e convivência familiar. Acredita-se na relevância deste resultado para propor e/ou ampliar ações e medidas que modifiquem esta realidade.

É preciso que os programas de atendimento se estruturarem, considerando as especificidades das violações em relação ao contexto histórico, social e espacial (De Sousa, 2001, e Velho, 1994).

A consolidação da cidadania para estes segmentos se dá pela via do reconhecimento e respeito ao sujeito, acrescida da materialização de políticas públicas, visando o rompimento do ciclo de todas as formas de violações de direitos. Não se propõe dar visibilidade a uma infância pobre e excluída, mas sim a sujeitos em condição peculiar de desenvolvimento, brasileiros, cidadãos, patriotas de uma nação que só será verdadeiramente digna quando tratar suas crianças e adolescentes como merecem. Isto, sim, é sinônimo de democracia, ordem e progresso para o Brasil, fazer valer os direitos de seus filhos.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMIN, Andréa Rodrigues. Evolução Histórica do Direito da Criança e do Adolescente. In: **Curso de Direito da Criança e do Adolescente: Aspectos teóricos e Práticos**. (org) MACIEL, K.R.F.L.A. 2 ed. Lumen Juris Editora, Rio de Janeiro, 2007.

AMMANN, Safira Bezerra. Participação Social/ 2 ed. Rev. E ampl. – São Paulo: Cortez & Moraes, 1978. Originalmente apresentada como tese de mestrado à Universidade de Brasília, em 1976.

ANDERSON, Pery. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, Emir. (org). Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro, Paz e Terra. 1995.

ANDRADE, J.E de. Conselhos Tutelares: sem ou cem caminhos? São Paulo: Veras Editora, 2000. (série núcleos de pesquisas; 5).

ARIÉS, Philippe. **História Social da criança e da família**. Rio de Janeiro: LTC Editora S.A, 1981.

BADINTER, Elisabeth. **Um amor conquistado: O mito do amor materno**. Tradução de Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1985.

BARROS, M.N.F. de. e SUGUIHIRO, V.L.T. Cidadania Agora: construindo parcerias e fomentando a responsabilidade social. In: Jovens de camadas populares e universidade. (orgs) BARBOSA, J.L.; B.André; e PINTO, G. Rio de Janeiro: UFF, 2007.

BARROS, N.V. **Violência contra Criança e Adolescente. Trajetória histórica, Política e Prática de Proteção Social**. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: Departamento de Psicologia, PUC-Rio, 2005.

BARSTED, Leila Linhares. “Permanência ou mudança? O discurso legal sobre família. In: Angela Mendes de Almeida et al. **Pensando a família no Brasil: da colônia à modernidade**. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo: UFRJ, 1987, p. 103-114.

BEHRING, E.R.; BOSCHETTI, I.B. Política Social: fundamentos e história. 5.ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. “Conversando com jovens sobre direitos humanos” In: (organizadores) Regina Novaes e Paulo Vannuchi, **Juventude, sociedade, Trabalho, Educação, Cultura e Participação**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.

BLANES, Denise. Formulação de indicadores de acompanhamento e avaliação de programas sócio-assistenciais. In: ACOSTA e VITALE (orgs). **Família: redes, laços e políticas públicas**. Cortez editora, 4 ed., 2008.

BOBBIO, N. Teoria Geral da Política: a filosofia política e a lição dos clássicos. Rio de Janeiro: Campus, 2000, p. 159-215.

BOBBIO, Norberto. A Era dos Direitos. Tradução de Carlos Nelson Coutinho; apresentação de Celso Lafer. Nova ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. 3 reimpressão.

BRANCHER, L.N. Organização e Gestão do Sistema de Garantia de Direitos da Infância e da Juventude. In: Revista da Faculdade de Direito Cândido Mendes. Rio de Janeiro, vol.1, 1996. Encontros Pela Justiça na Educação. Brasília: 2000, FUNDESCOLA/MEC-126.

BRASIL. [internet]. Base Legislativa sobre a história da educação para a infância e adolescência no Brasil. Disponível em <www.ciespi.org.br/base_legis/baselegis_apresentacao.php>. Acessado em 2 de junho de 2008.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Edição atualizada em janeiro de 2008. Texto consolidado pela Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal. Brasília, DF, 2008.

BRASIL, Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei Federal 8.069/90, de 13 de julho de 1990.

BRASIL, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 20 de dezembro de 1996.

BRASIL, Plano de Desenvolvimento Nacional-PDE. Acesso em 15 de junho de 2008.

BRASIL. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Disponível em [www](http://www.legis.gov.br).

BRASIL. Política Nacional de Assistência Social. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 2004. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/suas/menu_superior/publicações>.

BUGARELLI, Reinaldo. Direitos da Criança e do Adolescente: Convites de um aprendiz para uma viagem por estradas percorridas e por paisagens novas (e urgentes!). In: **Muitos Lugares para aprender**/Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária-CEMPEC-São Paulo; Fundação Itaú Social/Unicef, 2003.

CARVALHO, J.S. (org). Educação, Cidadania e Direitos humanos. Petrópolis, RJ; 2004.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: O Longo Caminho**. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de “O lugar da família na política social”, In: (org. Maria do Carmo Brant de Carvalho). **A família contemporânea em debate**. São Paulo: EDUC/Cortez, 2003.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. “A Priorização da Família na Agenda da Política Social”. **Família Brasileira: A Base de Tudo. Família Brasileira: A Base de Tudo**. 8 Ed. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: UNICEF, 2008.

CASTEL, Robert. **A proteção próxima. In: Metamorfoses da questão social; a crônica do salário**. Tradução de Iraci D. Poleti. Petrópolis: Editora Vozes, 1998, p. 47-93.

CHAWLA, Louise. (1997)., **Growing up in cities, Project Report presented at the Urban Childhood Conference**. Trondheim, Noruega.

COIMBRA, Cecília Maria Bouças. As práticas psi, os direitos humanos e o neoliberalismo. Organizado por Elias Canuto Brandão, Maria aparecida Cecílio, Marta Silene Ferreira Barros. **Direitos e Integridade Humana**. – Maringá: Programa de Pós-Graduação em Geografia- UEM, 2002.

COSTA, Antônio Carlos Gomes da. “ A família como questão social no Brasil”, In: Silvio Manoug Kaloustian (org.) **Família brasileira: a base de tudo**. 8ª ed.- São Paulo: Cortez; Brasília, DF. Unicef, 2008.

DA CRUZ, L.R. (DE) Articulando as políticas públicas no campo da infância: implicações da abrigagem. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2006.

DA MATTA, R. Carnavais, Malandros e Heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro. 6 ed.-Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

DEMARTINI, Z.de B.F. Infância e Imigração: questões para a pesquisa. In: (org) FREITAS, M.C. Desigualdade social e diversidade cultural na infância e na juventude.-São Paulo: Cortez, 2006

DEMO, Pedro. **Cidadania tutelada e cidadania assistida**. Campinas, S.P.: Autores associados, 1995.

DOS SANTOS, B.R.; TORRES, A.S.T.; NICODEMOS, C. e DESLANDES. S.F. Desenvolvimento de paradigmas de proteção para crianças e adolescentes brasileiros. In: Teoria e Prática dos Conselhos Tutelares e Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente. (orgs) ASSIS, S.G.de.; SILVEIRA, L.M.B. da.; BARCINSKI, M. e SANTOS, B.R.dos. Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2010.

DRAIBE, Sônia, 1990. *As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas*. In: IPEA/IPLAN. Prioridades para a década de 1990. Brasília: IPEA/IPLAN. pp. 1-66. 1998.

DRAIBE, Sônia. **A construção institucional da política brasileira de combate à pobreza; perfis, processos e agendas**. *Cadernos de Pesquisa 34*. Campinas: NEPP/UNICAMP.

ENDLICH, Kassiane Menchon Moura e SCALASSARA, Lecir Maria. “O papel do Estado frente à dignidade da pessoa humana”. In: Elias Canuto Brandão, Maria aparecida Cecílio, Marta Silene Ferreira Barros (Org.) **Direitos e Integridade Humana**. Maringá: Programa de Pós-Graduação em Geografia- UEM, 2002.

FALCÃO, M. do Carmo. A Seguridade na travessia do Estado Assistencial brasileiro. In: Os direitos (dos desassistidos) sociais. SPOSATI, A. de O. FALCÃO, M.C; SÔNIA, M.F.T.-6. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

FLEURY, S. **Estado sem Cidadãos**, Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 1994.

FLEURY, S. *Políticas Sociales y Ciudadania*. Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para o Desarrollo Social (INDES), mimeo, 1999.

FLEURY, S. **La expansión de la ciudadanía. In: Inclusión social e nuevas ciudadanias: condições para la convivência y seguridad democráticas**. Pontificia Universidad Javerian, Colômbia: Ed. Pontificia Universidad Javerian. pp:176-194, 2003.

FONSECA, Cláudia. **Apresentação de família, reprodução e parentesco**. In: cadernos Pagu. 9.290 julho-dezembro de 2007, p. 9-36.

FONSECA, Cláudia. **Circulação de Crianças**, Ciência hoje. N 66, vol.11, São Paulo; Cortez, 1990.

FRASER, N. *Redistribución, reconocimiento y exclusión social*. Pontificia Universidad Javeriana. In: **Inclusión social e nuevas ciudadanías: condições para la convivência y seguridad democráticas**: Pontificia Universidad Javerian, colombia: Ed. Pontificia Universidad Javerian, 2003.

FREITAS, R. de. Violência contra crianças e adolescentes em dados: a necessidade de visualização. In: Olhares: criança e adolescente. (orgs). De Souza, J.N. e SOCHACZEWSKI, J. (orgs).

FREITAS, Rita de Cássia Santos. **Em nome dos filhos, a formação de redes de solidariedade- algumas reflexões a partir do caso de acari**, Revista Serviço social e Sociedade, nº 71 São Paulo: Cortez, 2002.

GIÁCOMO, M. J. O Conselho tutelar: Poderes e Deveres Face à Lei 8.069/90. Disponível em <www.portaldoconselhotutelar.com.br/poderesedeversct.htm>. Acesso em: 3/10/2008.

GOHN, M. da G. Conselhos gestores e participação sociopolítica. -São Paulo- Cortez, 2001. (Coleção questões da nossa época; v.84).

GONÇALVES, H.S. Direitos Humanos e Proteção de Direitos de Crianças e Adolescentes. In: Direitos Humanos: violência e pobreza na América Latina contemporânea. FREIRE, S.M. (org). [Rio de Janeiro]: Letra e Imagem, 2007.

GROSSI, M. P. **Rimando amor e dor: reflexões sobre violência no vínculo afetivo-conjugal**. In: PEDRO, J. M. e GROSSI, M.P . (orgs). Masculino, feminino, plural, Florianópolis: Ed. Mulheres, 1998. P. 297.

GUERRA, Viviane Nogueira de Azevedo. **Violência de pais contra filhos: a tragédia revisitada**. 5ª ed. São Paulo: Cortez, 2005.

HEYWOOD, Colin. **Uma história da infância**. Porto Alegre: Artmed, 2004. p. 49-59.

IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Estatísticas do Registro Civil 1997/2006.

IBGE. Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da sociedade brasileira, 2008.

JOBIM E SOUZA, Solange (org). **Subjetividade em questão: a infância como crítica da cultura**. Rio de Janeiro: Ed. Sete Letras, 2000.

KERSTENETZKY, C.L., 2002. **Por que se importar com a desigualdade?** Dados 45 (4). Disponível em <www.scielo.br>.

LINS DE BARROS, M. Autoridade e afeto: avós, filhos e netos na família brasileira. Rio de Janeiro: Jorge Zahar ed., 1987.

LOBATO, L. *Avaliação de políticas sociais: notas sobre alguns limites e possíveis desafios*. Trabalho, Educação e Saúde, 2 (1): 95-106, 2004.

LOPES, Jader Janer M.; VASCONCELOS, Tânia de. **Geografia da Infância. Territorialidades Infantis**. Currículo sem fronteiras. V.6,, n01, 2006.

LOPES, Sônia Aguiar. Produção Compartilhada e Socialização do conhecimento em rede: Uma abordagem explanatória. Comunicação apresentada no II Seminário Nacional do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal Fluminense-produção do conhecimento e educação: história, utopias. Rio de Janeiro: 2002.

MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (Org.). 2 Ed. Livraria e editora Lumem Juris LTDA, 2007.

MANZINI-COUVRE, Maria de Lourdes. A família, o “feminino, a cidadania, e a subjetividade (um finale com Clarice Lispector)”, In: Maria do Carmo Brant(org), **A família contemporânea em debate**, São Paulo: Cortez/EDUC, 1995.

MARSHALL, T.H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro, Zahar, 1967.

MARSHALL, T.H. Política Social. Rio de Janeiro. Zahar Editores. 1967. p. 47-49.

MARTELLETO, L.J. “Quando parentes tomam conta das crianças.” Arranjos do child care em domicílios intactos e chefiados por mulheres. In: XI ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 11, Caxambu, MG, 1998. Anais, ABEP, 1998, p.2.633-2.661.

MARTELLETO, R.M. Análise de redes sociais- aplicação nos estudos de transferência da informação. Programa de PG em ciência da Informação-CNPq/IBICT-UFRJ/ECO.Ci.Inf.Brasília,v.30,n.1p.71-81,jan/abr.2001.

MARTINS, Paula Cristina. Elementos para uma reflexão em torno dos direitos da criança. In: **Seminário Internacional: construções Contemporâneas sobre a infância: teorias, políticas e práticas sociais**. PUC/RIO, realizado em 11 de setembro de 2008.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.) **Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade**. Editora Vozes, Petrópolis, 2002.

MOREIRA, C.A.B.D. Adolescente em conflito com a Lei: alguns elementos teóricos para a discussão. In: Jovens de camadas populares e universidade. (orgs) BARBOSA, J.L.; B.André; e PINTO, G. Rio de Janeiro: UFF, 2007.

MOTTA, Maria Euchares de Senna. Reflexões sobre a ficha de notificação compulsória de maus-tratos. In: In: Olhares: criança e adolescente. (orgs). De Souza, J.N. e SOCHACZEWSKI, J. (orgs).

NASCIMENTO, Alexandre Ferreira. *Emergência das Redes de Proteção Social à Infância e Juventude no Contemporâneo: práticas e paradoxos*. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal Fluminense. Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, 2006.

NEVES, L.A. **Cidadania: dilemas e perspectivas na República brasileira**. Ed. Tempo IV. pp.80-102, 1997.

NITERÓI, Câmara Municipal de. Lei Orgânica do Município de Niterói. 4/4/1990. Niterói-RJ: Primyl Artes Gráficas, 1990.

NOVELINO, M.S.F et. Al. “Chefia feminina de domicílio como indicador de feminização da pobreza e políticas públicas para mulheres pobres”, Seminário às famílias e as políticas públicas no Brasil, Belo Horizonte, novembro de 2005, <www.abep.br>.

Parâmetros para formação continuada de atores do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente/Secretaria Especial dos Direitos Humanos-Brasília-DF: CONANDA.2006.

PEREIRA, Potyara, A.P. Política Social: temas & questões. 2 ed.-São Paulo-: Cortez, 2009.

PILOTTI, Francisco e RIZZINI, Irene. A arte de governar Crianças-A História das Políticas Sociais, da Legislação e da Assistência à Infância no Brasil. (síntese). Rio de Janeiro: Inst.Del Nino, Editora Universitária Santa Úrsula e Amais Livraria e Editora, 1995.

PINHEIRO, Luci. “Movimento Nacional de Fé e Política. Desafios éticos e crise das esquerdas”. Revista Praia Vermelha. Estados de Política e Teoria Social, 12, 1º Semestre, Rio de Janeiro, 2005, p.90-119.

PINTO, C.F. **Redes sociais informais e integralidade nas políticas sociais.** Monografia de fim de curso do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2007.

QUINTEIRO, Juricema. **A emergência de uma sociologia da infância no Brasil.** Perspectiva. Florianópolis, V.20, n. Esp., p. 137-162, julho/dez.2002.

RAPHAEL, M. das G.S. Conselho Tutelar: a participação popular na construção da cidadania da criança e do adolescente em Niterói- RJ- Dissertação de Mestrado em Ciências Políticas, Universidade Federal Fluminense, 1999.

RAUTER, Cristina, PASSOS, Eduardo e DE BARROS, Regina Benevide. (orgs). *Clínica e Política: subjetividade e Violação dos Direitos Humanos.* Equipe Clínico-Grupo Tortura Nunca Mais-RJ. Instituto Franco Basaglia/Editora Tecorá. Rio de Janeiro: 2002.

RIBEIRO, Ana. Políticas Públicas de Proteção Social Para Crianças e Adolescentes: quinze anos de ECA! In: Olhares: criança e adolescente. (orgs). De Souza, J.N. e SOCHACZEWSKI, J. (orgs).

RIBEIRO, R.J. Política e juventude: o que fica de energia. In: Juventude e Sociedade: trabalho, educação, cultura e participação. (orgs) NOVAES, R. E VANNUCHI, P.-São Paulo-: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.

RIZZINI, I. **O século perdido: raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil.** Rio de Janeiro: Petrobrás-BR: Ministério da cultura: USU Ed. Universitária: Amais, 1997.

RIZZINI, Irene et al. “Crescer em Família. Revisitando concepções e práticas com vistas à promoção do direito à convivência familiar e comunitária”. In: **O Social em Questão. Revista do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social**, PUC-RIO.Vol.14, nº 14, ano IX, 2/sem/2005, p. 9-30. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2005.

ROSÁRIO, M. do.O Conselho Tutelar como órgão de defesa de direitos num cenário de exclusão social.In: Conselho Tutelar: gênese, dinâmica e tendências. (orgs) NAHRA, C.M.L. e BRAGAGLIA, M.-Canoas: ed. ULBRA, 2002.

ROSEMBERG, F. Criança pequena e desigualdade social no Brasil. In: (org) FREITAS, M.C. Desigualdade social e diversidade cultural na infância e na juventude.-São Paulo: Cortez, 2006

SABÓIA, A.L. e SOARES, C. “O conceito de chefia nas pesquisas domiciliares através do recorte por sexo e presença de cônjuge-Uma contribuição à discussão da “feminilização da pobreza”. In: Revista Gênero, v. 4. 53-71, 1.sem. 2004.Niterói.

SARMENTO, M. J.. **As culturas da infância na encruzilhada da 2 modernidade.** In: SARMENTO, M.J.; CERISARA, A.B. (org). Porto: Asa, (ou www.cedic.iec.uminho.pt). Acesso em 02 de agosto de 2008 .

SARTI, Cynthia Andersen. “Famílias Enrendadas”. ACOSTA, Ana Rojas et all (org.). **Famílias, redes, laços e políticas públicas**, São Paulo: IEE/PUC, 2008.

SARTI, Cynthia Andersen. “O jovem na família: o outro necessário”, In: Novaes, R. e Vannuchi, P. (org.), **Juventude e Sociedade-trabalho, educação, cultura e participação** São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo., 2004.

SIMMEL, G. (1973) “A metrópole e a vida mental”, in Velho, Otávio Guilherme (org). O fenômeno urbano. Rio, Zahar.

SORES, Maria Victoria Benevides. Cidadania e Direitos humanos, In: José Sérgio Carvalho (org.). **Educação, cidadania e Direitos humanos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004.

SORES, Maria Victoria Benevides. Cidadania e Direitos humanos, In: José Sérgio Carvalho (org.). **Educação, cidadania e Direitos humanos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004.

SOUZA, José Nilton de (org). Direitos fundamentais de crianças e adolescente em Niterói: o que podemos dizer a respeito? Trabalho apresentado na 59ª reunião anual da SBPC, realizada no período de 08 a 13 de julho de 2007, na Universidade Federal do Pará-BE.

TAVARES, P.S. A Política de Atendimento. In: **Curso de Direito da Criança e do Adolescente: Aspectos teóricos e Práticos**. (org) MACIEL, K.R.F.L.A. 2 ED. Lumen Juris Editora, Rio de Janeiro, 2007.

TEIXEIRA, S.M. F. Assistência na previdência social: uma política marginal. In: Os direitos (dos desassistidos) sociais. SPOSATI, A. de O. FALCÃO, M.C; SÔNIA, M.F.T.-6. ed.- São Paulo: Cortez, 2008.

TELLES, V. “Sociedade Civil, Direitos e espaços públicos”. Revista de administração pública, n. 24, 1998.

TELLES, V. Direitos Sociais : afinal de que se trata? Belo Horizonte: ed. UFMG, 1999.

THIOLENT, M. Metodologia da pesquisa ação. 6 ed. São Paulo: Cortez, 1994.

TOURAINE, Alain - *Como sair do liberalismo?* (méxico DF:Paidós). 1999.

TRONTO, Joan C. “Mulheres e Cuidados: O que as mulheres podem aprender sobre a moralidade a partir disso?” *Gênero, corpo, conhecimento*. JAQUAR, Alison BORDO. M., Susan R. (Orgs.), tradução de Britta Lemos de Freitas. –Rio de Janeiro: Record: Rosa dos Tempos, 1997, pp. 186-200.

VALLA, Victor Vincent. **Participação popular, educação e saúde: teoria e prática**. In: Victor Vincent Valla, Eduardo Navarro Stotz (org.) – Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1993.

VELHO, Gilberto. Projeto e Metamorfose: Antropologia das Sociedades Complexas. Rio de Janeiro: Zahar- Ed., 1994. p. 11-48.

VIANA, A.L. Abordagens metodológicas em políticas públicas. *Revista de Administração Pública*.1995.

VIANA, A.L.D. e LEVCOVITZ, E. Proteção Social: introduzindo o debate. In: VIANA, Ana.L.D.; ELIAS, P.E.M; e IBANES, N.(orgs). Proteção Social: Dilemas e Desafios. Editora Hucitec. FMUSP-CEDEC-CEALAG/FCM Santa Casa-LEPS/UFRJ-São Paulo, 2005.

VIDAL, M. (1995). Moral Social. Moral de Actitudes-III (pp. 223-272). Madrid: P.S. Editorial.

VIDAL, M. Dicionário de ética teológica (pp.138-145). Estella; Editorial Verbo Divino.

VIEIRA, T.A . A Rede de Atenção Integral à Criaça e ao Adolescente de Niterói: A Garantia dos Direitos Violados. Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), Universidade Federal Fluminense, 2009.

WEBBUSCA, 2010. Mapas de Niterói - RJ. Disponível em: <www.webbusca.com.br/pagam/niteroi/niteroi_mapas.asp>. Acesso em: 20.3.2010.

WYNESS, M. Harrison, L. And Buchanan, I. (2004). Childhood, Policts and ambiguity: Towards an agenda for children's political inclusion. *Sociology*, vol. 38 (1): 81-99.