

LÚCIA DE FÁTIMA SANTOS DE SOUZA

**SEM ANJOS, SEM GUARDAS: DIFICULDADES E LIMITES PARA
EFETIVAÇÃO DE DIREITOS DE CIDADANIA DE CRIANÇAS E
ADOLESCENTES REVITIMIZADOS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do Grau de Mestre em Serviço Social.

ORIENTADORA: Ana Cristina de Souza Vieira

RECIFE

2007

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL
MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL

LÚCIA DE FÁTIMA SANTOS DE SOUZA

**SEM ANJOS, SEM GUARDAS: DIFICULDADES E LIMITES PARA
EFETIVAÇÃO DE DIREITOS DE CIDADANIA DE CRIANÇAS E
ADOLESCENTES REVITIMIZADOS**

RECIFE

2007

Souza, Lúcia de Fátima Santos de

Sem anjos, sem guardas: dificuldades e limites para efetivação de direitos de cidadania de crianças e adolescentes revitimizados / Lúcia de Fátima Santos de Souza. – Recife : O Autor, 2007.

98 folhas .

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco. CCSA. Serviço Social, 2007.

Inclui bibliografia .

1. Violência em criança. 2. Criança – Maus tratos.
3. Direito do menor. 4. Menores – Estatuto legal, leis.
5. Adolescentes – Legislação. Título.

364.12	CDU (1997)	UFPE
361	CDD (22.ed.)	CSA2007-036



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL
CURSO DE MESTRADO

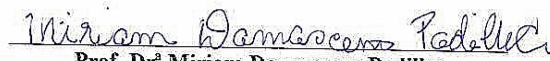
Ata da 231ª Defesa de Dissertação do Curso de Mestrado em Serviço Social, realizada no Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal de Pernambuco, aos trinta dias do mês de abril do ano de dois mil e sete.

As quatorze horas do dia trinta de abril de dois mil e sete, no Anfiteatro do Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal de Pernambuco, em sessão pública, teve início a defesa de dissertação intitulada: “**Sem anjos sem guarda: dificuldades e limites para efetivação de direito de cidadania de crianças e adolescentes**”, de autoria de **Lúcia de Fátima Santos de Souza**, a qual já havia preenchido todas as demais condições exigidas para obtenção do grau de Mestre em Serviço Social e que teve como orientadora de estudos a **Professora Ana Cristina de Souza Vieira**. A Banca Examinadora, aprovada pelo Colegiado do Programa e homologada pela Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, processo número 005415/2007-76, foi constituída por: **Professora Ana Cristina de Souza Vieira, Doutora em Serviço Social, Orientadora e Examinadora Interna; Professora Ângela Santana do Amaral, Doutora em Serviço Social, como Examinadora Interna; Professora Miriam Damasceno Padilha, Doutora em Serviço Social, Examinadora Externa; Professor Ivandro da Costa Sales, Doutor em Serviço Social, Suplente Externo e Professora Maria de Fátima da Souza Santos, Doutora em Psicologia, Suplente Interna**. Na qualidade de presidente da mesa, a Professora Ana Cristina de Souza Vieira presidiu os trabalhos e após as devidas apresentações, convidou a candidata a discorrer sobre o conteúdo da dissertação. Concluída a apresentação, a candidata foi arguida pela banca examinadora, que após as devidas considerações finalizou os trabalhos e decidiu *aprovada* a dissertação com as seguintes menções: **Professora Ana Cristina de Souza Vieira: *aprovada*; Professora Ângela Santana do Amaral: *aprovada*; Professora Miriam Damasceno Padilha: *aprovada***..... E para finalizar, lavrei a presente ata que será assinada por mim e por quem de direito. Recife, 30 de abril de 2007.

BANCA:


Profª Drª Ana Cristina de Souza Vieira


Profª Drª Ângela Santana do Amaral


Prof. Drª Miriam Damasceno Padilha

MESTRE:


Lúcia de Fátima Santos de Souza

A tia Nevinha (in memoriam), por despertar em mim o prazer de ler.

AGRADECIMENTOS

Este trabalho deve-se à competente orientação da professora Ana Cristina Vieira. Poucos seriam os adjetivos para qualificar sua orientação.

Aos professores da Pós-graduação, pela contribuição à minha qualificação profissional.

Aos meus colegas de turma, pela cumplicidade construída nas boas horas de convivência e experiências divididas.

As colegas do Serviço Social do Hospital da Restauração, pelo enorme apoio para que eu pudesse frequentar e concluir o mestrado. Faltam-me palavras para agradecer pelos esforços feitos para me substituir nos plantões, possibilitando a participação nas inúmeras atividades acadêmicas. Agradeço a todas e, em especial, à Graça (Mulher Maravilha), Cêça, Adélia, Graciete, Vera, Norma e Edine.

As crianças e adolescentes que sofreram práticas de violência e seus familiares, com quem muito aprendi na convivência de tão dolorosa realidade. Também aos sujeitos componentes do Sistema de Garantia de Direitos, que gentilmente colaboraram com seus conhecimentos e posicionamentos para esta pesquisa.

Aos meus pais, que nunca mediram esforços para que eu tivesse uma educação e uma vida de qualidade. Faço parte daquele grupo seletivo de pessoas que nunca levou uma sova para aprender as coisas da vida.

Aos meus amigos queridos pela torcida, incentivo e carinho neste momento da minha vida.

Agradecimento caloroso e especial para Wilson, Clarice e Sofia, pois, mais que tudo, dão sentido à minha vida.

Com todos, divido a satisfação pela execução desta dissertação.

Esperança

Mário Quintana

Lá bem no alto do décimo segundo andar do Ano

Vive uma louca chamada Esperança

E ela pensa que quando todas as sirenas

Todas as buzinas

Todos os reco-recos tocarem

Atira-se

E

— ó delicioso vôo!

Ela será encontrada miraculosamente incólume na calçada,

Outra vez criança...

E em torno dela indagará o povo:

— Como é teu nome, meninazinha de olhos verdes?

E ela lhes dirá

(É preciso dizer-lhes tudo de novo!)

Ela lhes dirá bem devagarinho, para que não esqueçam:

— O meu nome é ES-PE-RAN-ÇA...

RESUMO

Esta dissertação discorre sobre as dificuldades e limites postos ao Sistema e Garantia de Direitos – SGD, da Cidade do Recife, para cumprir sua tarefa de promover e garantir direitos de cidadania de crianças e adolescentes, em especial aqueles que se encontram com esses direitos sistematicamente violados.

A problemática em estudo parte de uma realidade concreta e a busca de explicações para a mesma se dá em seu processo histórico e contraditório de construção, compreendido numa perspectiva dialética. A apreensão do objeto foi realizada através da reconstrução e análise do processo de atendimento de crianças e adolescentes no SGD e sua realidade de violações, à luz do referencial teórico adotado, das falas dos sujeitos entrevistados e da observação da realidade concreta.

Optou-se pela realização de pesquisa qualitativa, o que permitiu a seleção dos informantes de maneira intencional e sem preocupação com representatividade numérica.

A apropriação de conteúdos teóricos acerca das relações que se estabelecem entre o Estado e a sociedade, do processo de construção histórica dos direitos de cidadania e da Política de Atendimento de Direitos de Crianças e Adolescentes, possibilitou a reconstrução do processo de atendimento de crianças e adolescentes no SGD e propiciou uma nova compreensão da problemática da negação de direitos.

Constatou-se que o pleno exercício da democracia como resultado da construção de um patamar em que os indivíduos atinjam o seu estatuto pleno de cidadãos, e onde o Estado assume o papel de garantir as regras do jogo, é algo ideal e não realizável na sociabilidade capitalista. Mas constatou-se, também, que o campo de intervenção do SGD enquanto espaço da sociedade civil é importante local de disputa pelos direitos de cidadania, e nele deve-se dar a afirmação dos pressupostos da Doutrina da Proteção Integral, fazendo-se necessário, além de sua afirmação, sua sobreposição aos pressupostos da Doutrina da Situação Irregular que ainda sobrevivem nas práticas cotidianas, para assim estender e consolidar direitos de crianças e adolescentes.

PALAVRAS-CHAVE: Violência estrutural. Violação de direitos de crianças e adolescentes. Sistema de Garantia de Direitos.

ABSTRACT

This thesis approaches the difficulties and limitations imposed on the System for the Guarantee of Rights (SGD), city of Recife, Brazil, concerning its tasks in promoting and ensuring civil rights to children and adolescents, especially those who systematically have these rights violated.

The issue under study is rooted in a concrete situation, and the search for explanations for this situation focuses on its historical and contradictory construction process viewed through a dialectic perspective. The object was characterized through reconstruction and analysis of the process of assistance to children and adolescents by the SGD and of the violations they suffer, in the light of the theoretical framework adopted, words of interviewed subjects and observation of the concrete reality.

Qualitative research was adopted, allowing for the intentional selection of informants without numerical representation concerns.

The appropriation of theoretical contents about the relationships established between State and society, the process of historical construction of rights and citizenship, and Assistance Policies regarding Rights of Children and Adolescents led to the reconstruction of the SGD's assistance to children and adolescents and provided a new understanding of the rights deprivation issue.

It was observed that the full exercise of democracy as a result of constructing a framework in which individuals reach full citizenship status and where the State plays the role of supervising the rules of the game is an ideal that cannot be accomplished in a capitalist sociability. Nonetheless, it was also observed that the area of SGD intervention in civil society is an important site of dispute for civil rights, where the assumptions of the Holistic Protection Doctrine are to be affirmed. Besides this affirmation, these assumptions must be superimposed to those of the Irregular Situation Doctrine that still exist in daily practices, thus extending and consolidating children's and adolescents' rights.

KEYWORDS: Structural violence. Violation of children's and adolescents' rights. System for the Guarantee of Rights.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
CONANDA	Conselho Nacional da Criança e do Adolescente
CNSS	Conselho Nacional de Serviço Social
CF	Constituição Federal
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CT	Conselho tutelar
DATACHILD	Sistema de acompanhamento de crianças e adolescentes vitimizados
DNC	Departamento Nacional da Criança
FAO	Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
FEBEM	Fundação Estadual para o Bem-estar da criança
FUNABEM	Fundação Nacional para o Bem-estar da criança
HR	Hospital da Restauração
LBA	Legião Brasileira de Assistência
RPA	Região Político-administrativa
SAM	Serviço de Assistência a Menores
SAPE	Sistema de Acompanhamento de Pacientes
SGD	Sistema de Garantia de Direitos
SS	Serviço Social
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	12
CAPÍTULO 1	A VIOLÊNCIA ESTRUTURAL	16
1.1	O Estado e a sociedade na afirmação dos direitos humanos	22
1.2	A proteção à infância e adolescência no contexto brasileiro	32
CAPÍTULO 2	A POLÍTICA DE ATENDIMENTO A CRIANÇAS E ADOLESCENTES	40
2.1	O Código de Menores e a Doutrina da Situação Irregular	43
2.2	O Estatuto da Criança e do Adolescente e a Doutrina da Proteção Integral	47
2.3	O Sistema de Garantia de Direitos	50
CAPÍTULO 3	DIFICULDADES E LIMITES PARA A REALIZAÇÃO DOS DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES	54
3.1	Dificuldades de estrutura física e de equipamentos	56
3.2	Dificuldades de pessoal capacitado	62
3.3	Dificuldades no processo de atendimento de direitos	64
3.3.1	Violência: entre o estrutural, o individual e o religioso	64
3.3.2	Teoria e prática: uma difícil conciliação entre zelar e atender direitos	66
3.3.3	Dificuldades de construir redes	72

3.3.4	Cidadania e participação	75
3.4	CONVIVÊNCIA DOS DOIS PARADIGMAS NA IMPLEMENTAÇÃO DO ECA	77
		77
3.4.1	Discurso de proteção e prática de tutela	
3.4.2	O Sistema de Garantia de Direitos não está garantindo direitos	81
3.4.3	Sem anjos, sem guardas – os limites para a garantia de direitos	84
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	91
	REFERÊNCIAS	95

INTRODUÇÃO

A experiência profissional desenvolvida no Serviço Social do Hospital da Restauração – SS/HR nos propiciou a aproximação com a problemática da violação de direitos de crianças e adolescentes. Tal experiência se dá através da prática cotidiana de atendimento e notificação das situações de violência identificadas às diversas organizações que compõem o Sistema de Garantia de Direitos –SGD, na busca da interrupção de ciclos de violência estabelecidos na vida de crianças e adolescentes, conforme posto no Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA.

Apesar de serem muitos os casos notificados anualmente pelo setor de Serviço Social, um problema em particular chama a atenção dos profissionais que atuam na unidade: o retorno sistemático de determinadas crianças e adolescentes para atendimento médico, por terem sofrido novas práticas de violência, num processo chamado aqui, resumidamente, de revitimização.

O retorno das crianças e adolescentes indica, portanto, que as medidas de proteção tomadas dentro do SGD não estão se cumprindo efetivamente na realidade concreta desses sujeitos, o que, além de causar inquietação entre os profissionais que os atendem na unidade de saúde, remete à indagação da razão desse fato: que dificuldades se apresentam ao SGD no processo de proteção e garantia de direitos violados de crianças e adolescentes?

Algumas dessas crianças e adolescentes, de tanto voltarem ao hospital e terem a situação de violação sistematicamente notificada, são bastante conhecidas no circuito de proteção e defesa de direitos, evidenciando que há dificuldades concretas para a realização dos direitos desses sujeitos, apesar de consubstanciados na Constituição Federal e no Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA.

Uma dessas crianças, em especial, possuía, até a finalização deste trabalho, trinta e cinco registros de atendimento médico no hospital, por motivos que variavam de agressões familiares a acidentes decorrentes da vivência na rua. Nas várias oportunidades, sua situação foi levada ao conhecimento de Conselhos Tutelares e, posteriormente, ao Ministério Público, que instaurou processo de verificação da situação junto ao Juizado da Infância e Juventude, ainda em tramitação. A repetição de tal realidade motivou inúmeras discussões e questionamentos dos vários profissionais da unidade, e originou a necessidade de seu desvendamento.

Esta dissertação, portanto, discorre sobre as dificuldades e limites postos ao Sistema de Garantia de Direitos - SGD da Cidade do Recife para cumprir sua tarefa de promover e garantir

direitos de cidadania de crianças e adolescentes, em especial aqueles que se encontram com esses direitos sistematicamente violados.

Para tanto, buscou-se compreender a questão da proteção à infância e juventude em sua articulação com as relações estabelecidas entre Estado e sociedade, decorrentes dos embates entre as diferentes forças em disputa, que se dão no confronto de visões de mundo e, nesse sentido, o SGD é considerado, neste trabalho, um espaço privilegiado de construção e extensão dos direitos de cidadania, o que implica no reconhecimento de sua capacidade de gerir interesses das classes/grupos/segmentos na sociedade.

O caráter histórico dessas relações, impresso na atual conformação do SGD em operação na cidade do Recife, é fruto de uma dinâmica social que se processa desde o final do século XIX e início do século XX, e moldou a Política de Atendimento de Direitos de Crianças e Adolescentes. Tal política expressa como o Estado brasileiro foi se constituindo, revelando momentos de autoritarismo, descaso ou omissão no trato da população infanto-juvenil, em seus vários momentos.

Na processualidade dessas relações, verifica-se como a constituição histórica dos direitos de cidadania no Brasil demonstra a negação desses direitos e se inscreve num contexto de defesa, pelas classes dominantes, de um Estado mínimo que constantemente reduz a cidadania à liberdade civil e política, realizando a manutenção de privilégios de poucos contra a carência fundamental de grandes segmentos da população. Contraditoriamente, essas mesmas classes privilegiadas são forçadas a criar leis para atenuar as pressões das classes subalternizadas em dados momentos históricos, embora não se empenhem para a sua efetivação, impondo a necessidade de uma pressão permanente para a concretização dos direitos legalmente constituídos.

Observa-se, assim, que o direito é campo de conflitos e que mudanças significativas só ocorrem na processualidade dos direitos quando as diferentes classes e grupos subalternizados se organizam suficientemente para gerir seus interesses.

Isto é verificado concretamente, no Brasil, através do estabelecimento de legislações que visam regular a situação de crianças e adolescente, a exemplo do Código de Menores de 1979, da Constituição Federal, de 1988, e do Estatuto da Criança e do Adolescente, de 1990.

A superação do Código de Menores e instituição do Estatuto da Criança e do Adolescente se deu após grande processo de luta dos movimentos sociais identificados com o enfrentamento

da problemática da violência praticada contra crianças e adolescentes, e significou uma grande mudança de concepção dessa situação, uma vez que conseguiu estabelecer o direito a ter direitos desses sujeitos, definindo como responsáveis por sua efetivação o Estado, a família e a sociedade.

A nova concepção trazida pelo Estatuto reconhece que a situação irregular anteriormente atribuída a crianças e adolescentes, na verdade, deve ser atribuída à própria sociedade, que se apresenta irregular ao negar direitos a esses cidadãos, especialmente por se encontrarem em condição especial de desenvolvimento, necessitando de proteção.

Entretanto, não é possível negar a existência de um abismo entre a proclamação e a efetivação dos direitos das crianças e adolescentes na realidade, o que coloca aos sujeitos que compõem o SGD o enorme desafio de manter-se na luta por sua afirmação, promoção e defesa.

A problemática em estudo parte de uma realidade concreta e a busca de explicações para a mesma se deu em seu processo histórico e contraditório de construção, compreendido numa perspectiva dialética.

Constituíram-se como informantes os sujeitos em atuação no SGD que possuem vivência no processo de garantia de direitos de crianças e adolescentes revitimizados. A opção pela realização de pesquisa qualitativa permitiu a seleção dos informantes de forma intencional e sem preocupação com representatividade numérica.

Para a realização das entrevistas, foi previamente elaborado um roteiro com questões norteadoras e, para a realização das mesmas, contatos foram mantidos com os sujeitos para agendamento das visitas aos seus locais de atuação. As entrevistas e observações da realidade foram realizadas em novembro de 2006.

Os conteúdos da dissertação estão organizados em quatro capítulos: no primeiro, aborda-se a questão da violência estrutural como determinante dos processos de violação de direitos, as relações que se estabelecem entre o Estado e a sociedade na afirmação dos direitos humanos e o processo de construção das políticas de proteção à infância e juventude no contexto brasileiro.

No segundo capítulo, discorre-se sobre a construção histórica da Política de Atendimento a Crianças e Adolescentes no Brasil e os parâmetros que a norteiam. Destacam-se os processos que deram origem à instauração do Código de Menores de 1979, embasados pela Doutrina da Infância em Situação Irregular, e o processo de construção de uma nova visão de mundo que fundamentou a Doutrina da Proteção Integral à Infância, culminando com a instituição do Estatuto da Criança e Adolescente – ECA e a legitimação do Sistema de Garantia de Direitos.

No terceiro capítulo, é realizada a reconstrução e análise do processo de atendimento de crianças e adolescentes no SGD; suas dificuldades e limites para a promover e garantir direitos violados de crianças e adolescentes.

O quarto capítulo se configura nas considerações finais do trabalho, onde são apresentadas as conclusões obtidas a partir do esforço de pesquisa para o desvendamento da realidade de violação de direitos das crianças e adolescentes revitimizados.

Por fim, considerados os quase 17 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente, e reconhecida sua grande importância enquanto ferramenta de luta pela promoção e garantia de direitos, este trabalho se propôs a contribuir para o desvendamento da problemática da negação de direitos de cidadania de crianças e adolescentes, em especial, daqueles que se encontram em situação de violação sistemática desses direitos. Sua importância reside na possibilidade de proporcionar aos sujeitos envolvidos e compromissados com o combate à violência praticada contra crianças e adolescentes, elementos para a crítica da realidade dos direitos hoje vivida, contribuindo para a discussão e estabelecimento de estratégias para extensão e efetivação desses direitos para amplas parcelas de crianças e adolescentes.

CAPÍTULO 1

A VIOLÊNCIA ESTRUTURAL

Para se falar sobre a violência, faz-se necessário antes de qualquer assertiva reconhecê-la como um fenômeno multifacetado, com vários significados históricos, políticos e sociais. Todavia, suas manifestações são comumente vistas como dano à pessoa ou transgressão às normas vigentes na sociedade, levando a crer que um caminho para a “percepção das manifestações da desigualdade estrutural como violência é uma questão ainda desconsiderada por grande parte da população” (SILVA, 2005:14).

O fenômeno se manifesta de muitas e diversificadas formas, e muitos são os autores que apresentam definições para sua compreensão, podendo o mesmo ser estudado a partir de explicações do contexto exclusivo das relações interpessoais de gênero, raça, geração, como também num âmbito mais abrangente.

O fato de ser comumente associada à criminalidade ou aos delitos cometidos contra a lei e a ordem obscurece outros níveis de violência que não necessariamente a ela se articulam ou são percebidos como tal. Vinculada à pobreza, gera a criminalização da mesma e transforma grandes segmentos populacionais em potenciais suspeitos, vítimas de pré-julgamentos. Remetida a determinantes individuais, biológicos, apresenta-se como uma condição humana natural, numa compartimentação entre individual e social.

Entretanto, para entender o problema da violência, é preciso apreendê-lo em seu sólido enraizamento na estrutura da sociedade, expressão de fenômenos macro sociais, a exemplo da internacionalização do capital e o aprofundamento da desigualdade social, considerando, pois, suas manifestações, nesse âmbito, como graves violações dos direitos fundamentais de cidadania.

Gomes (1997), em sua contribuição para a discussão da categoria violência e sua abrangência conceitual dentro de uma perspectiva dialética, propõe a leitura de Agudelo, uma vez que esse autor destaca elementos que considera constitutivos fundamentais da violência, necessários à sua compreensão. Seriam esses elementos: o poder, a relação assimétrica, a ação contra e a ação a favor.

Agudelo¹ (1989) apud Gomes (1997:8), entende que o poder está presente na violência ao concretizá-la através da força física, psíquica ou moral e se expressa de forma direta ou indireta a serviço de algo, sendo este poder não apenas o macropoder do Estado, mas também a manifestação de discretas redes de micropoderes grupais, institucionais e familiares. Dessa forma, a ação violenta se caracteriza

Enquanto força que se impõe a serviço de algo, pode ser de alguém ou de um grupo contra algo, alguém ou um grupo. São várias as naturezas desse poder: econômica, territorial, do saber, da prática, da autoridade, da informática, das simbolizações e das interpretações (AGUDELO APUD GOMES, 1997: 8).

Neste raciocínio, a violência se mostra explícita ou implícita numa relação assimétrica de desigualdade ou de desnível e fluiria, assim, nas relações heterogêneas, com poder desigual: o hegemônico e o contra-hegemônico, o dominante e o dominado, possuidor e o despossuído. Quanto maior essa desigualdade, maior o seu potencial.

Em relação aos dois últimos elementos constitutivos da violência, Agudelo apud Gomes (1997:8), considera que

A idéia de movimento contra está presente na violência na medida em que essa é uma força destruidora. É uma ação anti que fere, mata, mutila, difama, produz medo, destruindo a individualidade ou as estruturas coletivas. Essa ação é contra uma certa legalidade, uma vez que viola direitos estabelecidos. Por outro lado, a violência pode ser uma ação a favor ou pró-defesa de um direito para construir outra ordem e outra legalidade. Não é um moralismo precipitado que pode classificar, de um lado, a violência contra, como violência propriamente dita ou violência má e, de outro lado, a violência a favor como não violência ou violência boa. As diferentes dimensões do problema e a sua complexidade são importantes; não para apenas classificar, mas para entender e atuar sobre ele.

Por conseguinte, a violência não se reduz apenas a um dano físico ou a um momento pontual, mas se configura num processo orientado para determinados fins a partir de diferentes causas e formas e “produz danos, alterações e conseqüências imediatas ou tardias” (Gomes, 1997: 9) e, por esta razão é que,

Pode haver diferentes tipificações dos processos violentos em função de suas diferentes causas (violência política, racial, sexual), de suas diferentes formas de

¹ AGUDELO, S. F. **Violência y/o salud: elementos preliminares para pensarlas y actuar**. Rio de Janeiro: CLAVES/ENSP/FIOCRUZ, Diciembre, 1989 [mimeo]. [Material presentado al Grupo de Trabajo Violência y Salud en América Latina]

expressão (suicídio, homicídio, tortura, desaparecimento, seqüestro), de sua gravidade (letal, com seqüelas, leve), dos principais grupos afetados (trabalhadores, mulheres, meninos, etnias, minorias) ou instrumento empregado (com arma de fogo, arma branca, química, nuclear, biológica), do compromisso predominante (físico, psicológico).

Considerando a necessidade de diferenciar e identificar as diversas formas de expressão do fenômeno da violência para que se possam buscar as adequadas soluções para o seu combate, Abramovay et al (2002), utiliza a definição de violência direta, indireta e simbólica.

Segundo a autora, a violência direta seria a imediatamente vinculada aos atos físicos que provocam prejuízo deliberado à integridade da vida humana e seriam exemplos desses atos os assassinatos, chacinas, crimes de guerra, suicídios, genocídios, acidentes de trânsito e massacres civis. A violência indireta abrange as ações coercitivas ou agressivas, e implicam em prejuízo psicológico ou emocional e, finalmente, a violência simbólica se refere às relações interpessoais e institucionais de poder que cerceiam a livre ação, pensamento e consciência dos indivíduos.

Entende ainda que a violência não se encontra limitada a estratos sociais, econômicos, raciais ou geográficos, embora reconheça que ela “atinge com maior intensidade a grupos específicos como, por exemplo, os jovens do sexo masculino” (ABRAMOVAY, 2002:28), indicando como explicação dessa incidência a questão da vulnerabilidade social desse extrato, sendo esta vulnerabilidade o

Resultado negativo da relação entre a disponibilidade dos recursos materiais ou simbólicos dos atores, sejam eles indivíduos ou grupos, e o acesso à estrutura de oportunidades sociais, econômicas, culturais que provêm do Estado, do mercado e da sociedade. Esse resultado se traduz em debilidades ou desvantagens para o desempenho e mobilidade social dos atores (ABRAMOVAY, 2002:29).

Chauí (1999), trazendo a discussão do fenômeno da violência para o campo da ética, conclui que há uma relação de oposição entre esses dois campos. Considera que a violência além de possuir uma expressão multifacetada, seria

1) tudo o que age usando a força para ir contra a natureza de algum ser (é desnaturar); 2) todo ato de força contra a espontaneidade, a vontade e a liberdade de alguém (é coagir, constranger, torturar, brutalizar); 3) todo ato de violação da natureza de alguém ou de alguma coisa valorizada positivamente por uma sociedade (é violar); 4) todo ato de transgressão contra o que alguém ou uma sociedade define como justo e como um direito. Conseqüentemente, violência é um ato de brutalidade, sevícia e abuso físico e/ou psíquico contra alguém e caracteriza relações intersubjetivas e sociais definidas pela opressão e intimidação, pelo medo e o terror (CHAUÍ, 1999:2).

Para a autora, “uma ação só poderá ser considerada ética se for consciente, livre e responsável e será virtuosa se realizada em conformidade com o bom e o justo”. A liberdade, a autonomia e a racionalidade dos sujeitos são inerentes à ação ética, o que geraria o reconhecimento dos valores da sociedade em que se vive como “se tivessem sido instituídos por eles (...)” (CHAUÍ, 1999:1).

Dessa forma, a violência se opõe à ética justamente porque “trata seres racionais e sensíveis, dotados de linguagem e de liberdade, como se fossem coisas, isto é, irracionais, insensíveis, mudos e inertes ou passivos” (CHAUÍ, 1999:2). A autora conclui ainda que, no Brasil, vive-se uma situação paradoxal: se, por um lado, há a grita por um retorno à ética como padrão moral de comportamento social, por outro, produzem-se explicações e imagens para a violência de modo que essa não se mostre visível e compreensível, ocultada por dispositivos jurídicos, sociológicos, de exclusão social e de distinção entre os fatos essenciais e acidentais, havendo o entendimento de que, essencialmente, a sociedade brasileira não seria violenta, sendo esta vista como uma manifestação acidental e superficial; um surto ou epidemia passageiros ou acidentais.

Nesse entendimento, acontecimentos costumeiramente não percebidos ou aceitos como “normais” na sociedade podem ser concebidos como violentos, entre estes, a violência contra mulheres, crianças e jovens; os comportamentos preconceituosos contra negros, minorias étnicas, sexuais, etc. Dessa maneira, a transgressão cotidiana da própria idéia socialmente construída de justiça, tanto nos espaços públicos como privados, impõe incluir como violentas as práticas de grupos e instituições do Estado quando estas são exercidas como controle social, com uso abusivo de poder possibilitado pela burocracia, com desconhecimento ou aplicação inadequada dos dispositivos legais que preconizam direitos, com falta de condições materiais, conhecimento e vontade política para o desenvolvimento de ações de proteção e garantia de direitos, entre outras possibilidades.

Desconhecer ou desconsiderar essa lógica significa ignorar a existência de uma manifestação da violência que é infligida por instituições clássicas da sociedade e que expressa, em primeiro lugar, os esquemas de dominação de classe, grupos e do Estado: a violência estrutural.

Aceita-se, então, neste trabalho, que a violência da sociedade, ou estrutural,

É aquela que oferece um marco à violência do comportamento e se aplica tanto às estruturas organizadas e institucionalizadas da família como aos sistemas econômicos, culturais e políticos que conduzem à opressão de grupos, classes, nações e indivíduos, aos quais são negadas conquistas da sociedade, tornando-os mais vulneráveis que outros ao sofrimento e à morte (MINAYO, 1994: 8).

A violência estrutural é historicamente condicionada e assume condições variadas, particulares e universais nas diversas formas de organização social da contemporaneidade. Sua relação com as configurações que cada Estado assume em determinado tempo histórico traduz-se no que Pereira (2001:26), chama de *pactos* institucionalizados de *dominação* em que, não obstante todos os tipos de Estado estarem assentados na idéia de poder, possuem diferenças marcantes entre eles.

Pode-se considerar este tipo de violência como fundadora de uma lógica que é exercida no cotidiano de instituições consagradas por sua tradição e poder. Costuma ser considerada como algo natural, nem sempre percebida ou contestada e, quando identificada, reprimida sob o pretexto da manutenção da estabilidade da ordem social. Instaura um processo seletivo que tem o poder de decidir quem é efetivamente cidadão e quem o é apenas no aparato legal, não usufruindo das riquezas produzidas na sociedade.

Saffioti (1989:15), ao estudar especificamente a violência praticada contra crianças e adolescentes, chama esse fato de “produção social de vítimas” de toda sorte de carências: alimentos, moradia, proteção, escolarização, saneamento, etc., e o divide em dois processos: o de vitimização e vitimação dos sujeitos, mesmo considerando que ambos os processos têm suas raízes numa ordem social iníqua, na qual as relações sociais são fortemente assimétricas.

Segundo a autora, o processo denominado de vitimização,

Apresenta-se às pessoas em sua dimensão concreta. Trata-se do pai que seduz a filha de 8 anos, com ela mantendo relações sexuais durante anos até que, aos 14 ou 15 anos de idade, a garota engravida. Trata-se do velho de mais de 60 anos que, a preços módicos, utiliza-se sexualmente do Office-boy da empresa que trabalha. A extrema concretude dos fatos induz as pessoas a pensarem os agressores como monstros, como exceções, como doentes. Da mesma maneira são vistos os pais ou responsáveis que se conduzem de forma negligente ao cuidar de crianças ou lhes impor maus-tratos (SAFFIOTI, 1989:14).

Esta é a concretíssima e imediata face do cotidiano profissional de quem lida com a problemática da violência. Para as pessoas que, de um modo geral, só têm acesso a informações dessa natureza através da mídia, muitas vezes de forma sensacionalista, o fenômeno adquire

“contornos de inusitado, de esporádico, de excepcional. Quem jamais lidou com o fenômeno não tem idéia de seu real significado estatístico e de seus efeitos devastadores” (SAFFIOTI, 1989:14).

O processo de vitimação tem a ver com os resultados do modo como a sociedade - no caso a sociedade submetida ao modo capitalista de produção - se organiza, se produz e reproduz social e historicamente, como também à forma como vem enfrentando a “questão social”, esta última compreendida “como o conjunto de problemáticas sociais, políticas e econômicas geradas com o surgimento da classe operária dentro da sociedade capitalista e sua divisão em classes sociais que se apropriam desigualmente da riqueza socialmente produzida” (PASTORINI, 2004:75).

O processo de vitimação produz um enorme contingente de crianças, jovens e famílias abandonadas à própria sorte, individualmente responsabilizados pelo insucesso no provimento de suas necessidades elementares. Segundo Saffioti (1989:15), esse abandono material

Deriva maciçamente de uma iníqua distribuição de renda; sendo a distância entre o salário mais alto e o mais baixo de milhares de vezes, este tipo de sociedade funciona através de uma engrenagem dentre cujas funções encontra-se a da vitimação. Há, pois, a nível social, a produção de vítimas. Trata-se de crianças vitimadas pela fome, por ausência de abrigo ou por habitação precária, por falta de escolas, pela exposição a toda sorte de doenças infecto-contagiosas, por inexistência de saneamento básico.

Este é a face pouco vista do fazer cotidiano dos profissionais que lidam com o problema da violência em suas várias manifestações, pois tal processo toma dimensões dramáticas ao ser cada vez mais banalizado. Não causa mais espanto a massa de miseráveis que orbita o cotidiano de todos e não há, como no processo de vitimização, um agressor concreto, palpável, para ser responsabilizado. O responsável por este fenômeno “é uma entidade abstrata, ou seja, a sociedade. Ainda que esta sociedade possa ser qualificada de capitalista, de dependente, de subdesenvolvida, ela continua suficientemente abstrata para isentar de responsabilidade, pelo menos direta, cada um de seus membros” (SAFFIOTI, 1989:14).

A autora chama a atenção para a particularidade desse processo, colocando que

Embora haja uma certa sobreposição entre crianças vitimadas e vitimizadas, o processo de vitimação atinge exclusivamente filhos de famílias economicamente desfavorecidas, enquanto o processo de vitimização ignora fronteiras econômicas entre as classes sociais, sendo absolutamente transversal, de modo a cortar verticalmente a sociedade. Eis porque conceber a sociedade dividida em classes sociais revela-se insuficiente para a compreensão e explicação do fenômeno da vitimização (Saffioti, 1989:15).

Entretanto, é absolutamente pertinente para a compreensão/explicação do processo de vitimação, dada a forte vinculação desse processo com a chamada “questão social” que se (re)estabelece e (re)produz de acordo com as transformações e aperfeiçoamentos do capitalismo, mantendo a “característica de ser uma expressão concreta das contradições e antagonismos presentes nas relações entre as classes, e entre estas e o Estado” (PASTORINI, 2004: 80).

Pelo até agora considerado a partir dos autores apresentados, podemos chegar a uma síntese da discussão concordando com Gomes (1997:9), quando denomina todo esse processo como “violência silenciosa”, ou seja, aquela que é produto de determinados tipos de relações estabelecidas entre o Estado e a sociedade, configuradas na exploração e na injusta concentração de capital nas mãos de alguns poucos segmentos em detrimento da miserabilidade de muitos, sendo esta situação histórica e socialmente produzida e suas raízes fortemente fincadas nas relações de poder. Por assim ser, afeta especialmente cidadãos com reduzida capacidade de defesa, fomentando preconceitos e causando danos físicos, morais, psicológicos e a morte.

Por fim, concluímos que a violência está presente nas relações institucionais, interpessoais e simbólicas, dentro de um processo socioeconômico historicamente determinado e contextualizado por um processo político e cultural que a reproduz, embora não impeça a sua superação, sendo suas diversas manifestações graves violações dos direitos fundamentais de cidadania de crianças e adolescentes.

1.1 - O ESTADO E A SOCIEDADE NA AFIRMAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

“Pesquisadora: o que é que você quer da sua vida? Você tem algum sonho? Quer ser alguma coisa?”

Entrevistado: eu não posso ser uma coisa, tia, porque sou jurado de morte!”.

Adolescente revitimizado, atendido pelo S. Social/HR

As teorias que versam sobre o processo de construção da sociedade moderna partem de uma dicotomia: a existência de um homem em estado de natureza, em contraposição a um homem em estado de sociedade, em que o surgimento de conflitos ameaçadores da propriedade, da paz, da segurança e da liberdade dos indivíduos, tornou imperioso o estabelecimento de um pacto de convivência. Neste pacto, os indivíduos cedem sua liberdade primitiva, sem restrições, a

uma instância política reguladora cuja função é a administração dos conflitos de interesses, impedindo as guerras e garantindo o bem e a ordem.

Esta instância é o Estado, “com seu aparato jurídico, político e administrativo, oriundo do consenso dos indivíduos e com a finalidade bem definida de assegurar o livre exercício dos direitos naturais desses mesmos indivíduos” (TONET, 1997:24).

Saindo do estado de natureza e adentrando num estado de sociedade, que traz em si a idéia de civilidade – sociedade civil - e que implica no acatamento de normas que devem ser voluntariamente aceitas pelos indivíduos, cabe, então, ao Estado, a responsabilidade pelo cumprimento dessas normas, a resolução dos conflitos e manutenção da paz.

Nesse contexto, “sociedade civil, portanto, aqui se opõe a sociedade natural, recobrando tanto o conteúdo de sociedade civilizada como o de sociedade política, isto é, um Estado” (TONET, 1997:25).

Tanto o conceito de Estado como o de sociedade civil, a partir daí, sofreram modificações importantes nos vários momentos históricos da sociedade.

Para Marx (APUD TONET, 1997:27), o pressuposto fundamental para a compreensão das relações que se estabelecem entre o Estado e a sociedade são as condições materiais de existência; o “solo matrizador do todo social”. Tanto o Estado, como a política ou o poder não seriam compreensíveis sem estas condições, uma vez que “as condições materiais de existência constituem a matriz ontológica do todo social. O jurídico, o político, o ideológico são momentos, cada qual com uma especificidade própria e dialeticamente configurados, mas nunca postos na condição fundante das relações materiais de existência” (TONET, 1997:27-28).

Não é incorreto concluir que o surgimento e a natureza do Estado advém da mesma natureza da sociedade civil, ou seja, da necessidade de regular as contradições entre os interesses gerais e particulares das classes. Entretanto, a natureza do Estado é contraditória e se configura no seu próprio limite, uma vez que possui, segundo Marx (APUD TONET, 1997:28), a capacidade de administrar estas contradições, mas não de superá-las, dado que não é esta a sua função.

Para Marx, a função mesma do Estado é administrar estas contradições, suprimindo-as formalmente, mas conservando-as realmente, em benefício das classes mais poderosas da sociedade civil (TONET, 1997:29).

Segundo Marx (1844 apud TONET, 1997:29)², isto se dá, porque

O Estado não pode eliminar a contradição entre a função e a boa vontade da administração de um lado e os seus meios bem como as suas possibilidades de outro, sem eliminar a si mesmo, uma vez que ele repousa sobre tal contradição. Ele repousa sobre a contradição entre vida privada e vida pública, sobre a contradição entre os interesses gerais e os interesses particulares. Por isso, a administração deve limitar-se a uma atividade formal e negativa, uma vez que exatamente lá, onde começa a vida civil e o seu trabalho, cessou o seu poder. Pelo contrário, frente às conseqüências que brotam desta propriedade privada, deste comércio, desta indústria, desta rapina recíproca das diferentes esferas civis, frente a essas conseqüências, a impotência é a lei natural da administração. De fato, essa dilaceração, essa infâmia, essa escravidão da sociedade civil, é o fundamento natural onde se apóia o Estado moderno, assim como a sociedade civil da escravidão era o fundamento no qual se apoiava o Estado antigo. A existência do Estado e a existência da escravidão são inseparáveis.

A existência do Estado depende da persistência da divisão da sociedade em classes e do modo como se apresentam as relações sociais de produção. Na sua função de conservação e reprodução dessa divisão, assegura “que os interesses particulares de uma classe se imponham como se fossem os interesses universais da sociedade” (COUTINHO, 2006:32).

Isto posto, Marx compreende que o Estado atua sob a direção do capital, com autonomia muito reduzida, “o que levou Marx e Engels a caracterizarem o Estado como comitê de classe da burguesia” (BEHRING, 2006:55). Desta feita, a tomada do Estado pela classe operária, via um processo revolucionário, se configura como a única forma de enfrentamento e superação desta situação.

Outras possibilidades de compreensão das relações estabelecidas entre o Estado e a sociedade e o enfrentamento de suas contradições, são apresentadas por Gramsci. Esse autor não nega as formulações essenciais de Marx, mas as enriquece e amplia, uma vez que, fundamentalmente, concorda com Marx no sentido de que a produção e reprodução da vida material são o fundamento essencial, ontológico, na explicação da história (COUTINHO, 2006:31). Não obstante, segundo Coutinho (2006:33), tendo Marx vivido num período em que não lhe foi possível conhecer os grandes sindicatos, os partidos políticos operários e populares, os parlamentos eleitos, os jornais socialistas que divulgavam novas idéias e mobilizavam os operários, não pôde,

² MARX, Karl. Glosas Críticas Marginais (1844:216-216).

Captar plenamente uma dimensão essencial das relações de poder numa sociedade capitalista mais complexa, precisamente o que Gramsci chama de ‘trama privada do Estado’ e que, mais tarde, chamará de ‘sociedade civil’, ou seja, os organismos de participação voluntária, baseados no consenso e não na coerção (COUTINHO, 2006:34).

Para Gramsci, o Estado possui um sentido amplo e comporta duas esferas principais: a sociedade política e a sociedade civil.

A sociedade política (que Gramsci também chama de ‘Estado em sentido restrito’ ou de ‘Estado-coerção’, é formada pelo conjunto dos mecanismos através dos quais a classe dominante detém o monopólio legal da violência e da execução das leis, mecanismos que se identificam com os aparelhos de coerção sob controle das burocracias executivas e policial-militar, ou seja, com o governo em sentido estrito; e a sociedade civil, formada precisamente pelo conjunto das organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias, compreendendo o sistema escolar, as igrejas, os partidos políticos, os sindicatos, as organizações profissionais, a organização material da cultura (revistas, jornais, editoras, meios de comunicação de massa), etc (COUTINHO, 2006:35).

Ambas as esferas têm função diferentes e formam o Estado, que seria tanto coerção como hegemonia e, nesse sentido, pode-se concluir, apesar da diversidade existente na própria composição da sociedade civil, que esta, e frações desta, também podem defender seus interesses nesse espaço contraditório, a depender da correlação de forças em seu interior e de sua capacidade de construir hegemonias possíveis de realização. No sentido gramsciano, hegemonia é a busca de aliados para suas posições mediante a direção política da sociedade (COUTINHO, 2006:52).

Nesse sentido, a sociedade civil é uma arena privilegiada da luta de classes e local de intensa luta pela hegemonia e, “precisamente por isso, ela não é o ‘outro’ do Estado, mas – juntamente com a ‘sociedade política’ ou o ‘Estado-coerção’ – um dos seus inelimináveis momentos constitutivos” (COUTINHO, 2006:54).

Uma leitura bastante elucidadora sobre o que é a hegemonia em Gramsci é a oferecida por Sales (2005:96)

Hegemonia é um modo bem específico de expressão de um querer coletivo. É uma concepção de mundo e um projeto de vida que se traduzem nos discursos e nas ações. É por isso que Gramsci pensa a hegemonia como direção intelectual e moral e como um tipo de vida e de poder que se legitimam pelo consentimento, e não pela força. Nesse sentido, um poder hegemônico se contrapõe ao poder de mandar, decretar, punir, premiar e quem o exerce é dirigente, enquanto quem exerce a dominação é ditador ou algo da mesma ordem. Não se trata também de qualquer pequeno exercício de

convencer ou obrigar. A hegemonia é o processo de construção e afirmação de um modo de sentir, pensar, querer, agir em todas as dimensões da vida.

Coutinho (2006:34), salienta que deve ser esclarecida a semelhança existente entre os conceitos de sociedade civil em Marx e em Gramsci, ao mesmo tempo em que deve ser apontada sua diversidade. Explica que, em Gramsci, sociedade civil não se identifica com a infra-estrutura econômica, como em Marx. Para ele, a sociedade civil “é um conceito elevado a um fato novo, uma nova determinação do Estado; e, ao fazê-lo, não elimina as determinações já apontadas por Marx, mas as inclui num complexo mais rico, no qual, ao lado dos aparelhos da ‘sociedade política’, aparecem agora também aqueles próprios da ‘sociedade civil’”.

Tais configurações e articulações do Estado com a sociedade podem ser verificadas através das diversas formas de regulação social, que, enquanto exercício de dominação, consubstanciam-se no cotidiano através da coerção e dos processos e meios de controle ou ajustamento social. Em se tratando do Estado burguês, sob a égide do capitalismo como modalidade de produção e reprodução das relações sociais, ou seja, das condições de vida, cultura e produção da riqueza, estes meios

Levam os membros da sociedade a adotarem comportamentos, idéias, relações e práticas compatíveis com a lógica do sistema social do qual fazem parte. No capitalismo, a política social é um dos principais meios pacíficos de regulação da vida coletiva, ao lado das leis de propaganda, das honrarias, dos louvores, do apelo a valores morais (PEREIRA, 2001:26).

Dito isto, e aceitando-se aqui que os direitos humanos são permeados por conflitos, há que se considerar que a oposição entre as classes e grupos sociais, que buscam a construção de hegemonias possíveis nos diversos contextos históricos, os colocam em campos diversos de disputa por projetos diferentes de sociedade. Cabe indagar, de acordo com o interesse desse trabalho, quais são as reais possibilidades de afirmação de direitos humanos nesta sociedade submersa em contradições tão profundas e aparentemente insuperáveis, dado que o que se observa na realidade é a concretização desigual dos direitos que, por princípio, deveriam ser iguais para todos os cidadãos.

Nesta realidade contraditória, não se deve negar ou diminuir a importância da existência, mesmo que formal, de direitos humanos, pois são também resultado das lutas da classe trabalhadora em seus vários momentos históricos. Estas lutas, mesmo que ainda não tenham constituído uma ordem social emancipatória, na concepção marxiana do termo, contribuíram

significativamente para “ampliar os direitos sociais, para tensionar, questionar e mudar o papel do Estado no âmbito do capitalismo do final do século XIX e XX” (BEHRING, 2006:64).

A introdução dos ideais de igualdade e liberdade, advindos com as revoluções burguesas, com a garantia formal dos direitos do homem, foi um avanço no contexto de negação de regimes absolutistas ao instaurar uma superestrutura política de ordem liberal que buscava garantir o limite do poder do Estado através dos chamados direitos individuais, considerados direitos naturais.

Nas novas relações de compra e venda da força de trabalho, em vigor nos séculos XIX e XX, evidenciava-se a necessidade da existência de homens livres, sujeitos de direitos, proprietários e iguais, capazes de instituir contratos entre si. A igualdade exigida nessa relação, portanto, não se estende a todas as esferas da vida dos homens; se refere apenas à igualdade formal, já que se mantinha a desigualdade fundamental em que o capitalista é proprietário de trabalho acumulado (isto é, de meios de produção) e o trabalhador, proprietário apenas de sua força de trabalho. Permanece intacta a desigualdade de fato, apesar da igualdade jurídica, pois não há a efetiva igualdade de condições, senão no plano do aparente, e não na existência real (TONET, 1997:111).

Tem-se, então, o estatuto da igualdade jurídica enquanto expressão e instrumento de reprodução da desigualdade fundamental vigente na esfera da produção e reprodução social, expondo, assim, também a cisão do indivíduo em duas esferas: uma pública e outra, privada.

Na vida pública ele é, agora, o cidadão. Na vida privada, continua a ser o indivíduo desapropriado dos meios de produção.

O indivíduo sujeito de direitos não é o homem integral, mas apenas o homem enquanto participante da esfera pública. Deste modo, o cidadão não é e nem pode ser o homem integral. *A condição de cidadania é exatamente expressão e instrumento de reprodução da cisão que se opera e continua a operar-se no homem como resultado da sociabilidade regida pelo capital* (TONET, 1997:172, grifo do autor).

Mesmo não tendo construído este homem integral, mas o homem possível de ser criado nas condições objetivas de então, o caráter inovador das revoluções burguesas, em especial a francesa, não pode ser negado, uma vez que apostava na razão potencializadora da ação humana, se opondo ao obscurantismo das velhas estruturas do feudalismo e colocando o homem como ser ativo da sua construção histórica.

Contudo, como refere Tonet (1997:14), “é preciso não esquecer que o projeto burguês, apesar de todos os seus aspectos positivos, é um projeto intrinsecamente limitado. Com efeito, trata-se de um projeto de uma classe particular por sua própria natureza, cujos interesses, em longo prazo, não poderiam coincidir com os da totalidade da humanidade”.

Desta feita, a proclamação de todos os indivíduos como livres e iguais, que se efetiva na própria constituição do Estado moderno, consolida-se no que foi chamado por Marx de emancipação política do homem. Emancipação esta que ocorre no contexto de igualdade e liberdade de cunho liberal, em que valem os princípios do individualismo, da liberdade como autonomia do indivíduo, da naturalização da miséria, do predomínio da lei da necessidade, e da manutenção de um Estado mínimo, neutro, legislador e árbitro, desenvolvendo apenas ações complementares ao mercado.

Marx (2005:33) afirma em *A Questão Judaica*, quanto aos direitos humanos ou dos cidadãos, que: “nenhum dos possíveis direitos do homem vai além do homem egoísta, do homem como membro da sociedade civil, ou seja, como indivíduo destacado da comunidade, limitado a si próprio, ao seu interesse privado e ao seu capricho pessoal”.

Para ele, os direitos humanos são, na realidade, expressão dos anseios e interesses da classe burguesa após conseguir, através de sua luta contra o absolutismo feudal, traduzir em um único projeto o sentimento de ampla maioria do povo. Desta forma, os direitos do homem e direitos do cidadão são distintos, uma vez que os primeiros são vinculados aos interesses burgueses, e trazem em si a seguinte explicitação:

A aplicação prática do direito humano de liberdade é o direito humano à propriedade privada. É o direito de usufruir da própria fortuna e de dela dispor como desejar, sem atenção pelos outros homens, independentemente da sociedade. É o direito do interesse pessoal (MARX, 2005: 32).

Sendo a propriedade privada condição central, em Marx (2005:32), para o fundamento dos direitos do homem, este explica o fato de chamar-se o membro da sociedade burguesa de “homem” e nomear seus direitos como direitos do homem, pela própria essência de sua emancipação política. Tal emancipação, advinda da revolução política, capitaneada pela classe burguesa, promoveu a existência do homem fora do Estado absoluto, passando assim à condição de ser individual, portador de direitos civis e políticos.

Não obstante essa emancipação significar, para Marx (2005:34) uma forma de liberdade superior àquela existente na sociedade feudal, o mesmo reitera que a emancipação política não eliminou as raízes da desigualdade social.

Weffort (APUD RAPOSO 2003: 36), refere, em relação a esta situação, que

Os limites da 'emancipação política' estariam, portanto, em suas insuficiências, em uma concepção abstrata da universalidade dos direitos. A liberdade e a igualdade prometidas a todos os homens revelam-se uma ilusão da emancipação política na época em que a 'questão social', ou seja, a questão do proletariado, surge em toda a sua força.

A emancipação humana só se efetivará, para Marx (2005: 37),

Quando o homem real e individual tiver em si o cidadão abstrato; quando como homem individual, na sua vida empírica, no trabalho e nas suas relações individuais, se tiver tornado um ser genérico; e quando tiver reconhecido e organizado as suas próprias forças (forces propres) como forças sociais, de maneira a nunca mais separar de si esta força social como força política.

Ao fazer esta crítica à emancipação política, tão acirradamente defendida desde a revolução francesa e da qual advém o atual conceito de cidadania, Marx considera que esta se tornou o horizonte máximo da humanidade, embora o horizonte que realmente pode expressar a condição de liberdade é a emancipação humana (TONET, 1997:173), pois

A emancipação política é um patamar da liberdade que expressa uma forma de sociabilidade na qual se articulam a desigualdade real (originada na produção) e a igualdade formal (posta no momento da esfera pública). A distância – diz Marx – que separa a comunidade política da comunidade humana é tão infinita quanto a distância que separa o cidadão do homem.

Sendo a emancipação política uma expressão da separação do homem na esfera pública – a do homem portador de direitos, o cidadão, do homem privado, real, que não faz uso da riqueza socialmente produzida - por mais plena que ela seja, será sempre limitada por não ser extensível a todos os sujeitos na realidade concreta da vida, mantendo-se a desigualdade entre eles.

Dessa forma, na realidade contemporânea do Recife, a emancipação política ainda não se concretiza para as crianças e adolescentes que sofrem práticas reiteradas de violência, uma vez que essas tendem a ser aquelas que estão, na verdade, expostas às refrações do processo desigual de acumulação inerente à sociabilidade capitalista, cujos direitos são sempiternamente violados.

Aqueles para quem a emancipação política é uma realidade ainda distante, e a possibilidade de construção da emancipação humana, um horizonte a ser perseguido.

Realidade que se revela nas 2.620³ crianças e adolescentes que, no período compreendido entre 2000 a 2005, tiveram seus direitos de cidadania violados, o que se expressou em alguma forma de violência física, sexual, emocional, etc., gerando a necessidade de atendimento na unidade de saúde e motivando o encaminhamento para algum órgão de proteção para serem atendidos em seus direitos violados ⁴.

A revelar que o acesso aos direitos legalmente constituídos não vale para todos, no período citado, 43 desses sujeitos retornaram ao hospital porque foram agredidos, abandonados ou negligenciados reiteradamente, evidenciando a dificuldade em efetivar direitos em nossa sociedade. Alguns deles, nesse mesmo momento em que discutimos o assunto, permanecem na mesma situação, apesar da instauração de processos judiciais, da aplicação de medidas protetivas e outros expedientes inerentes ao processo de garantia de direitos violados.

Parte desses sujeitos começou a ser atendida na unidade de saúde na mais tenra idade e voltam subseqüentemente, permanecendo sem uma mudança qualitativa em suas vidas. Outra parte já se encontra numa faixa etária mais elevada e chega com agressões mais graves; alguns, vítimas de processos de extermínio vinculados às suas histórias de vida. Significa dizer que as crianças e adolescentes entram no hospital com uma determinada idade e vão “envelhecendo⁵” na mesma situação de sofrimento e insuficiência de condições materiais e subjetivas de existência, chegando até à morte.

No grupo aqui referido, é comum, nas relações intersubjetivas, serem os pais os agressores mais freqüentes; a mãe ou o pai, isoladamente; o padrasto, parentes, conhecidos, estranhos, e outras crianças ou adolescentes. As formas mais corriqueiras de agressão, são: abandono, atropelamento, demora em socorrer a criança ou adolescente, quedas (ônibus, empurrões, beliche, prédio, escadarias), espancamento, estrangulamento, estupro, intoxicações (cola, medicamentos, abrasivos, etc.), Mifase (larvas na cabeça), mordedura de rato, pedradas,

³O total de crianças e jovens na faixa etária de 0 a 20 anos que utilizaram os serviços do HR, no período de 2000 a 2005, foi de 452.522 (Sistema de Acompanhamento de Pacientes – SAPE/HR). Destes, 2.620 foram consideradas vítimas de alguma forma de violência (Datachild/SS/HR).

⁴ Todas as situações atendidas foram notificadas a algum órgão componente do Sistema de Garantia de Direitos - SGD, conforme preconizado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA.

⁵ Envelhecimento em dois sentidos: um, no sentido do amadurecimento natural do passar dos anos; outro, no sentido do envelhecimento precoce, que se manifesta na expressão de sofrimento, no enrugamento da face e comportamento adulto que se sobrepõe à infância negada.

queimaduras (fogos de artifício, água e outros materiais), semi-afogamento, tentativa de suicídio, tiros, facadas, paulada, abscessos (cabeça, abdômen), infecções.

Todas estas situações tendem a ser reflexo de muitas insuficiências e ausências: da ausência de orientação e supervisão de adultos que, na busca da sua reprodução social, não têm apoio nos cuidados com os filhos, para o que contribuem os arranjos precários de trabalho que mal chegam para garantir a alimentação, à permanência das crianças e adolescentes nas ruas, para o que contribui a insuficiência de escolas e qualidade das mesmas.

À violência de base, estrutural, que determina os processos em que esses sujeitos e suas famílias estão inseridos, somam-se os eventos que tendem a se consubstanciar nas suas relações intersubjetivas, geracionais, de gênero, raça, sexuais, com suas variadas formas de manifestação que se perpetuam, muitas vezes evoluindo para formas mais graves e a morte.

Desta feita, nunca é demais colocar que a chamada “desestruturação familiar” conduz a uma percepção, tanto no meio profissional quanto no leigo, de que a família é a culpada pela situação de vulnerabilidade e violação de direitos de crianças e adolescentes, o que é agravado quando há a prática de violência doméstica ou intrafamiliar. Não obstante, pela construção até aqui trabalhada, cumpre assinalar que, por trás de crianças em abandono, existem, antes, famílias abandonadas, vitimadas pela insuficiência e fragilidade da cidadania formal.

Aqui, há a coexistência do modelo nuclear de família com os arranjos que se podem fazer para garantia de padrões mínimos de reprodução social: “É nesse contexto que acontecem os acolhimentos informais de crianças pelos parentes ou amigos, quando as vicissitudes da miséria castram, temporária ou definitivamente, as possibilidades de permanência das crianças com seus pais biológicos” (CARVALHO, 1994: 46).

Assim, neste horizonte da emancipação política, “os homens não poderiam ser nem livres, nem iguais, nem fraternos” (TONET, 1997:19). Daí, que falar em direitos do homem na lógica da acumulação e da valorização do capital, pressupõe a contradição fundamental entre a instauração da igualdade jurídico-política e a desigualdade social. Sob o capitalismo, portanto, os direitos humanos ou do cidadão, conforme pensado em Marx, não têm condição de se realizar em sua plenitude.

Mesmo a realização parcial desses direitos tão incansavelmente proclamados, só se dá através do movimento das forças presentes na sociedade, que os tensionam em prol daqueles que

se encontram mais vulnerabilizados, no embate pelo atenuamento dos processos de exploração entre os homens.

Entendendo que a emancipação política, isto é, a instauração da idéia de que “todos são iguais perante a lei, não podendo determinado indivíduo sofrer nenhuma espécie de discriminação em função das suas características peculiares, sejam estas de classe social, nacionalidade, etnia, gênero, religião, orientação sexual, opção político-ideológica, etc.” (MONDAINI, 2006:12-13), é uma exigência na direção da emancipação humana, entende-se neste trabalho que, apesar da existência formal dos direitos, a efetivação dos mesmos para crianças e adolescentes que sofrem continuamente os efeitos da violência estrutural está em construção, permeada por lutas e interesses contraditórios, sendo a igualdade jurídico-formal também uma condição sem a qual este caminho será percorrido com dificuldades para alguns sujeitos.

Dito isto, o desafio colocado é não sucumbir à potencialidade de vazio ideológico que estes conceitos despertam nos dias atuais, fortalecidos pelas desesperanças patrocinadas pelo cotidiano, donde se faz imprescindível persistir na construção de hegemonias diferenciadas, que ampliem a efetivação dos direitos de cidadania até uma condição que permita a realização da emancipação humana, tal como pensada por Marx. Este é o horizonte que, apesar de longínquo, é condição fundamental para essa empreitada, sob o custo de não encontrarmos saída do reino da barbárie em que estamos todos submersos.

1.2 – PROTEÇÃO À INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA NO CONTEXTO BRASILEIRO

Entendendo que o processo de construção da cidadania tem profunda relação com o estabelecimento de um padrão de proteção social forjado no embate entre as classes fundamentais da sociedade, verifica-se, na realidade brasileira, uma inversão quanto ao ocorrido nos países capitalistas centrais. Para Santos (1987), aqui, a construção da cidadania se dá num processo que demonstra como o papel de cidadão e a noção política de cidadania podem ser diversamente vivenciados, como também se evidencia a contradição entre a definição e a efetivação real dos direitos declarados, sendo esta uma marca persistente no processo de extensão desses direitos.

Num recorte a partir da década de 1930, tem-se no Brasil um processo chamado por Santos (1987:68) de “cidadania regulada”. Segundo esse autor,

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 membro da comunidade. A cidadania está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei. Tornam-se pré-cidadãos, assim, todos aqueles cuja ocupação a lei desconhece.

Segundo Carvalho (2002:77), a constituição dos direitos sociais se dá num momento histórico em que há a supressão dos direitos políticos e a redução dos direitos civis pelo então Presidente da República, Getúlio Vargas. Define como sendo de baixíssimo impacto o exercício da cidadania no Brasil, no pós-1930, devendo-se isto ao fato de os direitos sociais terem sido introduzidos antes da expansão dos direitos civis. Os avanços trabalhistas, longe de serem conquistados, foram doados por um governo cooptador – e mais tarde, ditatorial – cujos líderes pertenciam às elites tradicionais, sem vinculação autêntica com causas populares.

Se, por um lado, a expansão dos direitos trabalhistas, entendidos como direitos sociais, significou efetivamente um avanço da cidadania na medida em que protegia o trabalho e trazia as massas para a política, em contrapartida, criava uma massa de reféns da União e de seus desdobramentos regionais. A “doação” dos direitos sociais, ao invés da conquista dos mesmos, fazia os direitos serem percebidos pela população como um favor, colocando os cidadãos em posição de dependência perante os líderes. Esse processo deixou marcas tão profundas na sociedade brasileira, que não é raro observá-lo nas visões e posicionamentos de setores, grupos ou indivíduos iminentes, quando se trata de direitos violados de crianças e adolescentes e suas famílias.

O período considerado democrático, entre 1945 e 1964, se caracterizou pela contraposição ao governo de Vargas, havendo uma ampliação dos direitos políticos e paralisação, ou avanço lento, dos direitos sociais. Há uma construção da cidadania “de cima para baixo”, sem a participação de um povo verdadeiramente organizado. O cidadão em construção, nesse momento, ainda não havia de se desenvolvido como cidadão no sentido clássico, liberal, continuando a prezar por líderes fortes, geralmente o chefe do Executivo.

Em 1964, com o golpe militar, os direitos civis e políticos foram duramente sufocados por novas medidas de repressão, havendo o cerceamento desses direitos e maior investimento na expansão dos direitos sociais (CARVALHO, 2002: 80).

Os direitos civis e políticos só vieram a ser ampla e formalmente conquistados na década de 1980, ao serem inscritos na Constituição Federal de 1988. Essa conquista da sociedade, embora não tenha sido fruto de um processo de ruptura, foi, também, permeada por conflitos, com grandes lutas dos movimentos sociais dentro do processo de redemocratização vivido no país.

Porém, mesmo com esse grande avanço, muitos direitos civis e sociais continuaram e continuam inacessíveis à grande parte da população, muito embora os direitos políticos tenham adquirido amplitude nunca antes atingida até então.

Nesse contexto e com as progressivas mudanças em andamento no capitalismo no mundo, tem-se a extensão para o Brasil de uma “concepção conservadora, encampada pelo ideário neoliberal⁶ hegemônico na Europa e nos Estados Unidos, desde os anos 1980, de que a sociedade e a família deveriam partilhar com o Estado responsabilidades antes da alçada dos poderes públicos” (PEREIRA, 2004:29).

Os partidários dessas idéias avaliavam que as mudanças ocorridas na sociedade após a segunda guerra mundial fizeram emergir “novas forças econômicas globais, mudanças demográficas e transformações da família” (1996:349, ESPING ANDERSEN, apud PEREIRA, 2004:31), responsáveis pelo desencadeamento de uma crise do Estado de Bem-Estar existente nos países do primeiro mundo, e causaram o “arrefecimento do crescimento econômico, pelo desequilíbrio fiscal e pela perda de legitimidade das políticas públicas” (PEREIRA, 2004:31), havendo, então, uma incompatibilidade entre a estrutura do Estado e suas possibilidades de atender às crescentes demandas da sociedade.

Segundo Behring (2006:59), se referindo ao pensamento liberal

É bom que se diga que nos primórdios do liberalismo, no século XIX, existia um claro componente transformador nessa maneira de pensar a economia e a sociedade: tratava-se de romper com as amarras parasitárias da aristocracia e do clero, do Estado absoluto, com seu poder discricionário. O cenário de uma burguesia já hegemônica do ponto de vista econômico, mas não consolidada como classe politicamente dominante, propicia o antiestatismo radical presente no pensamento de um Adam Smith e em sua ode ao mercado como mecanismo *natural* de regulação das relações sociais, cinicamente recuperados pelos neoliberais de hoje, num contexto muito diferente.

⁶ Compreendido aqui como colocado por Abreu (2001:41): ideologia capitalista que defende o ajuste dos Estados Nacionais às exigências do capital transnacionalizado, contrária aos pactos que subsidiam o capital a qualquer forma de soberania popular ou instituições de interesse público. Submete os Estados à dinâmica da globalização capitalista, privilegiando a transferência das responsabilidades e decisões do Estado para o mercado; da esfera pública para a iniciativa privada; da soberania da nação para a ordem social capitalista no cenário mundial.

Nesses termos, as propostas de intervenção estatal, advindas e levadas a termo pelo pensamento neoliberal a partir do final do século XX, novamente se baseiam na participação mais ativa da iniciativa privada para substituir o modelo de proteção social então em vigência, em que o Estado era o principal agente regulador. Esse modelo é conhecido como Pluralismo de Bem-estar.

Mesmo não havendo no Brasil a experiência de um Estado de bem-estar social nos moldes europeus, esse processo geral repercutiu na sociedade brasileira, especialmente no âmbito da “produção e reprodução do trabalho capitalista e, conseqüentemente, no sistema de proteção social gestado a partir do século XIX, em grande parte conquistado pela classe trabalhadora, desde a emergência da questão social” (PEREIRA, 2004:30).

O que ocorre aqui, é um processo de descomprometimento estatal para com conquistas até então asseguradas e que se configuravam num patamar mínimo de bem-estar, o qual vem sendo desmontado progressivamente.

Segundo Pereira (2004:31)

Diante do inevitável temor das conseqüências de se deixar no abandono uma extensa classe de ‘perdedores sempiternos’, ou um expressivo ‘lumpemproletariado’ atualizado, como produto da sociedade pós-industrial desregulada, os neoliberais pregavam, como alternativa à indigência primaz do Estado, maior privatização (mercantil e não mercantil) da prestação de bens e serviços sociais.

Nessa pluralidade de ações, o Estado entraria com o recurso do poder, através da sua autoridade coativa tradicional; o mercado, com o capital e, a sociedade, com a solidariedade, numa fórmula em que

Mesmo sem ter claro ‘quem’ na sociedade deveria assumir responsabilidades antes pertinentes ao Estado, ‘quem’ e ‘com que meios’ financeira a provisão social, e ‘que formas’ de articulação seriam estabelecidas entre Estado e sociedade no processo de satisfação de necessidades sociais, foram concebidas fórmulas que exigiam da sociedade e da família considerável comprometimento (PEREIRA, 2004:31).

A repercussão dessa transferência de responsabilidade produz conseqüências trágicas para parte da população que historicamente vem sendo excluída da distribuição da riqueza socialmente produzida, cujos direitos são permanentemente violados. Particularmente, crianças e adolescentes podem ser considerados um dos segmentos sociais

Que mais exprimem o estado da cidadania e do tratamento dos direitos humanos no Brasil hoje. São alvo de uma *violência social*, expressa na falta de projetos de vida, no desemprego, nas dificuldades de acesso a serviços públicos de educação, saúde, cultura, esporte e lazer de qualidade (SALES, 2004:211).

Sendo o lucro e a acumulação os grandes objetivos do capital, que para obtê-los apropria-se da força de trabalho, tudo só terá importância se for útil nesse processo. Crianças, adolescentes, idosos inativos, aposentados, desempregados: esses não servem sequer para serem explorados, pois não são forças úteis. Compõem o que Harvey⁷ (1993, apud Behring, 2006:53), chama “superpopulação relativa sobrando, com o que ganha destaque o debate acerca do persistente desemprego estrutural”.

No que pese que sempre houve uma pluralidade de sujeitos e ações na execução das políticas públicas, o certo é que, atualmente, “em lugar da antiga disputa pela hegemonia entre os sujeitos que formam o triângulo do compromisso pelo bem-estar social (Estado, Mercado e Sociedade), sugere-se, agora, uma relação flexível entre essas três instâncias”, sendo sua característica mais marcante o fato de, hoje, o Estado não mais reivindicar o posto de “condutor-mor da política social; pelo contrário, dele se afasta” (PEREIRA, 2004:34).

No caso específico da população em condição especial de desenvolvimento – as crianças e adolescentes – estando pouco protegidos na realidade concreta das políticas públicas existentes, sobra o retorno da participação ativa e antiga das redes provedoras informais de suas necessidades: a família, a vizinhança, grupos de amigos próximos, que se sobrecarregam com tantas funções, não tendo condições reais de provê-los.

É o que se passa com os pais e mães das 43 crianças e adolescentes que vêm tendo seus direitos reiteradamente violados. Compondo o segmento dos subalternizados, suas formas de sobrevivência tendem a estar entre os arranjos informais, sem direitos trabalhistas assegurados: são biscateiros (as), catadores (as) de lixo, faxineira, empregadas domésticas, taxistas, pedreiros, estudantes, eletricitas, vendedores de vale transporte, ambulantes, desempregados (as) e um dos pais era presidiário. A maioria tem o nível de escolaridade muito baixo, e nenhum deles possuía nível superior. Parte deles sobrevive com menos de um salário mínimo e outra parte não possui sequer algum tipo de renda fixa.

⁷ HARVEY, David. Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. São Paulo : Edições Loyola, 1993.

A família nuclear⁸ não é o modelo predominante no grupo em estudo, e as suas condições de sobrevivência são muito precárias. Os arranjos possíveis parecem apenas confirmar a impossibilidade em garantir a proteção devida pelo Estado, dadas as suas próprias dificuldades em reproduzir-se enquanto força de trabalho incluída no mercado, e se reflete nas difíceis condições de moradia: residem em casas construídas com materiais diversos, como tábua, plástico ou taipa. São as “puxadas”, os quatinhos construídos nas porções disponíveis de terreno da casa principal ou na “laje”, que vão sendo terminados aos poucos, de acordo com os materiais conseguidos, aonde as pessoas vão se amontoando, criando e recriando os laços familiares.

O modelo pluralista de provisão das necessidades sociais se vale e apropria do desejo espontâneo de cuidar; da pré-disposição para proteger, educar e até para fazer sacrifícios dessas redes provedoras, das quais a família é o principal sujeito.

No dito mundo globalizado, a precarização do trabalho, o aumento da pobreza, a desestabilização dos trabalhadores outrora estáveis e, em decorrência, uma perda dos padrões de proteção social, repercutem enormemente na capacidade dessas redes informais de proteção, em especial a família, em dar conta de sua reprodução social e de sua prole.

No processo de luta pela proteção à infância e adolescência, é fundamental reconhecer o direito como um campo de conflito em que, “na mesma medida em que os dominantes necessitam da lei para oprimir os dominados, estes dela necessitam para se defender da fúria opressora dos primeiros, dando forma assim, a uma verdadeira luta em torno da lei” (MONDAINI, 2005:69).

Compreender como os sujeitos que assumem a defesa dos interesses de crianças e adolescentes realizam suas ações neste espaço de luta, exige, como condição fundamental, a aceitação da contradição entre a afirmação legal e a negação real de sua cidadania, e suas conseqüências para a possibilidade de realização dos direitos, pois é no campo das

Desigualdades e injustiças decorrentes na busca de realização e aumento de lucro e da acumulação que grupos nascem e se organizam para fazer valer seus interesses e direitos esquecidos e negados no modo capitalista de organizar a sociedade. Supõe-se assim que o desenvolvimento do capitalismo gera a desgraça e, ao mesmo tempo, a possibilidade de luta para a sua superação (SALES, 2005:159).

⁸ Aqui não se está avaliando a qualidade dos laços familiares.

Nessa relação, servindo a lei tanto para obscurecer as reais formas de dominação, como também para refreá-las, as classes dominadas também se apoderam da lei para atender seus interesses, sendo a mediação de conflitos e opressões melhor realizada dentro do aparato legal, do que fora dele.

Nesse caso, há a necessidade de um processo de democratização⁹ das relações em busca da socialização da riqueza e do poder, pois somente numa sociedade democrática se torna possível a criação e ampliação de direitos, sendo fundamental que esta seja compreendida não apenas por um regime político e eleições livres, mas, sobretudo como uma forma de existência social.

Um Estado democrático é aquele que, além de considerar o conflito legítimo, trabalha politicamente os diversos interesses e necessidades particulares existentes na sociedade, instituindo-os como direitos universais; reconhecidos formalmente e materializados através de políticas sociais públicas.

Por outro lado, Tonet (1997:38) argumenta que o pleno exercício da democracia como resultado da construção de um patamar em que os indivíduos atinjam o seu estatuto pleno de cidadãos, sejam respeitados no exercício de seus direitos, e onde o Estado assume o papel de garantidor das regras do jogo, é algo ideal e não realizável na sociabilidade capitalista. Segundo ele, quem afirma tal possibilidade como máximo horizonte de realização social,

Se esqueceu do caráter fundante que tem o capital em relação à democracia, à cidadania, aos direitos civis. Todos esses momentos são figuras, formas, expressões do capital e como tais vêm seu poder cessar justamente lá onde começa o poder do capital. Pensar a democracia como o espaço onde se podem resolver os problemas fundamentais da sociedade é esquecer as suas limitações essenciais, é atribuir-lhe um poder que ela não tem. Basta ver que, se por impossível, ela ameaçasse o ordenamento social posto pelo capital, seria imediatamente suprimida. Se isto é verdade em relação aos países mais desenvolvidos, o que dizer dos países em que a burguesia é incapaz de realizar a democracia burguesa na sua plenitude.

Apesar do incômodo que tal contraponto provoca, traz em si uma importante discussão que não pode nem deve ser negada e um alerta a ser levado em consideração no debate político, para que não se fortaleça, inadvertidamente, o “jogo” das classes dominantes, em vez de se

⁹ No sentido adotado por Carlos Nelson Coutinho (2006:20) a partir das idéias de Georg Lukács: a democracia deve ser entendida não como algo estático, mas como um processo. Dessa forma, conclui que este termo é mais adequado por compreender que não são as formas concretas que a democracia adquire em determinados contextos históricos que têm valor, e sim o valor universal da democratização, que se expressa numa crescente socialização da participação política.

buscar construir hegemonias que possibilitem a realização do homem como ser integral, em outra sociabilidade, na qual a exploração entre os homens seja um fato superado e distante.

Por esta razão, o próprio autor lembra que

É certo que em determinados momentos, em determinadas situações concretas, a luta pela democracia, pelos direitos civis, pode ser um passo importante na transformação da sociedade. Mas aí é preciso ver, em cada caso, como esta luta pela democracia pode se articular efetivamente com a emancipação da humanidade. É a alma política ou a alma social, para usar os termos de Marx, que definirá em que medida essas lutas contribuirão para o aperfeiçoamento da escravidão ou da libertação da humanidade (TONET, 1997:39).

Desta feita, entende-se que, dadas as características dos processos sociais vivenciados na construção da cidadania no Brasil, não se pode descartar o processo de democratização das relações como condição fundamental na construção e aperfeiçoamento dos direitos sociais. Desta feita, as lutas devem ser travadas no sentido de não se retroceder nos direitos até o momento conquistados, como também garantir sua realização, na realidade, para todos os sujeitos. Não perder a criticidade de que esse processo tem limites na atual sociabilidade é o desafio que deve ser enfrentado, com o atrelamento a uma perspectiva maior: o horizonte da libertação da humanidade, numa lógica da “cooperação, solidariedade e gestão coletiva na produção e distribuição, não de mercadoria e capital, mas de utilidades para a sociedade, tomando em consideração a vocação e potencialidades das pessoas e de todos os elementos da natureza” (SALES, 2005:161).

Considerando que este é um processo já iniciado, uma vez que a sociedade do século XXI, com todos os seus problemas e misérias, não é a mesma dos séculos anteriores, seu próprio caminhar lhe apontará as saídas possíveis, uma vez que é construção.

CAPÍTULO 2

A POLÍTICA DE ATENDIMENTO A CRIANÇAS E ADOLESCENTES

Aqui tudo parece que é ainda construção e já é ruína. Tudo é menino e menina no olho da rua. O asfalto, a ponte, o viaduto ganhando pra lua. Nada continua.

Fora de Ordem, Caetano Veloso

No que se refere à política de proteção à infância e adolescência no Brasil, o embate entre as classes em sua luta pela efetivação de direitos de cidadania produziu um cenário complexo, atravessado por momentos de informalidade, fragmentação e cooptação, e é nesse quadro que “se devem observar as medidas esparsas e frágeis de proteção social no país até a década de 1930, embora tais características sejam persistentes e nos ajudem também a pensar os dias de hoje” (BEHRING, 2006:79).

Embora não seja intenção, aqui, examinar detalhadamente ou de modo aprofundado como se deu o processo de construção da política de atendimento à criança e adolescentes¹⁰ no Brasil, se faz necessário uma passagem por momentos históricos importantes na compreensão dessa construção e que são pertinentes a este trabalho.

Segundo FALEIROS, 1995:53-64), a partir da República (1889) a política de proteção à infância é caracterizada pela omissão, repressão e paternalismo, estando tais características de acordo com o pensamento liberal e com a hegemonia do bloco oligárquico exportador. Caracteriza este período a migração de trabalhadores europeus e a repressão aos movimentos sociais de então, tendo como alicerce as relações de clientelismo com as populações pobres do campo e da cidade. Há a predominância da visão liberal de um Estado não intervencionista, em especial sobre alguns problemas sociais, apesar de, contraditoriamente, este realizar um papel ativo na política de exportação de café e importação de braços para a lavoura, beneficiando as classes dominantes da época.

No âmbito internacional, há a pressão pela abolição da escravatura, que ocorre numa conjuntura de expansão do capitalismo monopolista. É um período em que a população rural ainda se sobrepunha à população urbana, apesar de um já iniciante processo de urbanização

¹⁰ Para este aprofundamento, ver *A Arte de Governar Crianças: A história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*, de Francisco Pilotti e Irene Rizzini, como também *Assistência à Infância no Brasil: uma análise de sua construção*, de Irma Rizzini.

provocado pelo começo do processo de industrialização, o que gerou um forte fluxo migratório entre 1890 e 1930.

No campo político, é a época dos “coronéis”, os quais consideravam a legislação social um inimigo a ser combatido, principalmente no campo, “pois poderia representar uma reivindicação que serviria para a mobilização social que poderia por em questão as formas de contrato de aluguel da mão de obra” (FALEIROS, 1995:53). Há, então, grandes embates contra a regulação do trabalho infantil, por parte da emergente burguesia industrial que, embora em alguns momentos possua interesses conflitantes com o setor oligárquico, alia-se a ele quando se trata do questionamento da legislação social, defendendo a liberdade de contrato e a harmonia social.

A política de assistência à infância se reduz à Roda dos Expostos¹¹, à Santa Casa, Maternidade, Instituto de Proteção e Assistência à Infância.

As Rodas de Expostos, enquanto política de atendimento ao abandono material, foi considerada em sua época, por muitos homens influentes no próprio governo, uma afronta “às leis sociais e humanas e uma forma de ‘perpetuação de um matadouro de inocentes, sob o pretexto de velar a desonra e amparar a miséria’” (MANUEL VITORINO¹² apud FALEIROS, 1997:55). Esta mesma figura acrescenta: “É extraordinária e aterradora, em geral, a mortalidade dos expostos” e “a Roda é freqüentemente uma tortura de condenados que rompe os laços de afeto”.

O enfrentamento da situação da infância desvalida é baseado na repressão, na escola de reforma e na casa de preservação, atendendo o abandono moral e material das crianças, numa visão de causa e efeito e com o disciplinamento das famílias “desleixadas” ou que ofereciam educação imprópria. Não obstante, já existia nesse momento, o debate entre os defensores da intervenção ou não do Estado nas questões sociais, sendo o cerne das discórdias as primeiras legislações sociais de proteção ao trabalho infantil. São atores importantes na arena os liberais, o

¹¹ A Roda dos Expostos, ou Casa dos Enjeitados, ou simplesmente “a roda”, era uma forma de atendimento à infância abandonada. Configurava-se numa espécie de armário giratório, com gavetas, colocado à porta das casas de caridade, na qual se depositavam recém-nascidos para serem recolhidos por tais entidades. Alguns exemplares desse artefato existem ainda hoje, como peça de museu. Uma delas pode ser encontrada no Convento Sagrado Coração de Jesus, no município de Igarassu-PE.

¹² Segundo Faleiros, Manoel Vitorino foi Presidente da República em substituição à Prudente de Moraes. Fez crítica à omissão e ausência do Estado em relação à legislação para a infância, ao mesmo tempo em que elogiava a iniciativa privada no trato da questão, numa visão perfeitamente adequada ao seu tempo, onde predominava a visão paternalista de solução para o problema da infância desvalida, cuja fonte inspiradora era a proposta de reforma cristã da legislação, baseada na Encíclica Rerum Novarum (1891), do Papa Leão XIII, que tratava das condições das classes trabalhadoras.

bloco católico, os socialistas e os defensores de uma intervenção gradual. Os liberais, vinculados ao pensamento positivista, defendem a liberdade de contrato; o bloco católico propõe uma legislação conciliatória entre patrões e operários (RERUM NOVARUM); os socialistas defendem uma ampla intervenção do Estado a favor dos trabalhadores.

Nesse contexto político adverso à legislação social durante os primeiros 20 anos da República, alguns projetos de lei para a infância, no entanto, são apresentados, mas não são implementados como uma política geral, existindo, no entanto, iniciativas pontuais para criação de escolas, liceus, subsídios às santas casas, asilos, numa articulação entre público e privado, sem enfrentamento dos problemas da mortalidade infantil, do abandono, da péssima qualidade dos asilos, da falta de instrumental jurídico para a proteção à infância (FALEIROS, 1995:58).

Irma Rizzini (1993) contabilizou, em pesquisa realizada em 1993, que a República herdou do Império 16 instituições para atendimento da infância no Rio de Janeiro, então a capital do país. Entre 1889 e 1930, foram criadas mais 14 instituições entre asilos, abrigos, orfanatos e escolas para abandonados, e seis instituições de assistência à saúde, sendo que dessas, duas eram mantidas pelo Estado e as demais por organismos religiosos e contribuições individuais. Este era o aparato de proteção à infância na época aqui referida.

Neste período, também são criadas a Seção de Higiene Infantil, do Departamento Nacional de Saúde Pública e o Juizado de Menores. As ações do Estado eram prioritariamente voltadas aos cuidados para a manutenção da “raça” do que para a própria criança, uma vez que as estratégias de intervenção se davam no sentido do controle e da ordem de forma combinada, com freqüente interação entre o setor público e o setor privado na assistência fornecida (FALEIROS, 1995:59).

Nesse contexto, é de 1891 a primeira legislação para a assistência à infância no Brasil, cujo objetivo era a regulação do trabalho infantil, mas que “jamais foi cumprida, confirmando a tendência anteriormente sinalizada da distância entre intenção e gesto no que se refere à legislação social brasileira” (BEHRING, 2006:80).

Entre 1920 e 1926, com a forte atuação dos médicos higienistas e dos juristas, as intervenções nesse âmbito são intensificadas na questão da infância, como resultado de uma atenuação das posições liberais extremadas, embora a integração pelo trabalho e o domínio pela opressão fossem as estratégias dominantes (FALEIROS, 1995:59)

Em 1923, é aprovado o Decreto 16.272, que regulamentou a assistência e proteção aos menores abandonados e delinqüentes, e só em 1927 foi promulgado o primeiro Código de Menores, após a realização de inúmeras discussões que transcenderam dois governos presidenciais: dos Presidentes Epitácio Pessoa e Arthur Bernardes (FALEIROS, 1995:61).

2.1 - O CÓDIGO DE MENORES E A DOCTRINA DA SITUAÇÃO IRREGULAR

O Código de Menores de 1927 apresentava um conteúdo claramente punitivo em relação aos então chamados delinqüentes, o que só veio a ser modificado posteriormente com o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA. Traz a idéia da proteção da criança, embora, dados os próprios conteúdos da época, manifestasse uma forte preocupação com a proteção da própria sociedade, diante da crescente situação de pauperização de expressivo contingente populacional

O Código de 1927 incorpora tanto a visão higienista de proteção do meio e do indivíduo como a visão jurídica repressiva e moralista. Prevê a vigilância da saúde da criança, dos lactantes, das nutrízes, e estabelece a inspeção médica da higiene. No sentido de intervir no abandono físico e moral das crianças, o pátrio poder pode ser suspenso ou perdido por falta dos pais. Os abandonados têm a possibilidade (não o direito formal) de guarda, de serem entregues sob a forma de ‘soldada’¹³, de vigilância e educação, determinadas por parte das autoridades, que velarão também por sua moral. O encaminhamento pode ser feito à família, a instituições públicas ou particulares que poderão receber a delegação do pátrio poder. A família é, ainda que parcialmente, valorizada (FALEIROS, 1995:63).

A Política para a criança se coloca como a solução para o problema do menor, cuja intervenção prática é feita através do abrigo e da disciplina. Mesmo assim, até o ponto em que já se desenvolvia esta política, fruto dos embates entre diversos setores da sociedade,

Há a emergência de novas obrigações do Estado em cuidar da infância pobre com educação, formação profissional, encaminhamento e pessoal competente. Ao lado das estratégias de encaminhamento para o trabalho, clientelismo, patrimonialismo, começa a emergir a estratégia dos direitos da criança (no caso o menor), já que o Estado passa a ter obrigações de proteção (FALEIROS, 1995:63).

Dessa forma, o Código trouxe, efetivamente, alguns avanços no campo da proteção à infância na época, em especial, com alterações na intervenção à criança infratora que, entre outras coisas, deveria ter prisão especial, e não em meio aos criminosos comuns. Trouxe alterações

¹³ Quantia com que se paga o trabalho de criados, operários, etc.; gratificação para que alguém cuidasse da criança.

importantes em relação à regulação do trabalho infantil, motivo de grandes disputas entre as classes burguesas e as classes trabalhadoras, que foi proibido para os que tinham idade inferior a 12 anos e aos menores de 14 que não tivessem cumprido instrução primária, numa tentativa clara, segundo Faleiros, de combinar inserção no trabalho com educação.

Não obstante, a intervenção do Estado com o novo Código de Menores não se dá no sentido de uniformizar direitos, mas no sentido da categorização coerente com o pensamento da época, traduzido na estratégia da inserção através do trabalho e da priorização da articulação com o setor privado na realização da política, coisa que se dava de forma clientelista e autoritária.

Tratar toda forma de desvio através da inserção no trabalho é a tônica para amplos setores da sociedade e, para tanto, foram criadas e expandidas escolas de artífices, de modo a “habilitar os filhos dos desfavorecidos da fortuna com o indispensável preparo técnico e profissional” (1984:231, SCHWARTZMAN apud FALEIROS, 1995:64).

Nesse momento, é criado um sistema nacional, integrado por instituições públicas e privadas, em que a ação do setor estatal é instituída através do Conselho Nacional de Serviço Social – CNSS, em 1938; o Departamento Nacional da Criança – DNC, em 1940; o Serviço Nacional de Assistência a Menores – SAM, em 1941 e a Legião Brasileira de Assistência – LBA, em 1942 (FALEIROS, 1995:68 - 70).

Em 1943, é realizada uma revisão do Código de Menores para ajustá-lo à recente Consolidação das Leis do Trabalho - CLT que, então, regulamentou a proteção ao trabalho do menor, proibindo-o até os 14 anos e restringindo-o entre 14 e 18 anos. Exceções eram aceitas nos casos em que o juiz autorizava o trabalho, por um ano, sem carteira de trabalho. A imputabilidade de menores ficou estabelecida em 18 anos, de acordo com o Código Penal, entre outras modificações.

O SAM, responsável pela orientação da política pública para a infância, era vinculado ao Ministério da Justiça e aos juizados de menores e tinha ampla competência: orientar e fiscalizar educandários particulares, investigar os menores para fins de internação e ajustamento social, proceder ao exame médico-psico-pedagógico, abrigar e distribuir os menores pelos estabelecimentos, promover a colocação de menores, incentivar a iniciativa particular de assistência a menores e estudar as causas do abandono, além de supervisionar as instituições particulares para o repasse de subvenções (FALEIROS, 1995:68), uma vez que é mantida a articulação entre os setores público e privado na realização da política, especialmente, no campo

educacional e no trabalho. A articulação se dava através da destinação de verbas, busca de legitimação e troca de favores.

Dessa forma, a política para a infância, ou política do menor posta em prática articulava a repressão instituída na Lei de Segurança Nacional, implantada desde o ano de 1935 para manter a ordem e combater o comunismo, e a assistência e defesa da raça, se tornando uma questão nacional e, “nos moldes em que foi estruturada, vai ter uma longa duração e uma profunda influência nas trajetórias das crianças e adolescentes pobres desse país” (FALEIROS, 1995:70).

No período entre 1946 a 1964, há um predomínio da democracia e de crescimento econômico, com a criação e permanência de alguns partidos políticos que se faziam presentes na correlação de forças. O resultante foi uma política desenvolvimentista e de massas, com tônica na internacionalização da economia.

Nesse período, a assistência à infância permanecia conduzida pelo Ministério da Saúde, através do seu Departamento Nacional da Criança. O foco era na saúde da criança e participação da comunidade, sendo a novidade o não privilegiamento de formas repressivas e assistencialistas de intervenção. Houve a participação do UNICEF, FAO e iniciativas da igreja no trato dessa questão.

Nas palavras de Faleiros (1995:72), “Na prática política combinam-se, assim, critérios higienistas, assistencialistas, com outros voltados para um caráter mais participativo/comunitário/desenvolvimentista, expressando a própria divergência e configuração de forças que se formam no interior do governo”.

Com toda a construção de uma ideologia do trabalho, garantidora da inserção da população trabalhadora na própria sociedade, resta aos excluídos dos postos de trabalho o controle pela ordem social, já bastante manifesto nesse período histórico na prática dos juízes de menores que, para a solução do problema da miséria e da infância pobre, consideravam apenas as alternativas de internamento em instituições públicas e privadas. Com essa compreensão, como também o fortalecimento da articulação público-privado, para cujas entidades eram solicitados e repassados, permanentemente, os recursos do Estado, pretendia-se solucionar o problema da infância pobre.

Críticas partindo de vários setores sociais, como juízes, médicos e jornalistas, são feitas ao SAM, considerado então como uma fábrica de delinquentes, por conta de suas precárias

condições para responder ao problema em discussão, sendo, pelo contrário, perpetuador piorado da situação dos “menores”, acusado de possibilitar a especialização desses no crime.

Nesse contexto de críticas, após ação de entidades ligadas à igreja e ao próprio governo, é extinto o SAM e criada a Fundação Nacional do Bem Estar do Menor – FUNABEM, através da Lei Nº 4.513, de 01/11/1964, que é estendida para os Estados da federação através da criação das Fundações Estaduais do Bem Estar do Menor – FEBEM, definindo-se, em conformidade aos moldes da época, “de cima para baixo, o que se denomina, então, de ‘Política Nacional de Bem Estar do Menor’” (FALEIROS, 1995:75).

Concebida para ter autonomia financeira e administrativa, a FUNABEM incorporou toda a estrutura do Serviço de Assistência ao Menor – SAM, então existente nos Estados e incluiu o atendimento tanto aos carentes e abandonados quanto aos infratores.

Esta “nova” forma de intervenção no problema da infância pobre não dispensa a velha articulação com o setor privado no atendimento dos “menores”, mas criou categorizações, não raro ressuscitadas em falas e práticas de militantes dos direitos humanos na atualidade, a exemplo da necessidade de realização de diagnósticos da situação da criança para o seu enquadramento por carências identificadas, e também pela chamada conduta anti-social.

A questão do “menor” intensificou-se tanto neste período, havendo o registro de inúmeros atos “anti-sociais” no país e expondo o problema da marginalização a que estavam submetidos amplas parcelas da população, que uma Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI realizou estudo da situação. Concluiu que, além da necessidade de reformulação do Código de Menores em vigor, “a ação governamental continuará representando uma gota d’água num oceano vasto de carências se não houver um organismo com a força de um ministério” (FALEIROS, 1995:79).

A reformulação do Código de Menores de 1927 foi realizada, sendo promulgado novo código em 10 de outubro de 1979 que, embora tenha introduzido modificações importantes, manteve a estratégia de repressão e assistência prevista no código anterior, expressa em uma doutrina da situação irregular, segundo a qual os menores só são sujeitos de direitos quando se encontrarem em estado de patologia social, fora dos limites da lei em vigor.

O Código de Menores cunhou o termo “menor” na própria lei, sendo este a pessoa com idade até 18 anos incompletos. Em casos específicos definidos por lei, a menoridade podia ser entendida até os 21 anos.

Segundo o Código, situação irregular consistia em:

I) privação, mesmo que eventual, das condições essenciais à sua subsistência, saúde e ensino obrigatório, em razão de: a) falta ou omissão dos pais; b) impossibilidade notória dos pais ou responsáveis de lhes sustentar;

II) Vítimas de maus-tratos ou punições desmedidas, impostas pelos pais ou responsáveis;

III) em perigo moral, em razão de: a) se encontrar habitualmente em ambiente contrário aos costumes; b) ser explorado em atividades contrárias aos costumes;

IV) privados de representação ou assistência legal, pela ausência eventual dos pais ou responsáveis;

V) desvio de conduta devido a uma inadaptação familiar ou comunitária grave;

VI) autor de infração penal.

O período de vigência do Código de Menores coincide com o acirramento da ditadura militar, instaurada no Brasil através do golpe militar de 1964, e que culminou, em 1978, com o fechamento do Congresso Nacional, a supressão de direitos políticos e a dura repressão aos setores discordantes da ordem em vigor.

2.2 - O ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E A DOUTRINA DA PROTEÇÃO INTEGRAL

Uma conjuntura de redemocratização da sociedade veio a se evidenciar fortemente a partir dos anos 1980, com conquista de novos direitos e reconquista de outros suprimidos pela ditadura, fruto da resistência e lutas travadas por movimentos sociais em emergência no período, que culminou, em 1988, com a promulgação da nova Constituição Federal, dita “Constituição Cidadã”, por consubstanciar essas novas conquistas da sociedade.

Nesse contexto, movimentos de luta e defesa de direitos de crianças e adolescente conseguem mobilizar setores alinhados com esta causa, a exemplo da igreja, organizações populares e ONGS, garantindo no novo texto constitucional os direitos desse segmento populacional, que se transformam nos seus artigos 227, 228 e 229. Nesses artigos, está estabelecido que crianças e adolescentes têm como prerrogativa do Estado, a família e da sociedade, “direito à vida, à saúde, 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 (BRASIL, 1988).

Essa idéia em que o Estado, a família e a sociedade são responsáveis por propiciar a todas as crianças e adolescentes o respeito a seus direitos fundamentais é conhecida como Doutrina da Proteção Integral, e orientou a formulação do Estatuto da Criança e do Adolescente, que traz consubstanciado nos seus artigos 23, 88 e 106¹⁴, os fundamentos do novo paradigma tanto do ponto de vista teórico quanto prático.

O Estatuto da Criança e do Adolescente foi, dentre outras grandes conquistas da sociedade, uma magnífica vitória dos grupos e classes subalternos, no sentido gramsciano, ou seja, as classes exploradas e o conjunto dos oprimidos e dos marginalizados que atuam como parte desses movimentos sociais e de sociedade civil (MONAL, 2003:197), em busca de garantir seus interesses e conseguem, com este movimento, construir hegemonias que vão de encontro e se sobrepõem à ordem vigente em determinados momentos históricos.

Não sendo os processos sociais coesos ou isentos de contradições, todas as construções são dialeticamente possíveis e não pré-determinadas. Nesse sentido, como dito por Liguori (2003:181), referindo-se às relações construídas entre o Estado e a sociedade a partir de seus estudos de Gramsci, o Estado é instrumento de uma classe, mas é, ao mesmo tempo, lugar de luta pela hegemonia e processo de unificação das classes dirigentes, sendo possível, portanto, tornar efetivos movimentos de contra-hegemonia.

O Estatuto pode ser compreendido como um desses momentos de contra-hegemonia, fruto de um processo de construção permeado por lutas que conseguiram, mesmo que ainda não da

¹⁴ Art. 23 – A falta ou carência de recursos materiais não constitui motivo suficiente para a perda ou a suspensão do pátrio poder. Parágrafo Único: Não existindo outro motivo que por si só autorize a decretação da medida, a criança ou o adolescente será mantido em sua família de origem, a qual deverá obrigatoriamente ser incluída em programas oficiais de auxílio.

Art. 88 – São diretrizes da política de atendimento; I – municipalização do atendimento; II – criação de conselhos municipais, estaduais e nacional 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 federais, estaduais e municipais; III – criação e manutenção de programas específicos, observada a descentralização político-administrativa; IV – manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente; V – integração operacional de órgãos do judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social, preferencialmente em um mesmo local, para efeito de agilização do atendimento inicial a adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional; VI – mobilização da opinião pública no sentido da indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade.

Art. 106 – Nenhum adolescente será privado de sua liberdade senão em flagrante de ato infracional ou por ordem escrita e fundamentada da autoridade judiciária competente. Parágrafo Único: O adolescente tem direito à identificação dos responsáveis pela sua apreensão, devendo ser informado acerca de seus direitos.

forma desejada, imprimir outra direção e compreensão das necessidades da infância e adolescência no Brasil.

O Estatuto foi promulgado em julho de 1990 (BRASIL, 1990), em consonância com as Convenções Internacionais que defendem os direitos de crianças e adolescentes. Revogou o Código de Menores de 1979, e iniciou o processo de extinção da FUNABEM, antiga condutora da política de atendimento a esse segmento da população. Define, em suas disposições preliminares, a garantia de proteção integral com absoluta prioridade à criança, sendo esta a pessoa até doze anos de idade incompletos, e adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade (BRASIL, 1990).

Seu ideário expressa detalhadamente a condição de crianças e adolescentes, todos eles, agora, sujeitos de direitos, adotando o que ficou reconhecido como a Doutrina da Proteção Integral, em oposição à Doutrina da Situação Irregular, contida e realizada nos antigos Códigos. Assim, na nova ordem estatutária, encontra-se expresso no seu Art. 3

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-se-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.

Está presente nesta doutrina, a compreensão de que a cidadania é mais ampla que seus aspectos civis e políticos. Ela comporta também uma dimensão social que se traduz no direito de viver com saúde, acesso à educação de qualidade, convívio familiar, segurança, lazer, moradia digna, vivência plena da cultura, etc.

Costa (1990:38 apud CARVALHO, 2000:188), ao se referir às mudanças na concepção entre o velho e o novo paradigma, considera que a componente de modernidade introduzida pelo ECA no campo do atendimento, da promoção e da defesa dos direitos da criança se consubstancia num importante conjunto de mudanças de conteúdo, método e gestão.

Essas mudanças dizem respeito à introdução das linhas de ação da política de atendimento de direitos destinadas a todas as crianças e adolescentes, que compreendem as políticas sociais básicas (saúde, educação, moradia, etc.); política de assistência social; serviços especiais de prevenção e atendimento às vítimas de violência doméstica e outras formas de crueldade; proteção especial e defesa de direitos.

A necessidade de mudança na gestão da própria política da criança e do adolescente, diz respeito ao reordenamento institucional, com descentralização político-administrativa, a participação da sociedade civil organizada e o controle das ações através da constituição dos Conselhos de Direitos, estes últimos, responsáveis pela definição da Política de Atendimento de Direitos de crianças e adolescentes que deverá ser descentralizada nos níveis Federal, Estadual e Municipal, objetivando a melhoria integral das condições de vida desse segmento populacional. Os Conselhos Tutelares, formados por representantes da sociedade civil, têm a função prioritária de zelar, fiscalizar e efetivar os direitos da criança e do adolescente.

Considerar crianças e adolescentes sujeitos de direitos implica, portanto, assegurar prioritariamente a efetivação de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento desses novos sujeitos, pondo-os a salvo de qualquer tratamento desumano, violento, aterrorizante, vexatório ou constrangedor. Implica também e fundamentalmente, a necessidade da existência dessas políticas em suficiência e qualidade para garantir o pleno desenvolvimento da criança e do adolescente. Em assim não sendo, estará impossibilitada a efetivação desses direitos de cidadania, o que, por sua vez, tende a perpetuar “o processo vicioso de exclusão em que as dificuldades sócio-econômicas, o analfabetismo e a violência fazem do artigo 227¹⁵ da Constituição de 1988, um dispositivo inaplicável” (PADILHA, 2005:57).

Nessas bases, além de explicitar os direitos gerais e específicos da criança e do adolescente, o Estatuto propõe uma nova gestão desses direitos, que deve se realizar conforme o preconizado no seu Art. 86: “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).

2.3 - O SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS

Embora o Estatuto em nenhum momento denomine esse conjunto articulado de ações com a necessária clareza, essa conjugação de ações é comumente denominada de Sistema de Garantia

¹⁵ Art. 227. 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.

de Direitos - SGD, tendo ganhado “foros de legitimidade, por sua ampla consagração” (NOGUEIRA NETO, 2005:141).

Composto por várias organizações governamentais e não governamentais, este sistema opera em três eixos fundamentais, em torno dos quais se alinham órgãos do Poder Público e da sociedade civil: o eixo da promoção dos direitos, o eixo da defesa dos direitos e o eixo do controle social.

O Eixo da Promoção tem como objetivos específicos: a deliberação e formulação da Política de Atendimento de Direitos (ou de garantia de direitos), que prioriza e qualifica como direito o atendimento das necessidades básicas da criança e do adolescente, através das demais políticas públicas. Segundo Garcia (1999:96), “Este é o espaço estruturador de uma organização social que busca garantir de modo universal os serviços públicos básicos ao conjunto da população e de modo prioritário às crianças e aos adolescentes”, que tem nas políticas públicas sua expressão máxima. Encontram-se nesse Eixo os programas de proteção especial destinados “ao conjunto de crianças e adolescentes vulnerabilizados ou em risco social (excluídos dos serviços das políticas estruturais)¹⁶: drogadicotos, vitimados, abandonados, desaparecidos, ‘meninos de rua’, prostituídos, etc.” (GARCIA, 1999:97).

É composto por instituições executoras de políticas sociais (de saúde, educação, assistência, trabalho, cultura, lazer, profissionalização) e de serviços e programas de proteção. Sua função é dar cumprimento a determinações oriundas do eixo de Defesa de Direitos.

O eixo da Defesa de Direitos tem como objetivo específico a responsabilização do Estado, da sociedade e da família, pelo não atendimento, atendimento irregular ou violação dos direitos individuais ou coletivos das crianças e adolescentes. Ele assegura a exigibilidade dos direitos. Para tanto, tem-se o seguinte conjunto de sujeitos: Poder Judiciário (em especial o Juízo da Infância e da Juventude), Ministério Público, Secretarias de Justiça (órgãos de defesa da cidadania), Secretaria de Segurança Pública (Polícia), Defensoria Pública, Conselhos Tutelares, Ordem dos Advogados do Brasil, Centros de Defesa e outras associações legalmente constituídas, na forma do Art. 210 do ECA¹⁷. Sua função é responsabilizar judicialmente os autores de violações de direitos, proteger a sociedade; fazer valer a lei.

¹⁶ Que se referem aos direitos básicos para o conjunto de crianças e adolescentes: saúde, educação, moradia, etc.

¹⁷ Aquelas que estejam funcionando há pelo menos um ano e que incluam em seus fins institucionais a defesa dos interesses e direitos protegidos pelo Estatuto, dispensada a autorização da assembléia, se houver prévia autorização estatutária.

O eixo do Controle Social tem como objetivo específico a vigilância do cumprimento dos preceitos legais constitucionais e infraconstitucionais. Refere-se ao controle externo não-institucional da ação do Poder Público. É o espaço da sociedade civil articulada em fóruns e em outras instâncias não-institucionais, e são

Contrapartes essenciais para a existência dos Conselhos de Direitos, integrados pelas organizações representativas da sociedade civil, isto é, Organizações Não-Governamentais (ONG's), entidades de atendimento direto, entidades de classe, sindicatos, pastorais e ministérios eclesiais, associações de base geográfica e as diversas formas de organização social que permanentemente vão surgindo na dinâmica da democratização das relações sociais (GARCIA, 1999:99).

No movimento existente nos três eixos de atuação do SGD, a participação dos sujeitos em busca de fazer valer os direitos de cidadania de crianças e adolescentes é rica em contradições tangíveis, especialmente no que se refere à proclamação do direito e à pouca condição objetiva de concretizá-lo, o que cria enormes dificuldades para esse segmento populacional numa realidade de país de capitalismo periférico, onde o acesso às políticas públicas é restrito.

E aqui cabe uma constatação que necessita ser afirmada: no Brasil, torna-se muito difícil a efetivação dos direitos de cidadania de crianças e adolescentes, particularmente quando se trata “da infância que foi negligenciada, discriminada, explorada, violentada, oprimida e marginalizada. Quando se trata daqueles que ocupam as manchetes da mídia e que provocam certo alarme social” (NOGUEIRA NETO, 1999:30-31). Entre a parte da população infanto-juvenil que nasce protegida e desfruta dos direitos constantes no Estatuto e esses outros, de quem aqui se fala, há distâncias abissais.

Dessa forma, é inegável a importância do Estatuto nessa realidade, pois permite, a partir da proclamação formal dos direitos, vislumbrar a possibilidade de construção de outras realidades, a depender da forma como o SGD se articula, compreende e enfrenta as dificuldades inerentes a esse processo no cotidiano para atender os direitos de crianças e adolescentes que são constantemente encaminhados pelo Serviço Social/HR - meninos e meninas de rua, negros ou pardos, pobres, batedores de carteira, trombadinhas, assaltantes, cheira-cola, favelados, pedintes e etc. – que põem à prova o discurso epistemológico e político-institucional da garantia de direitos firmado em convenções diversas e posto no ECA, que acaba tornando-se, “para o senso comum, pretensamente inócuo, irreal e perigoso” (NOGUEIRA NETO, 1999:31).

Entendendo-se que um processo hegemônico não é uma coisa abstrata, mas algo que se concretiza no cotidiano a depender da capacidade de articulação e condições objetivas dos sujeitos em disputa, as transformações são, além de desejáveis, possíveis.

O discurso hegemônico presente na Doutrina da Proteção Integral é algo relativamente estabelecido, uma vez que é difícil encontrar dentre os sujeitos que operam a Política de Atendimento à criança alguém que expresse o contrário, embora muitas práticas sejam questionáveis. Entretanto, o perigo reside justamente nessas lacunas, pois, ao não se conseguir garantir efetivamente os direitos proclamados, reproduz-se o controle sobre os dominados, dos subalternizados.

No que cabe especificamente à prática de violência contra crianças e adolescentes, os artigos 13¹⁸ e 245¹⁹ do Estatuto, se referem à obrigatoriedade de notificação de casos suspeitos ou confirmados de violência ao SGD, com o objetivo de resguardar os direitos violados. Isto garante fundamento legal à intervenção do Serviço Social do Hospital da Restauração – SS/HR que, situando-se no eixo da promoção, após atendimento da necessidade imediata de saúde da criança ou adolescente, os encaminha aos demais níveis do sistema. Nesse processo, vivencia cotidianamente os impasses e dificuldades de articulação do sistema para efetivação desses direitos.

É nesse contexto de contradição entre discursos e práticas em que se percebe o quanto do caminho ainda resta a ser trilhado para que o discurso hegemônico da Doutrina da Proteção Integral, apesar de dar a direcionalidade ao processo, venha a se concretizar efetivamente para aqueles a quem se destina.

¹⁸Art. 13º: Os casos de suspeita ou confirmação de maus-tratos contra criança ou adolescente serão obrigatoriamente comunicados ao Conselho Tutelar da respectiva localidade; sem prejuízo de outras providências legais.

¹⁹Art. 245º: 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 três a vinte salários de referência, aplicando-se o dobro em caso de reincidência.

CAPÍTULO 3

DIFICULDADES E LIMITES PARA A REALIZAÇÃO DOS DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

Para compreensão da problemática optou-se pelo método dialético, buscando-se apreender a realidade através da visão de totalidade, de movimento, rica em contradições, levando em conta o processo permanente de mudanças, de perene transformação de todas as coisas, do eterno vir-a-ser

Constatando-se que dificuldades e limites se impõem ao processo de garantia de direitos de crianças e adolescentes, buscou-se a ultrapassagem do aparente ao real, através do movimento de reconstrução das determinações dessa realidade, com apoio nos pressupostos teóricos definidos, na fala dos sujeitos envolvidos na problemática, e na observação da realidade em investigação.

Foi realizada pesquisa qualitativa, utilizando-se como técnicas de coleta de evidências a entrevista semi-estruturada e a observação. A experiência profissional na temática também trouxe importante contribuição durante todo o processo de pesquisa.

Constituíram-se questões de pesquisa: por que crianças e adolescentes que têm suas necessidades de proteção reiteradamente solicitadas ao SGD, pelo Serviço Social/HR retornam para novo atendimento por continuarem sofrendo práticas de violência? Que dificuldades são encontradas pelo SGD para atender a esses direitos sistematicamente violados?

Um roteiro de entrevista foi elaborado, constituído das seguintes perguntas: Quais os procedimentos adotados diante de situações de criança e adolescentes que sofrem reiteradas práticas de violência? Existem dificuldades na aplicação de medidas de proteção? Se sim, quais as que considera mais importantes e porque? Que atitudes individuais ou coletivas são tomadas para superação/enfrentamento dessas dificuldades? O que você entende por Paradigma da Situação Irregular e Paradigma da Proteção Integral? Na sua opinião, o que atualmente é realizado em termos de política de atendimento dos direitos de crianças e adolescentes, conforme preconizado pelo ECA, tem concretizado direitos? O que você mudaria no ECA?

O roteiro serviu apenas como guia, permitindo-se que os entrevistados discorressem livremente sobre outros pontos julgados importantes.

A escolha dos entrevistados foi intencional, sem preocupação quantitativa, definida por sua condição de operadores do SGD e por terem experiência com situações de revitimização. Alguns dos entrevistados, além de possuir contato direto com a situação de revitimização ilustrativa, usada na discussão, também sugeriu nomes de outros sujeitos a serem entrevistados, por sua reconhecida experiência na prática da defesa de direitos.

Todos os sujeitos contatados se dispuseram a discutir o tema e apresentar suas interpretações quanto às questões levantadas, sendo isto realizado em horário pré-estabelecido por cada entrevistado e em seu local de atuação, o que permitiu a realização da observação.

Todas as entrevistas foram gravadas e posteriormente transcritas. Os conteúdos das respostas foram agrupados por temáticas que se apresentaram como dificuldades à realização dos direitos, e avaliadas à luz do referencial teórico adotado no trabalho, da observação e da experiência profissional acumulada.

Os entrevistados foram: quatro conselheiros tutelares (dois deles de um mesmo Conselho, por terem sido responsáveis pela condução da situação ilustrativa) e os outros dois, de Conselhos de localidades diferentes; uma Promotora da Infância e Juventude; uma Juíza da Infância e Juventude; uma psicóloga de entidade de abrigo; uma ativista de entidade não governamental de defesa de direitos; uma delegada de polícia. As falas dos sujeitos foram mantidas da forma como foram proferidas e, para preservar a identidade dos mesmos, as respostas incluídas no texto são identificadas de forma genérica, com a indicação de sua inserção dentro do SGD.

Para obter maior conhecimento da realidade, também foi elaborado um perfil de todas as situações em que as crianças e adolescentes voltaram ao hospital por mais de uma vez, no período de 2000 a 2005, totalizando 45 sujeitos, dos quais se verificou suas características etárias, familiares, sócio-econômicas, entre outras. As informações do perfil foram colhidas no banco de dados Datachild, do setor de Serviço Social/HR, e das fichas de entrevista de vitimizados, utilizadas pelas assistentes sociais para registro de informações gerais, algumas não disponíveis no banco de dados referido.

A delimitação do período de 2000 a 2005 se deu pelo fato de a maior parte das informações se encontrarem informatizadas no setor de Serviço Social/HR, o que facilitou a coleta dos dados.

Conhecidas as crianças e adolescentes, uma situação em especial foi escolhida para ilustração das questões discutidas com os sujeitos entrevistados, neste trabalho nomeado ficticiamente de Zé. A escolha dessa situação específica se deu pela quantidade de voltas ao hospital sem que fossem verificadas alterações em sua realidade de vida, apesar dos vários encaminhamentos ao SGD, e também pelo agravamento dessa realidade, verificada pela fragilização do contato familiar e o uso de drogas.

3.1 - Dificuldades de estrutura física e de equipamentos

A falta de estrutura física adequada para o desenvolvimento das ações de promoção e defesa de direitos foi uma das dificuldades reiteradamente referida pelos conselheiros tutelares.

“Aqui nós temos quase 400 mil habitantes e nós temos apenas um conselho tutelar, sem nenhum computador, sem a estrutura suficiente. Funciona num primeiro andar, onde os deficientes físicos não podem ter acesso, o que já é uma discriminação e uma desobediência a normas técnicas e tudo o mais, para que o deficiente físico tenha acesso, os idosos e tudo o mais que venham para cá”(CONSELHEIRO 1).

De fato, há recomendação do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA²⁰, datada de outubro de 2001, de que o poder Executivo Municipal garanta as condições adequadas de funcionamento, como também que haja um Conselho Tutelar para cada 200 mil habitantes, ou em densidade populacional menor quando o município for organizado por Regiões Administrativas, ou tenha extensão territorial que justifique a criação de mais de um conselho por região, devendo prevalecer sempre o critério da menor proporcionalidade. Refere que tal ampliação do número de Conselhos Tutelares se baseia na necessidade em dar mais efetividade às ações de proteção.

No município do Recife, há seis Regiões Político Administrativas – RPA e um Conselho Tutelar por Região. Recentemente, foi implantado mais um conselho na RPA 6, dada a sua alta densidade demográfica.

A rigor, o município do Recife obedece à citada resolução do CONANDA, uma vez que, pelas informações disponibilizadas pela Prefeitura²¹, as populações das RPA têm em média

²⁰ Resolução CONANDA N.º 75, de 22 de outubro de 2001, dispõe sobre Parâmetros de Funcionamento dos Conselhos Tutelares.

²¹ RPA 1 (78.098 hab.); RPA 2 (205.986 hab.); RPA 3 (283.525); RPA 4 (253.015); RPA 5 (248.483); RPA 6 (353.748). Fonte: Prefeitura da Cidade do Recife – <http://www.recife.pe.gov.br>, acessado em 30.03.2007.

menos de 300 mil habitantes, o que, numericamente, não justificaria a instalação de mais conselhos. Entretanto, poderiam ser consideradas outras características da cidade, como por exemplo, o fato de ser uma das capitais mais violentas do país²², indicando a grande necessidade de investidas na promoção de ações de prevenção.

“Hoje, assim, a gente precisaria que cada conselheiro tivesse sua sala, para ter um atendimento, ou seja, garantir a questão da privacidade, porque a pessoa chega aqui fragilizada, aí você só tem esta sala aqui. Essa daí não tem birô; essa não tem nem birô, nem cadeira” (CONSELHEIRO 2).

“Por acaso, se a gente for averiguar uma denúncia com o carro, o conselho fica desprovido, entendeu. A turma tem de ficar chamando, porque a gente prioriza a emergência. É tudo assim; a deficiência é muito grande e a estrutura, também, do conselho. A gente já falou, já encaminhou, já fez ofício, tudo. A prefeitura sabe de tudo, mas fica empurrando com a barriga, como diz o ditado” (CONSELHEIRA 4).

A potencialidade e a riqueza de seu papel político-institucional permitem que os Conselhos Tutelares sejam mais que um equipamento social-burocrático de atendimento e, para tal, necessitam de condições estruturais condizentes com suas funções. Conselhos mal instalados, sem apoio administrativo suficiente, sem equipamentos essenciais como computadores, telefone, fax, transporte, etc. em suficiência, terão seu desempenho comprometido.

NOGUEIRA NETO (2006:05), afirma que a falta desses recursos não impede o fortalecimento dos conselhos. Aparentemente essa afirmação pode parecer contraditória quanto à necessidade de estrutura para os conselhos, mas o autor se refere àquelas ações que fomentam o fortalecimento do poder político desses conselhos e que necessitam, para a sua realização, de capacidade de convencimento, de articulação e mobilização, para quais as estruturas físicas e os equipamentos são fatores condicionantes, mas não rigidamente determinantes. Para este autor, “na verdade e na prática, tudo isso se torna um autêntico ‘círculo vicioso’. Pois quanto mais efetivo seu ‘poder político’, mais se fortalece burocraticamente um conselho tutelar. E ao mesmo tempo, quanto mais fortalecido burocraticamente um conselho desses, mais efetivo deverá se tornar esse seu ‘poder político’”.

Apenas um conselheiro considerou que a estrutura disponível era suficiente para o desenvolvimento das ações.

²² Segundo estudo realizado pela Organização dos Estados Ibero-americanos para a Educação, Ciência e cultura – OEI, com apoio do Ministério da Saúde brasileiro, com base em dados de 1994 a 2004. Divulgado na imprensa em fevereiro de 2007.

“A estrutura dá para o trabalho; a questão é o banco de dados que nós não temos, porque é super importante a gente ter sistema de rede integrado” (CONSELHEIRO 2).

Todo o SGD necessita se fortalecer estruturalmente para desempenhar suas funções a contento. No caso específico dos Conselhos Tutelares, mesmo sendo órgãos públicos, integrantes do Poder Executivo Municipal, responsável pela sua manutenção física, a esse não devem subordinação hierárquica; possuem autonomia na tomada de decisões e execução das suas ações, conforme estabelecido pelo ECA.

Na observação dos espaços físicos de atuação dos conselhos, verificou-se que estes, apesar de instalados em locais de fácil localização na comunidade, inclusive com placa de identificação, possuem realmente algumas deficiências de estrutura e não têm uma aparência acolhedora, principalmente considerando-se que se trata de um órgão que lida com população de jovens e crianças. Assemelham-se a postos de saúde, com recepções onde se encontram funcionários administrativos para receber as pessoas, atender ligações e controlar o fluxo de acesso aos conselheiros. As pessoas que lá se encontravam, foram por sua própria necessidade ou para eles encaminhadas por diversos órgãos e instituições; aguardavam o atendimento individual nessas recepções, geralmente reclamando da demora ou da sua organização. Em um deles, havia adolescentes com características e comportamento de quem vive na rua; desacompanhados e deitados pelo chão, aguardando os conselheiros. Demonstravam familiaridade com o local e as pessoas que lá se encontravam. Em outro, uma televisão impunha sua programação no canal escolhido pelo funcionário da recepção, num volume tão alto que desestimulava a conversa entre as pessoas que ali aguardavam. Noutro, ainda, havia um bebedouro com um único copo de plástico, utilizado inúmeras vezes por adultos e crianças sem que fosse sequer lavado. Ninguém parecia se importar com isto. Nas paredes, alguns cartazes de campanhas contra a violência doméstica, crianças desaparecidas e avisos de horário de funcionamento. Observou-se a distribuição de fichas para organização do atendimento, que eram entregues às pessoas à medida que iam chegando ao Conselho. A duração dos atendimentos variava, certamente de acordo com o relato de cada situação. Dos cinco conselheiros previstos para cada conselho, conforme determinado pelo ECA, geralmente havia dois ou três atendendo ao público, e outros se encontravam em “diligências” ou reuniões externas, conforme dito por um dos entrevistados.

Em todos os conselhos visitados, havia telefone interno e telefone público nas imediações. O mobiliário era desigual, certamente herdado de outras repartições públicas. A

impressão causada foi de que isto foi o máximo a que se chegou com processo de luta até então travado, na consecução desses espaços. Alguns conselhos apresentavam mais condições, com a existência de aparelhos de ar condicionado em algumas salas de atendimento, microcomputadores (alguns funcionavam, outros não; nenhum com SIPIA²³ instalado). Todos os conselhos visitados possuíam carro, motorista e pessoal responsável pela vigilância do patrimônio público.

As outras organizações visitadas (entidades de defesa, abrigo, polícia e justiça), não expressaram problemas estruturais como limitantes à realização de suas ações, embora na observação pudessem ser percebidas as precariedades de algumas delas, a exemplo da entidade de abrigo mantida pela Prefeitura da Cidade do Recife e da Gerência de Polícia.

A primeira funciona em uma casa grande, com instalações físicas razoáveis: quartos com beliches para as meninas, cozinha com mesa, cadeiras; bastante comida na geladeira e um mural com as regras de convivência acordadas por todas para manter a disciplina e a organização da casa. Os profissionais presentes no momento da visita se mostraram muito solícitos a demonstrarem manter um relacionamento próximo e afetivo com as crianças que lá estavam.

Como a maioria das residências da cidade, a casa possui um grande muro que encobre toda a sua fachada, no caso não só para se proteger da violência urbana da cidade, mas para não identificá-la como um abrigo, além de controlar a entrada e saída das pessoas. A casa em si parece ter condições suficientes para abrigar as meninas que saíram de suas próprias casas por terem sofrido algum tipo de violência doméstica grave, mas não possui outras condições como espaço para o desenvolvimento de atividades físicas e de lazer, o que dá margem a uma situação de confinamento que contribui para as tentativas de fugas, comumente referidas pelos profissionais e conselheiros.

²³ Sistema de Informação para a Infância e Adolescência – SIPIA. É um sistema nacional de registro e tratamento de informações sobre a garantia e defesa dos direitos fundamentais preconizados no Estatuto da Criança e do Adolescente. O SIPIA tem uma saída de dados agregados em nível municipal, estadual e nacional. É um sistema que está sendo formulado por etapas. É composto por módulos que abordam aspectos específicos na área da criança e do adolescente. Cada módulo tem seu projeto lógico e seu projeto físico com fontes geradoras de dados, instrumentos de execução, formas de gerenciamento próprias, etc.. SIPIA I - promoção e defesa dos direitos fundamentais preconizados no Estatuto da Criança e do Adolescente. SIPIA II - adolescente em conflito com a lei e as decorrentes medidas sócio-educativas a ele aplicadas. SIPIA II Plus - estabelecimentos onde os adolescentes cumprem as medidas sócio-educativas. SIPIA III - colocação familiar, na forma de adoção, seja por pretendente nacional ou estrangeiro.

A princípio, deveria receber apenas meninas de sua área de abrangência, mas por deficiência do próprio sistema, acaba recebendo crianças de outras localidades, inclusive da Região Metropolitana do Recife, o que dificulta a realização de um trabalho efetivo de ressocialização e reaproximação das suas famílias²⁴, o que contribui para a segregação como solução imediata para determinados tipos de problemas, dissociado de ações mais abrangentes e articuladas, do ponto de vista da garantia do direito violado.

A Gerência de Polícia especializada no atendimento de crianças e adolescentes funciona em uma grande casa que foi adequada à sua necessidade de funcionamento, e atende a todo o Estado de Pernambuco, incluindo a capital. Possui três departamentos: um, responsável pelo atendimento psicossocial, estatísticas e ações de prevenção nos municípios; outro, que atua na defesa das vítimas da violência, e, um terceiro, voltado para os atos infracionais cometidos por crianças e adolescentes, este último funcionando no mesmo espaço do Juizado da Infância e da Juventude. Possui uma equipe técnica especializada, responsável pelo atendimento de todo o Estado de Pernambuco e a capital.

A entidade de defesa de direitos (organização não governamental), é a organização melhor instalada para o cumprimento de sua missão. Bem localizada, funciona em uma casa ampla, que foi recentemente reformada para melhor prestar atendimento às suas demandas; possui espaço para trabalhos coletivos; disponibilidade de equipamentos e profissionais com reconhecida qualificação para a intervenção que realizam.

O Juizado da Infância e da Juventude, com suas diversas Varas especializadas²⁵ e a Promotoria da Infância e Juventude atuam em grande proximidade física e funcional, conforme previsto pelo Estatuto e havia grande fluxo de pessoas circulando no local, buscando atendimento para suas diversas necessidades. Funcionam em prédios já limitados fisicamente para a grande quantidade de atividades que realizam, apesar de se verificar alterações físicas recentes para melhor acomodar o pessoal e o fluxo de trabalho. Audiências para ouvida das partes envolvidas nos diversos processos relativos à guarda, tutela, destituição de pátrio poder,

²⁴ Há meninas na casa provenientes de bairros longínquos da cidade, e até de outros municípios, o que dificulta ou impede o trabalho de ressocialização e mudança de comportamentos violentos, uma vez que a vinda dos familiares até a entidade de abrigo é inviabilizada pela dificuldade de locomoção dos familiares, que nem sempre é assegurada pelos órgãos municipais.

²⁵ O juizado da Infância e Juventude é de composto por três Varas da Infância e da Juventude, que cuidam da tutela e guarda e fiscalização de entidades, mais uma Vara Privativa de Crimes contra a Criança e o Adolescente. O Ministério Público possui dez Promotorias de Justiça de Defesa da Cidadania e uma Promotoria de Crimes contra a Criança.

etc. são agendadas com meses de antecedência, o que leva à grande demora na resolução das situações. Esses órgãos possuem equipamentos e mobiliário de qualidade, embora as salas em que funcionam sejam pouco espaçosas. A disponibilidade de profissionais parece ser ainda insuficiente para o atendimento de tão grande demanda.

Os Conselhos Tutelares necessitam ter assegurado as condições de estruturação e funcionamento para a construção do seu papel político-institucional, possibilitando a interação com as comunidades onde estão instalados. A falta dessas condições compromete sua eficácia política e social e se configura em negação de direitos.

Sendo os conselhos órgãos administrativamente vinculados ao poder público municipal, compete às prefeituras dos municípios garantir a suficiência das condições materiais dos mesmos: instalações, equipamentos, materiais permanente e de consumo, transporte, pessoal técnico e de apoio administrativo. Isto vai depender da vontade política da edilidade, que mais se empenhará quanto mais houver a exigência, por parte da sociedade, de que a proteção e garantia dos direitos de crianças e adolescentes sejam realmente uma prioridade absoluta, conforme preconizado na Constituição Federal e no Estatuto.

A inadequada estruturação física dos Conselhos Tutelares, mesmo não sendo impeditivo do exercício do seu papel político, é uma dificuldade que deve ser considerada na realização das atividades, consoante com o papel esperado e preconizado pelo Estatuto. Poderiam ser mais propícios à interação com as famílias e com as crianças e adolescentes, com equipamentos suficientes, melhor disposição física e de mobiliário, resguardados os locais para as conversas individuais e também, porque não dizer, bonitos, coloridos, acolhedores.

A falta de equipamentos de informática interligados em rede para acompanhamento dos casos foi considerada pelos conselheiros tutelares um problema de grande repercussão na qualidade das ações desenvolvidas. Referem não haver alimentação do SIPIA pela não disponibilização de computadores para esses órgãos, o que contribui enormemente para o desconhecimento da real situação da violência na cidade do Recife. De fato, atualmente os números relativos às notificações de violência são desconstruídos e distribuídos por várias organizações governamentais e não governamentais, cada uma mantendo seu próprio banco de dados, que não se relacionam. Dessa forma, uma criança ou adolescente cuja situação de violência tramita no SGD, pode circular pelos seus três eixos sem que as informações sobre este

caminhar sejam compartilhadas, otimizadas, acompanhadas, etc., o que contribui para a reprodução da violação em todas as suas expressões.

“Hoje é uma reivindicação constante a informatização perfeita. No caso, onde nós possamos registrar todas as informações de qualquer criança, de uma violência, por exemplo [...], dessa de ciclo, uma violência doméstica. Nós já botamos lá no sistema, e quando botar o nome daquela criança, sairia já o que aconteceu com ela. Aí, naquele momento, interligado, saberíamos como proceder, onde falhou, o que falhou. Mas hoje, pra fazer isto, você vai ter que fazer uma pesquisa tão grande, que você tomaria o mês todo; aí seria necessário uma estrutura grande pra poder fazer essa pesquisa, pra poder interferir com A, B e C, que nós não temos. Aí, fica no desejo. É uma das maiores dificuldades” (CONSELHEIRO 1).

A existência de microcomputadores interligados em rede, com o compartilhamento de software para o monitoramento das situações nas diversas instâncias do SGD, é condição de suma importância não só para conhecimento da realidade, mas como ferramenta de luta política, com o uso das informações produzidas em prol do aperfeiçoamento da Política de Atendimento de Direitos.

3.2 – Dificuldades de pessoal capacitado

A inexistência de equipe técnica de psicólogos e assistentes sociais dentro da própria estrutura dos Conselhos Tutelares para emissão de pareceres técnicos sobre as situações que se apresentam, foi outro problema especialmente apontado pelos conselheiros tutelares como fator limitante à qualidade de sua intervenção. Observa-se que este é um ponto de conflito entre os conselheiros e outros sujeitos presentes no SGD, pois defendem a presença dos mesmos como um apoio importante para que as ações possam ser melhor realizadas.

“Na realidade, no certo, é que nós tenhamos um profissional da área, um psicólogo, assistente social, que consiga interpretar, assim, com sua experiência profissional, de entender, ouvindo estas partes da família, entender o que é. Como nós não temos essa situação desses profissionais, aí nós ouvimos e tentamos identificar e a partir disso é que nós fazemos os procedimentos” (CONSELHEIRO 1).

“A gente tem uma dificuldade no Conselho Tutelar, porque não temos equipe técnica e nós não somos formados em assistente social, nem psicólogo. Um assistente social e um psicólogo dentro do conselho daria esse apoio pra gente dar um encaminhamento mais embasado tecnicamente” (CONSELHEIRO 2).

Observa-se o reconhecimento da importância de profissionais como psicólogos e, especialmente, dos assistentes sociais, por sua histórica atuação na área da defesa de direitos e da

assistência. Entretanto, a presença ou não de pessoal especializado dentro dos Conselhos Tutelares remete a uma contradição latente entre zelar e atender diretamente os direitos. Sendo o papel dos conselhos zelar pelos direitos e não atendê-los, não cabe a permanência de equipes técnicas em seus espaços. A ausência dessa compreensão gera o entendimento de que estão realizando inadequadamente as ações, com pouca qualidade e efetividade nas suas intervenções.

Não há determinação em Lei quanto à existência desses profissionais nos espaços dos Conselhos. Há, na recomendação do CONANDA, já aqui referida, a necessidade de apoio técnico ao funcionamento dos Conselhos, indicando que o Executivo Municipal o proporcione aos conselheiros em seus procedimentos, e isto pode ser garantido por um corpo de assessoramento técnico, e inclusive pela rede de serviços que executa as políticas públicas.

“A gente recebe [a notificação de situação de violência], é feita a visita à medida que [os casos vão chegando]; alguns casos, quando a gente tem suspeitas, alguns têm sido confirmados quando a gente chega na vizinhança e tal. A gente procura dar um encaminhamento a essa família; encaminhar para um psicólogo [...]” (CONSELHEIRO 2).

“Normalmente nós temos ‘N’ denúncias de que a criança está sendo abandonada, maltratada, negligenciada. Vamos fazer a averiguação; o conselho tutelar vai averiguar. E essa averiguação, conforme constatada a situação...[é tomada a medida cabível]. Porque o lugar de criança é ao lado dos pais, é no seio da família, não é colocada em abrigo. Essa é a última instância. Inclusive existe uma proibição, realmente, de se colocar em abrigo. Abrigo é a última medida de proteção” (CONSELHEIRO 3).

O não atendimento das necessidades de funcionamento deve ser monitorado por todos os órgãos do SGD, pois é de se esperar que a inexistência dessas condições venha a dificultar o desenvolvimento das ações. Não obstante, não necessitam ser compreendidas como impedimento ao fortalecimento dos conselhos como espaços privilegiados de exercício de poder político dos grupos defensores da doutrina da proteção integral.

A não implementação do Estatuto em sua plenitude ao longo dos 16 anos de sua instituição, ou o funcionamento em condições precárias dos Conselhos Tutelares e outras organizações que atendem crianças e adolescentes, decorrem da falta de recursos variados: da incompreensão e falta de interesse por parte dos poderes públicos, dos próprios sujeitos que compõem o SGD e da sociedade em geral, ao recurso material propriamente dito.

Quanto aos recursos financeiros, estes se configuram num importante limite à implementação do ECA, não sendo observada uma prioridade na sua destinação por parte dos gestores, em todos os níveis: federal, estadual e municipal. Ser prioridade significa estar em

primeiro lugar quando se desenha um programa de saneamento, de habitação, de educação, de saúde, ou, ainda, ter mecanismos eficientes para a proteção contra abusos, violência e explorações. Isto necessariamente significa ter recursos garantidos nos orçamentos federal, estadual e municipal para que os direitos desta parcela da população saiam, efetivamente, do papel. O que não tem sido verificado na nossa realidade.

De acordo com o Relatório Um Brasil para as Crianças, estima-se que, mantendo as atuais tendências de gasto, até 2010 o governo brasileiro gastará apenas 56% do total necessário para alcançar as metas internacionais na área da infância e da adolescência, assinadas pelo país junto às Nações Unidas.²⁶

3.3 – DIFICULDADES NO PROCESSO DE ATENDIMENTO DOS DIREITOS

3.3.1 – Violência: entre o estrutural, o individual e o religioso

Indagados quanto às razões ligadas à prática de violência contra crianças e adolescentes, cuja problemática é objeto maior de intervenção do SGD, os sujeitos expressaram contradições que têm implicações na forma como compreendem e conduzem as ações.

Alguns sujeitos compreendem a violência como um fenômeno intimamente ligado ao processo de estruturação da sociedade, responsável pela desigualdade social, identificada como fruto da insuficiência da intervenção estatal, que deveria se dar através das políticas públicas.

“A violência não está direcionada somente para a criança e o adolescente; ela é generalizada. A violência, a gente vê aí no país, no mundo. Principalmente no Brasil, a desigualdade social é um fator agravante” (CONSELHEIRO 2).

“A primeira coisa que me vem à cabeça é a falta de interesse. Falta de Interesse! Lamentavelmente, a criança não é prioridade neste país. Não é! Está lá, escrito na lei, mas não é. É ilusão, ou, pelo menos, isso nunca foi posto em prática, nunca! Então, diria a esta primeira questão [que é] a falta de interesse de se adotar medidas que realmente tenham comprometimento de uma forma geral, envolvendo todos os segmentos com a questão da criança. Então, essa falta de interesse é real; talvez seja o principal problema” (DELEGADA DE POLÍCIA).

“O fator primeiro, acho que é a falta de políticas públicas que atendessem esse público que está [excluído crianças e adolescentes dos bens socialmente produzidos]. Embora a lei diga que têm tais e tais direitos, não estão sendo atendidos. É uma coisa bem complexa”(JUÍZA).

²⁶ Um Brasil para as Crianças – A Sociedade Brasileira e os Objetivos do Milênio para a Infância e a Adolescência. Brasil, agosto de 2004, disponível em www.redeamiga.org.br.

“Eu acho que a gente está falando é que essa violência, ela chega até as famílias. As crianças estão sujeitas a essa violência, a gente tem que ver essa violência estrutural [...]; essa violência estrutural tem um rebatimento direto na família, de famílias que não têm acesso às políticas, não têm! Então, elas moram muito precariamente, não têm uma escolarização, uma educação. Até conseguem freqüentar a escola, mas, de fato, você não tem uma educação que forma até para a cidadania” (ATIVISTA DE ENTIDADE DE DEFESA DE DIREITOS).

“Tudo é consequência da má política de educação que nós temos [...], tudo isso é violência. É consequência da má política do país: política de trabalho, política de atendimento na realidade e política de educação, que é a principal. Não tendo qualidade da educação, não vai acontecer” (CONSELHEIRO 1).

Outros sujeitos, porém, remetem o problema da violência praticada contra crianças e adolescentes a aspectos individuais e subjetivos presentes nas relações interpessoais e, marcadamente, nas relações familiares, que fomentam compreensões de que as pessoas individualmente são as responsáveis pela geração de atos violentos. Também se faz presente a questão religiosa, em que a ausência de Deus seria determinante nessas manifestações.

“A grande causa da violência, eu acho que é a falta de amor ao próximo, que não tem mais. Cada um por si e Deus por todos. Porque antigamente, a violência, a gente via mais na rua, não é. Hoje, nós vemos dentro de casa. A falta de Deus no ser humano; é a falta de Deus no ser humano. As pessoas não buscam a Deus como é preciso buscar” (CONSELHEIRA 4).

“Porque existe essa violência toda? É a situação da formação psicológica de cada um [...], então, o culpado de toda a situação, um dos maiores índices de culpados é o esteio da casa, é a raiz” (CONSELHEIRO 3).

Faz-se necessário, portanto, para os sujeitos que participam do SGD, avançar na compreensão das determinações da violência estrutural sobre o processo de violação de direitos de crianças e adolescentes, como também no seu rebatimento sobre as famílias.

A violação do direito de acesso à políticas públicas de emprego, saúde, educação, lazer, etc., desprova grande contingente populacional da condição de reprodução social e do pleno exercício da cidadania, gerando os processos de abandono e agressões a que estão submetidas as crianças e adolescentes revitimizados, prática que se torna ‘normal’ e identificada como padrão individual ou particular de comportamento.

O não avanço nessa questão tem suas implicações no atendimento dos direitos violados de crianças e adolescentes dentro do SGD, quando essas compreensões individuais ou sobrenaturais como determinantes dos processos violentos se transformam numa prática que

prioriza a importância da orientação e do encaminhamento das situações de maneira burocrática, travestindo o direito em atendimento assistencialista, com caráter de ajuda humanitária.

Assim sendo, se aceita nesse trabalho que a forma de se compreender o problema da violência na sociedade determina a atuação dos sujeitos, cujas práticas cotidianas podem se dar predominantemente no sentido do fortalecimento do direito, como no sentido da ajuda humanitária, fomentando debilidades no atendimento dos direitos e na compreensão dos papéis a serem desempenhados pelos diversos sujeitos.

3.3.2 – Teoria e prática – a difícil conciliação entre zelar e atender direitos

Na processualidade do atendimento de direitos de crianças e adolescentes, têm os conselheiros tutelares papel fundamental. O Estatuto estabelece que 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. O papel dos mesmos é zelar pelo cumprimento dos direitos, e não atender a direitos; sendo este zelo o ato de fazer com que os que devem cumprir os direitos das crianças e adolescentes efetivamente os cumpram: o Estado, a sociedade e a família. A forma como isto é compreendido tem grande relação com a maneira como os conselhos são acionados pelos sujeitos em atuação no SGD, e com a forma como se estruturam e articulam para realizar as ações de proteção.

Acerca disso, apesar de haver um entendimento geral de que é este o papel dos conselhos, apenas um conselheiro explicitou-o claramente em sua fala.

“O conselheiro é um zelador da garantia de direitos da criança e do adolescente” (CONSELHEIRO 1).

Eles devem requisitar esse atendimento aos órgãos próprios do poder público, pois não são entidades de execução ou serviço de retaguarda para outros órgãos, conforme estabelecido no Estatuto em seu Art. 136.²⁷

²⁷ Art. 136 – São atribuições do Conselho Tutelar: I – atender as crianças e adolescentes nas hipóteses previstas nos artigos 98 e 105, aplicando as medidas previstas no artigo 10, I a VII; II – atender e aconselhar os pais ou responsável, aplicando as medidas previstas no artigo 129, I a VII; III – promover a execução de suas decisões, podendo para tanto: a) requisitar serviços públicos nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança; b) representar junto à autoridade judiciária nos casos de descumprimento injustificado de suas deliberações. IV – encaminhar ao Ministério Público notícia de fato que constitua infração administrativa ou penal contra os direitos da criança ou adolescente; V – encaminhar à autoridade judiciária os casos de sua competência; VI

Indagados como realizam as ações de atendimento, os entrevistados se manifestaram de diferentes e divergentes formas.

“Primeiro, é ouvir a criança. Depois de ouvir a criança é que ouvimos as partes: os pais, ou com quem a criança conviva [...]. Fazemos requisições de aplicação das medidas de proteção. As medidas de proteção, a gente pode aplicar à criança e também aos pais; aplicando a eles, esperando resultado nas crianças, no atendimento [do direito negado ou violado]” (CONSELHEIRO 1).

“A gente escuta no colegiado e distribui essas visitas para que cada conselheiro faça, e depois a gente senta no colegiado, pra deliberar os encaminhamentos” (CONSELHEIRO 2).

“[...] aplica medida protetiva e retira essa criança ou adolescente desse local [da casa ou rua]; se bota em abrigo e encaminha essa família para um tratamento. E depois, para que essa criança seja reinserida, se encaminha para um tratamento, para um programa. E aí, vem o Programa Bolsa Família, vem os outros programas que se tem para que a família tenha condições de receber a criança de volta ao lar, com acompanhamento do Conselho Tutelar e da retaguarda” (CONSELHEIRO 3).

A compreensão quanto à natureza do atendimento dos direitos, por parte dos conselheiros, se apresenta difusa, e as ações parecem se voltar mais para a “verificação” da pertinência da informação de violência notificada para posterior tomada de medidas cabíveis, tarefas que seriam, no seu entendimento, melhor realizadas com o apoio de técnicos da área social.

A necessidade de buscar maiores informações para subsidiar as decisões, através de abordagens aos vizinhos e conhecidos e posterior encaminhamento aos outros eixos do SGD, pode ser também importantes momentos de aproximação e interação com as famílias e com a comunidade, no sentido de conhecer suas dificuldades e necessidades a serem demandadas para atendimento pelas políticas públicas.

Todavia, a fala dos sujeitos remete à compreensão da verificação como uma atividade com certo caráter policalesco e punitivo, focalizado na incapacidade da família em educar as crianças e adolescentes.

– providenciar a medida estabelecida pela autoridade judiciária, dentre as previstas no artigo 101, de I a VI, para o adolescente autor de ato infracional; VII – expedir notificações; VIII – requisitar certidões de nascimento e de óbito de criança ou adolescente quando necessário; IX – assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente; X – representar, em nome da pessoa e da família, contra a violação dos direitos previstos no artigo 220, § 3º, inciso II da constituição Federal; XI – representar ao Ministério Público, para efeito das ações de perda ou suspensão do pátrio poder.

Mesmo havendo um certo reconhecimento das determinações econômicas e sociais sobre as condições de existência das famílias, prevalece a compreensão da necessidade de responsabilização das mesmas pela violência praticada, e pela não efetividade das medidas.

De início, a gente vai verificar como é o tipo de violência. E a gente vê que a família é o principal responsável por esta violência. Por quê? Por conta da condição financeira, pela falta de educação. Quer dizer, a família, hoje em dia, está realmente desestruturada [...]. Normalmente a gente vê se [...] está inserido em algum programa como o Bolsa Família, Bolsa Escola; agora, atualmente, é a famosa Bolsa Família. E se estiver, a gente vê que não é suficiente, porque o teto é de quinze reais, no mínimo, até noventa e cinco. Uma família que tem três, quatro crianças e um adulto, no caso a mãe, não tem como se sustentar com noventa e cinco reais! (CONSELHEIRA 4).

“É fazer como se é feito: advertindo, dando termo de advertência ao responsável quando é constatada a negligência dos pais, ou da mãe; porque às vezes tem pai, não tem mãe; às vezes tem mãe, não tem pai e aquela coisa toda de hoje. Após a advertência, se caso seja constatado que a negligência foi repetida pela parte dela, pela negligência dela, é aplicada, é encaminhada para o Ministério Público aplicar as medidas de punição” (CONSELHEIRO 3).

Apenas um dos conselheiros não atribuiu às famílias, explicitamente, as responsabilidades pelo não cumprimento das medidas especiais de proteção. Para ele,

“O responsável por isto, que seria o gestor, [é] o Estado, que deveria dar condições para a sociedade funcionar corretamente. Ele não funciona e não faz” (CONSELHEIRO 1).

Esse mesmo sujeito explicitou a dubiedade presente na compreensão do papel dos conselheiros quanto ao atendimento dos direitos. Para ele,

“Os conselheiros da Região Metropolitana, que ainda na sua maioria, não atuam como conselheiro, mas como ‘Bombril’ [que serve para tudo], não é? Se existe a ligação deles com a Secretaria de Ação Social ou de Políticas Sociais da Prefeitura, e eles se sentem como sendo uma extensão daquilo ali, muitos deles têm a cultura de levar, de botar o menino no carro pra levar para o médico, mulher para marcar consulta em maternidade, fazendo assistência. Vai pra delegacia soltar... [crianças e adolescentes detidos por alguma razão]” (CONSELHEIRO 1).

Nesse ponto, outra situação é pertinentemente considerada como grande contribuinte para a existência de dubiedades quanto ao papel dos sujeitos no processo de garantia de direitos: o desconhecimento da Política de Assistência Social e sua relação com a Política de Atendimento de Direitos. Acerca disso, é esclarecedora a fala.

“A discussão da criança é uma discussão só de assistência social. É também de assistência social, não é? Mas essa falta de compreensão do que é a política de assistência, aliás, [é também] do que é a política de

atendimento à criança, faz com que se ache que todas as questões de criança e adolescente, elas devam ser tratadas no âmbito da política de assistência. Então, a assistência é o lócus da discussão da situação da criança e do adolescente, quando a gente sabe que não é. A política de atendimento, ela tem que articular as políticas setoriais, a política de assistência e tudo o mais” (ATIVISTA DE ENTIDADE DE DEFESA DE DIREITOS).

Essa compreensão dos Conselhos Tutelares como entidades de atendimento direto de direitos não é exclusividade desses, mas está impressa também na fala de outros sujeitos do SGD.

“Particularmente, eu entendo que o conselheiro não tem o preparo para, em determinados casos [atender as crianças, adolescentes e famílias]. Ora, eu, a gente aqui, precisa de psicólogo! Aí veja, chega um caso: eles vão ouvir, preparar relatório, pasta de cada caso; mas se tiver um psicólogo, assistente social que façam aquela primeira abordagem, que dê as primeiras orientações e encaminhamentos de uma forma mais profissional, não seria melhor? Eu acho que o conselho, quer dizer, quem vai aplicar a medida protetiva é o conselho tutelar, mas, determinados casos em que existe muito conflito na família, entre pais e filhos, aí chega o casal e [tem discussão, conflitos], eu acho que o conselheiro dá o encaminhamento. Na prática, eles precisam de apoio, capacitação. O poder público, o executivo municipal tem que dar toda a estrutura” (PROMOTORA).

“A família está precisando daquilo, eles procuram o poder público e o poder público não tem nada o que fazer. As coisas vão continuar dessa forma” (JUÍZA).

Tal situação certamente decorre da condição de abandono das crianças e adolescentes e a pobreza de suas famílias, grandes demandantes da atuação do SGD, pois são esses os sujeitos que compõem o conjunto de vítimas históricas de políticas econômicas concentradoras de renda e de políticas sociais incompetentes para assegurar a todos os cidadãos os seus direitos sociais básicos, levando os operadores do sistema, muitas vezes, a superdimensionarem o atendimento como forma de enfrentamento, lançando mão do ato de assistir e ajudar de alguma forma como uma estratégia na garantia dos direitos. Esta prática pode ser percebida na fala abaixo.

“A família tem a sua parcela de culpa, mas não é totalmente culpada do problema. Porque se ela está doente, ela vem até o Conselho Tutelar procurar ajuda; e quando a gente atende a família, a gente vê a angústia dela procurando na gente, na pessoa do conselheiro, a solução para o problema” (CONSELHEIRA 4).

Outrossim, outros entrevistados demonstraram uma compreensão mais abrangente das dificuldades do atendimento e do papel dos sujeitos, reconhecendo as dubiedades na percepção desse processo.

“Muitas vezes há dificuldades para se chegar ao êxito do atendimento, porque o sistema [capitalismo] não permite. Nós, em tese, não temos os elementos necessários para poder fazer um trabalho bem feito no sistema de saúde, no sistema de educação, nem nos diversos sistemas que nós temos. A política de atendimento, ela deveria garantir esses atendimentos, mas infelizmente nós não temos esses atendimentos qualificados. Se você for para o orçamento do município, se você for para um debate ou qualquer discussão da área da assistência social do poder público, eles vão relatar que existe isto e aquilo outro. Existe no papel, mas na prática, no atendimento, não funciona. Não temos a utilidade que seria a de eficácia” (CONSELHEIRO 1).

Nesse contexto, a população, ávida por soluções imediatas para seus problemas concretos, procura sistematicamente o SGD em busca de todo tipo de atendimento para as suas necessidades, nem sempre entendidas como direitos: dos problemas ligados às relações intersubjetivas, às necessidades de sobrevivência. Outrossim, a aplicação inapropriada do conteúdo do Estatuto e a falta efetiva de respostas às medidas de proteção e defesa requisitadas pelos conselheiros por parte das instituições operadoras das diversas políticas públicas, contribuem para este quadro de não efetividade de direitos, gerando reação ao Estatuto.

Esta situação pode ser traduzida pela visão que a população comumente possui dos zeladores dos direitos, vistos, conforme expressam alguns dos entrevistados, em especial os conselheiros tutelares, como aqueles que atuam como agentes de punição e não como promotores do direito, refletindo a contradição existente entre o discurso de proteção e a prática de atendimento de direitos, que se encontra desarticulada, ainda pouco efetiva, matizada pelas heranças de castigos e punições com que a população pobre é historicamente tratada. O Estatuto é identificado, então, com as punições das famílias “negligentes” pelas classes subalternas, e como instrumento de proteção de “bandidos”, pelas classes dominantes.

“O Conselho Tutelar é muito visto nas comunidades como o órgão que toma as crianças. Então a gente tem que desmistificar essa questão; porque a gente está ali para orientar, pra ajudar, certo. A gente tem que priorizar a integridade física da criança, garantir os direitos dela. Então, pra que a gente garanta os direitos da criança, a gente tem também que trabalhar a família” (CONSELHEIRO 2).

“A criança e o adolescente está sendo vista realmente com a preocupação [de busca pelos seus direitos], só que as pessoas interpretam o Estatuto da Criança e do Adolescente como direito: ‘eu tenho direitos!’. Aí você chega num local e a mãe ou o responsável diz: ‘não, eu não posso educar meu filho não, porque o Estatuto proíbe’; ‘ah, o Conselho tutelar proíbe isto, não pode fazer aquilo’. Há a falta de conhecimento. Aí, eu culpo a mídia, por não levar à população informação pra que é o Conselho Tutelar” (CONSELHEIRO 3).

Interessante referência foi feita por um dos entrevistados quanto a esta falta de entendimento do Estatuto por parte de vários sujeitos sociais, em especial daqueles em atuação

nas escolas, que em seu cotidiano têm atitudes preconceituosas em relação às crianças e adolescentes, ao Estatuto e aos conselheiros.

“Os gestores das escolas, em sua maioria, não conseguem aceitar esse negócio de Conselho Tutelar porque é uma interpretação de conselho que vai lá para proteger marginal, pra isso, pra não sei pra quê, não é! Então, não conseguiram ainda interpretar corretamente. E aí, quando fazem isto: ‘o Conselho Tutelar manda lá!’ [no sentido de outro local, não aqui] ou, ‘esse menino é danado e não quero ele aqui’, ‘esse menino vai dar trabalho, vai me aborrecer, vai perturbar’, aí tem uns que dizem bem assim: ‘é um direito dele. E o direito dos outros de estudar aqui, de estar estudando, que é atrapalhado por ele?’. E assim vai. Então, tem essas dificuldades na realidade, pra poder a gente aplicar medidas de proteção na área da saúde, educação e as demais, porque não querem, não conseguiram entender ainda o papel do conselho” (CONSELHEIRO 1).

Um dos entrevistados vai mais além e traz a dificuldade de compreensão do Estatuto por parte dos próprios operadores do SGD, incluídos aí os militantes, técnicos, conselheiros, juízes, promotores, etc., configurando-se num grande problema a ser enfrentado na consolidação dos direitos.

“Os próprios operadores das políticas da área da criança, eles não conhecem o Estatuto, ou então conhecem superficialmente e, nos 16 anos do Estatuto, acho que um dos problemas que a gente tem é que não foi planejada uma campanha de aproximação do Estatuto com a sociedade em geral; com as pessoas, com os agentes públicos” (ATIVISTA DE ENTIDADE DE DEFESA DE DIREITOS).

Não foi observada, portanto, uma compreensão consolidada e clara do papel dos conselheiros, no seu sentido político de garantia de direitos, de apropriar-se do sistema, reconhecer suas falhas e carências, se articular com outras instâncias da sociedade civil e buscar a mobilização permanente da sociedade para cobrar do poder público a sua obrigação. Esta frágil compreensão dos direitos das crianças e adolescentes e do sistema para garanti-los, também se faz presente na fala de sujeitos que atuam nas várias organizações do SGD. Há uma ênfase nas ações que responsabilizam as famílias pelas iniquidades socialmente produzidas, em especial na fala dos conselheiros, embora estas permaneçam com pouco ou nenhum apoio das políticas públicas no atendimento de suas necessidades. O que se verifica na prática é um grande e verdadeiro esforço de se fazer o discurso da proteção, da atuação centrada nos preceitos do Estatuto e seus mecanismos legais de promoção e defesa, mas que é contradito pelas imposições de uma realidade limitante, que os deixa com sentimento de impotência e os impele a iniciativas de atendimento dos direitos numa perspectiva assistencialista.

3.3.3 - Dificuldades de construir redes

Para a superação da realidade de ameaça e violação de direitos de crianças e adolescentes, uma estratégia é apontada pelo próprio Estatuto: a atuação conjunta dentro de um contexto de rede, integrando um sistema de proteção dos direitos em que as atribuições político-administrativas dos diversos organismos e instituições devem estar claramente explicitadas.

O fortalecimento do SGD a partir do entendimento claro das funções que cabem a cada eixo, de forma articulada, é uma condição potencializadora de práticas que venham a fomentar e valorizar as ações políticas em busca da consolidação e extensão da cidadania de crianças e adolescentes.

Todavia, há um consenso entre os entrevistados quanto à inexistência de suficiente articulação, embora reconheçam sua importância e necessidade para a efetividade de suas ações. Alguns consideram que há avanços alcançados, mas apontam a dificuldade de realização efetiva dessa articulação.

“Se a gente, de fato, trabalhar articulado, a gente consegue superar muitas das situações de violência que a criança passa. Agora, também revela o que? [...] eu acho que a gente tem os atores, os sujeitos, as instituições, os órgãos da rede de proteção. A gente até identifica, a gente até consegue mapear, mas a gente não consegue trabalhar” (ATIVISTA DE ENTIDADE DE DEFESA DE DIREITOS).

“Não acontece na realidade, na minha opinião pessoal, bons resultados, porque não temos um sistema inteiro que faça isso. Teria que estar todo mundo engrenado, não é?” (CONSELHEIRO 1)

“O que a gente percebe é que, às vezes, há um jogo de empurra: uma instância vai empurrando pra outra, que vai empurrando pra outra, que vai empurrando pra outra” (PROFISSIONAL DE ENTIDADE DE ABRIGAMENTO).

“É muito deficiente, e a gente se vê de mãos atadas. E, na realidade, a gente se sente andando em círculos, porque a gente encaminha para os órgãos competentes. Só que chega lá, bate e volta; só cai nas nossas costas” (CONSELHEIRA 4).

“Não. Não acho que temos articulação, não; eu não acho [...], não existe articulação, existem coisas soltas. Então, a Prefeitura está fazendo um trabalho e há um monte de gente que não está sabendo como é, pra não repetir a mesma ação, pra somar, entendeu; articulação. Está fazendo tudo separado. Está se começando, certo, está se começando! Porque todo mundo quer acertar, e , pra essa articulação, ainda precisa realmente ser melhorada. Então, na prática, as ações da gente, a gente busca trabalhar em cima dessa visão” (PROMOTORA).

“Não existe ainda essa articulação entre todos os segmentos [...] Não existe ainda. E por que não existe? Estamos, todo dia, trabalhando isolados” (DELEGADA DE POLÍCIA).

Alguns dos entrevistados tentaram fazer uma fala de efetividade do sistema, mas, logo em seguida se contradisseram e questionaram seu funcionamento, revelando uma grande dificuldade de articulação entre as organizações, que torna o mesmo incompleto e com avanço lento.

“Então, está surtindo efeito o Sistema de Garantias, sim, no retorno ao convívio familiar. Tanto o trabalho dos abrigos, como o trabalho do educador social de rua, que é aquelas pessoas que está na ponta. Também como no conselho, quando é acionado, que aplica medida e faz o acompanhamento. Então, a gente não está ainda, assim, não sei nem se está cinquenta por cento, mas acho que a gente está avançando. A passos curtos, mas tem avançado” (CONSELHEIRO 2).

“Se tem acontecido algumas coisas em prol da criança e do adolescente? Tem. O Estatuto implantado há quinze anos atrás, em 1990, regido pela Lei 8.069 [considerando a lei um avanço]. Aí, estão as coisas andando assim, gradativamente. Já se teve grandes avanços? Teve. Se teve grandes avanços, está tendo mais avanços ainda [...]Mas não tem os abrigos para os ameaçados de morte. E botar onde? Cadê o Sistema de Garantia pra funcionar? Onde é que está o Sistema de Garantia? Então, é falho!” (CONSELHEIRO 3).

De um modo geral, observa-se nas falas dos sujeitos a preocupação em afirmar os avanços conquistados até o momento com a implementação do SGD. No entanto, à medida que exemplificavam situações do cotidiano, estas pareciam apequenar os avanços apontados, colocando em xeque a capacidade das ações empreendidas para aquelas crianças e adolescentes cujos direitos vêm sendo especialmente violados; justamente aquelas que necessitam de respostas imediatas.

Não obstante, apesar de reconhecerem a importância do Estatuto e da articulação em rede como estratégia para efetivação dos direitos, entendem que as soluções para tal dificuldade se encontram fora de seu âmbito de atuação.

“[...] há diversidade de interesses, interesses políticos, uma política sem-vergonha, até uma série de outras coisas mais que nós temos, que não deixa isso acontecer” (CONSELHEIRO 1).

“Por que é que somos ilhas? Aí, eu não sei. Talvez seja necessário que os demais órgãos que tenham de se envolver nessa área se desnudem, abram essa ostra em que vivem e que ali, sozinhos, fazem o seu trabalho e não tenham medo de ter parceiros. Que venham complementar; que venham colaborar com o seu trabalho e com o trabalho do outro” (DELEGADA DE POLÍCIA).

“Por conta também da demanda dentro do Conselho Tutelar, entendeu, a gente não tem perna pra abranger tudo” (CONSELHEIRA 4).

Uma das falas foi elucidativa quanto a esta dificuldade, trazendo-a para o âmbito do próprio SGD, revelando o isolamento ainda muito presente entre as diversas entidades.

“Entre outras coisas [...] eu acho que tem a falta de entendimento da necessidade de se trabalhar em rede; eu acho que os órgãos, até as próprias organizações não governamentais, às vezes pensam que conseguem resolver os casos sozinhos [...]. A gente tem uma apropriação dos casos, das vidas das pessoas e a gente não sabe trabalhar em rede [...]. Outra coisa que a gente não tem é um mínimo de consenso do que é rede. Então, fica difícil trabalhar em rede quando você não tem princípios consolidados entre esses sujeitos da rede” (ATIVISTA DE ENTIDADE DE DEFESA DE DIREITOS).

Não havendo suficiente articulação, afirmam-se as práticas individualizadas, não consensuais, fragmentadas e sem potencialidade suficiente para oferecer condições de solução para determinadas situações, com as já apontadas neste trabalho.

“Se você não consegue ter essa unidade num princípio básico, que a gente não está nem inventando, o próprio Estatuto já declarou faz tempo, desde 1990, pra quem atua na violência contra a criança [...] é uma grande dificuldade. Pra mim, essa é uma dificuldade até inicial, porque se eu acho que tenho que notificar, eu já vou acionar um órgão dessa rede; seria a própria política. Se eu faço e outros não fazem [o fluxo da rede] já começa a ser interrompido logo no comecinho. E aí eu acho que posso resolver o caso dando somente um suporte psicológico àquela criança e àquela família, e que não preciso de outros envolvidos na situação. No máximo, eu preciso inserir num programa social que apóie na questão da renda, na subsistência da família. Então, você já dá um corte medonho, porque não articula a saúde, não vai articular com órgão do eixo da defesa, não vai à polícia, não vai se articular com o judiciário, com a promotoria, nada” (ATIVISTA DE ENTIDADE DE DEFESA DE DIREITOS).

É preciso assinalar que as políticas sociais, que se concretizam através de ações, programas, projetos e sistemas de serviços onde se situam os sujeitos, além de ter sua justificativa histórica na desigualdade estrutural inerente à sociedade de classes, têm também aí seus limites, uma vez que o sistema social em que vivemos – o capitalismo – pela sua própria natureza, permite, no máximo, a redução dos processos geradores das desigualdades, não a sua eliminação, compreendendo-se, com isto, que há limites reais do SGD em garantir, por si só e mesmo articulado em rede, todos os direitos elencados no Estatuto, como bem é compreendido por um dos entrevistados.

“Se você tem tudo funcionando bem [entidades suficientes, articulação em rede], eu acho que a gente conseguiria resolver, assim, aquelas situações graves de violência que crianças e adolescentes estivessem sofrendo, situações graves dessas famílias, mas isso seria sempre quantitativo. Eu quero dizer assim, seriam sempre situações de João, Maria, José. Eu acho que com o modelo que a gente tem, econômico; com o sistema que a gente tem, capitalista, é impossível a gente dizer que a solução para o problema da violência contra a criança está [apenas] num efetivo trabalho em rede” (ATIVISTA DE ENTIDADE DE DEFESA DE DIREITOS).

Os serviços sócio-assistenciais que executam políticas sociais, embora permeados por interesses dos diversos grupos e classes em disputa, historicamente têm sido utilizados por grupos e classes hegemônicas para atenuar efeitos do processo expropriativo que se abate sobre grande parcela da população. Dessa forma, segundo Iamamoto (1983:104), “um dos resultados

que se obtêm, através de muitos desses serviços, é a *institucionalização, pelo Estado, da pobreza* (grifo da autora), transformando o que era ‘um problema social’ em uma questão sob controle”.

Entretanto, o problema da violação de direitos de crianças e adolescentes não se configura hoje, sequer numa situação sob controle, nem o controle da mesma foi o pretendido com o ECA. Pelo contrário, na proposição do ECA todas as crianças e adolescentes são sujeitos de direitos, mesmo que se constate, na realidade, a negação desses direitos que se pensavam garantidos com a Lei, revelando os limites impostos pelo sistema econômico, que se consubstanciam no problema da fraca cidadania desses sujeitos e a permanência da violação.

Reconhecida a necessidade da construção de um trabalho articulado em rede, se faz fundamental o esforço para sua efetivação prática. O ‘jogo de empurra’, afirmado por um dos entrevistados, é uma realidade concreta que precisa ser superada, pois fomenta a revitimização: enquanto os sujeitos discutem ‘de quem é o caso’ ou buscam respostas de forma restrita, crianças e adolescentes continuam a ter seus direitos violados, agredidos e mortos, sem que tal fato gere alguma repercussão na sociedade e sem que esforços sejam empreendidos em ações políticas de mobilização dos sujeitos sociais diretamente envolvidos na luta, como também pela sociedade em geral.

Nesse contexto, são fundamentais o desenvolvimento e o fortalecimento das forças sociais defensoras da extensão da cidadania, participando lado a lado na construção de respostas aos anseios dos grupos e classes subalternas.

Para tanto, se faz necessário melhor habilitação dos sujeitos para ocupar os espaços públicos, democratizando-os e ampliando direitos. O caminho da participação e democratização das relações sociais, em todos os níveis, é um potencial instrumento que poderá envolver os grupos e classes subalternas nessa luta de consolidação dos direitos de cidadania de crianças e adolescentes.

3.3.4 – Cidadania e participação

No processo de fortalecimento dos grupos e classes subalternos, impera superar o tradicional conceito de cidadania apenas enquanto participação no processo eletivo. Tal concepção é resultado de históricos processos de dominação entre as classes, e gera realidades que levam os trabalhadores e as classes subalternas em geral a acreditar pouco em si mesmos e

em suas organizações. Segundo Sales (2005:163), estes ainda se entregam muito a “salvadores da pátria”, possuem grande desejo de que a Constituição e as leis funcionem e que o governo seja o grande responsável pelo bem comum e, dessa forma, entregam a estes a condução de seus destinos.

“O nosso país, cada vez que a gente olha, cada eleição que acontece, a gente vota com a esperança e percebe que, na realidade, o que existe no final, é um jogo de interesses pessoais [...]. Na realidade, é uma engrenagem. Se não tiver criança na miséria, se não tiver a população miserável, tem muita gente que deixa de exercer [sobreviver atuando nessa área]. Na minha opinião, por exemplo, precisaria se gastar tanto dinheiro com Conselho tutelar? Ter uma despesa dessas? Eu acho que não deveria ter não. Deveria ter o Estado com vergonha, com moral, pra poder fazer as coisas corretamente e jamais precisar de formar um conselho pra poder brigar pra defender o direito negado, ou seja, se não há o direito negado, não precisaria. Se ninguém nega os direitos, não precisaria estar formando fiscalizadores pra isso, porque já existia. E o sistema, no caso da gente, de república e tudo o mais, os parlamentares deveriam fiscalizar se o gestor está gastando naquilo que está correto. Se for correto, não foi negado. Porque se realmente as verbas que são definidas pra essas políticas de atendimento, se fossem utilizadas corretamente, com certeza nós não teríamos essa miserabilidade toda e a necessidade de ter Conselhos Tutelares e vários outros conselhos aí, que virou moda, não é, criar conselho aqui, conselho ali, conselho pra isto, para aquilo. Não sei se seria necessário, se houvesse um trabalho de qualidade, não é!” (CONSELHEIRO 1).

Concordando com Sales (2005:178), acredita-se aqui que “os grupos e classes subalternos muito têm a ganhar quando seus representantes surgem das próprias classes subalternas e permanecem junto a elas, ajudando-as a expressar e organizar os seus interesses”. Assim, faz-se necessário o exercício mais aprofundado da participação nos diversos espaços existentes e os que são criados nesse processo, com o cuidado de não perder de vista a necessária aproximação entre os pares para legitimar e fortalecer sua representação, fazendo-se valer nas definições, encaminhamentos e avaliações dos problemas postos à realização dos direitos de crianças e adolescentes.

Não são poucos os espaços de participação constituídos desde o início do processo de descentralização e municipalização inaugurado com a Constituição Federal de 1988, que criou uma infinidade de conselhos, além de possibilitar outras práticas participativas, como conferências e audiências públicas, entre outras possibilidades.

“Há sobreposição de espaços para ocupar. A sociedade civil, as entidades, elas estão em muitos espaços: nos espaços de articulação e nos espaços de formulação de políticas nos conselhos. Aí, vai para a saúde, vai para a educação, vai para a assistência social, o próprio Conselho de Direitos da Criança, e os espaços de articulação que estão no entorno desse espaço de formulação de política pública. Então, são muitos espaços e são poucas pessoas.” (ATIVISTA DE ENTIDADE DE DEFESA DE DIREITOS).

Esta é uma realidade concreta no processo de luta social, que se traduz num grande desafio a ser enfrentado de forma coletiva, pois os mecanismos de legitimação e consenso das classes dominantes exercem sua hegemonia desqualificando os grupos e classes no processo de disputa de interesses, fragmentando a luta e fragilizando a efetivação dos direitos.

“Os grupos que se organizam, todos eles estão, em sua maioria, cooptados pelo gabinete de algum parlamentar, pelo executivo, qualquer coisa. Na sua maioria, estão cooptados, ou seja, quase não tem mais alguém que faça por amor à causa, no voluntariado. A participação independente! [não atrelada a grupos políticos-partidários]. É o cara que vai pra um movimento desses aí, porque ele acredita, independe de quem determina. Agora, hoje, o que existe é fulano que vai ali, e [...] o comando diz a ele: ‘você vai fazer assim, até tal limite. Você tem um limite tal pra fazer’. E se for assim, eu não concordo com isso não, viu!. Aí, o cara tem que parar. Não tem graça um negócio desses, não é! Perde a valorização do objetivo maior” (CONSELHEIRO 1).

“E vamos potencializar as articulações da sociedade civil [...]. Porque os governos já aprenderam a lidar com a sociedade civil nos conselhos. Na minha avaliação, eles aprenderam a lidar. Eles conseguem fazer alianças, primeiro com aquelas instituições que não são muito preparadas. Eles conseguem excluir as ONGS que fazem a crítica, que problematizam, que não deixam ponto de pauta passar sem uma reflexão, que trazem o ponto de pauta que não ia nem estar na pauta pra discussão, e isso tem algum rebatimento lá dentro, vai ter outros desdobramentos que eles não queriam que tivesse; que traz ponto pra pauta que não queria que se tornassem visíveis. Aí, essas entidades começam a ser excluídas, a serem má vistas, a serem excluídas, mesmo” (ATIVISTA DE ENTIDADE DE DEFESA DE DIREITOS).

Um grande impasse se estabelece quando, ao invés de garantir os seus interesses, as classes e grupos subalternos permanecem reproduzindo as concepções de mundo das classes dominantes. Este é um problema fundamental que se apresenta aos grupos/segmentos/classes que se alinham em prol da Doutrina da Proteção Integral ao longo dos 16 anos do ECA: ainda não há uma efetiva articulação e participação dentro do SGD que assegure ações voltadas para aquelas crianças e adolescentes cujos direitos foram e continuam sendo violados, nem tampouco para a ação política em busca da defesa e garantia e extensão dos direitos.

3.4 CONVIVÊNCIA DOS DOIS PARADIGMAS NA IMPLEMENTAÇÃO DO ESTATUTO.

3.4.1 – Discurso de proteção e prática de tutela

Os entrevistados compreendem a diferença entre os paradigmas da Situação Irregular e da Proteção Integral, e reconhecem que velhas práticas insistem em permanecerem vivas. Do ponto

de vista da fala, ao contrário do verificado na experiência profissional, nenhum dos entrevistados se referiu às crianças e adolescentes como “menor”, o que indica, se não a existência efetiva de uma nova mentalidade alinhada com princípios da Doutrina da Proteção Integral, pelo menos a introjeção de uma nova linguagem no trato dessas questões.

Reconhecem a importância e implicações da Doutrina da Proteção Integral consolidada no Estatuto, embora parte deles a considere uma realidade com grande dificuldade de efetivação prática, atribuída às características de nossa sociedade.

“Eu acredito que precisa muito de estudos e muita discussão pra que a população e a sociedade de forma geral, entenda que a criança é dever de todos e que não deve ter exceção. Criança é dever de todos e ninguém deve procurar quem é que tem obrigação, nem que não tem. Tem que ser dever de todos” (CONSELHEIRO 1).

“Eu acho que um dos avanços do Estatuto é essa questão da situação irregular e do Paradigma da Proteção Integral; esse é um dos grandes avanços que o Estatuto traz, junto com a questão dos conselhos tutelares e de direitos. Tem outros avanços, mas acho que esse é um avanço muito interessante. A gente não tem mais aquela situação da criança que não é nem percebida. A lei não permite mais que você avalie aquilo como sendo uma situação irregular. A lei limita poderes dos juízes, por exemplo; isso são coisas importantes. Não tem mais aquela figura lá do comissário de Menores, que ficava passando nas ruas e recolhendo as crianças e levando lá, diretamente para o juiz [...] A leitura que a legislação orienta é que: olha, esta situação não é irregular; essa sociedade não é regular, ela não é tão harmônica e essas crianças não estão aí e suas famílias, não são elas que estão em situação irregular [...]. Acho isto muito interessante; acho que isso faz a diferença do Estatuto.[...]. Agora, qual é o problema que a gente tem hoje? Você tem o novo paradigma posto, mas você ainda tem a cultura da situação irregular. A mentalidade não mudou muito, porque a gente não teve um Estatuto trabalhado [suficientemente divulgado]” (ATIVISTA DE ENTIDADE DE DEFESA DE DIREITOS).

“Eu acho que foi um avanço muito grande, porque antes não se tinham os direitos; foi um avanço excepcional. Agora, todos os direitos não estão sendo atendidos na prática. Mas que foi um avanço muito grande, sem dúvida; ganhos muitos grandes” (JUÍZA).

“Antigamente a gente tinha o que? O regime em que criança não era vista como objeto de direitos. Hoje ela é objeto de direito” (CONSELHEIRO 3).

Há contradições nas compreensões de parte dos entrevistados, uma vez que respondiam à indagação sobre o Estatuto com uma fala inicial em que o consideravam um grande avanço na realidade, para logo em seguida afirmar que, ‘na prática, a teoria é outra’.

“Mudou muitas coisas, mas eu acho que ainda tem aquela visão, assim, por mais longe que seja, mas ainda tem [a visão da situação irregular]. Acredito que mudou muito de fala, certo, mas que, na realidade, quando a gente vai para a prática, a gente vê que não mudou quase nada! Porque na medida em que a gente faz todo o procedimento do conselho tutelar, que é obrigação da gente fazer; quando a gente fez e não surtiu efeito e recorre para o Ministério Público, numa esperança de lá dar uma solução, bate e volta!” (CONSELHEIRA 4).

“Na prática, ainda tem pensamentos de situação irregular. Tem algumas pessoas que ainda têm essa visão ultrapassada, não é, de que a criança... [quando estiver fora dos ditames da sociedade, deve ser confinada em abrigos]. Ela está tendo os direitos violados. Ela, quando está na rua, sem estar na escola, sem ter direito à convivência familiar, sem ter direito a educação, à saúde, então, ela está sendo violada nos direitos dela; não está em situação irregular. Ela é que está sendo vítima. Os direitos dela estão sendo violados” (CONSELHEIRO 2).

Considera-se aqui que, sendo os direitos de cidadania campo de disputa, os grupos/classes/segmentos sociais envolvidos na defesa de direitos e alinhados com o Paradigma da Proteção Integral, efetivamente conseguiram, com o ECA, fazer predominar um discurso hegemônico, consubstanciado em dispositivos legais, embora ainda não o tenham estabelecido concretamente na prática, em especial para aquelas crianças e adolescentes cujos direitos têm sido sistematicamente violados. Tal discurso é proferido sem que sua real dimensão seja compreendida pelos sujeitos, e se materializa nas dificuldades de promover e garantir os direitos das crianças e adolescentes. Para que seja superada a distância ainda existente entre o discurso e a prática dos direitos, “convém tentar construir uma concepção mais unitária, unindo o vivido e o pensado, o estrutural e o superestrutural, de um modo mais profundo” (SALES, 2005:179).

Aceita-se aqui que o discurso é importante para a condução do processo de defesa e garantia de direitos, mas este se torna vazio e inútil para os que defendem uma realidade diferente para crianças e adolescentes, quando não consegue se coadunar com a prática.

Desta feita, de uma forma geral, os entrevistados percebem e defendem os novos sujeitos de direitos, mas a prática indica o privilegiamento de ações burocráticas: encaminhamentos cartoriais para as entidades de atendimento e para os órgãos da justiça; ênfase nas ações punitivas em detrimento da promoção do direito através de práticas educativas, articuladas; pouca ênfase na aplicação de medidas sócio-educativas e de ação política.

Ao serem indagados se, a partir da experiência na promoção e defesa de direitos acumulada, fariam alguma modificação no ECA, a maioria dos entrevistados demonstrou dificuldade de expressar uma opinião. Afirmavam que não haviam participado de discussões avaliativas sobre o processo de implementação do mesmo, o que facilitaria, para eles, um posicionamento. Todos referiram ser o Estatuto importante instrumento na defesa e garantia de direitos e apontaram limites como: a falta de preparação da sociedade para aplicação de uma lei tão avançada; a falta de condições de várias naturezas; as vozes dos grupos e classes contrários aos conteúdos de proteção do mesmo. Embora não tenham feito sugestões quanto a mudanças em seu bojo, entende-se que, pelos limites apontados, o Estatuto estaria distante da realidade do

país, necessitando de adequação a esta mesma realidade para ser efetivo. Assim, é a Lei que se ajusta à realidade limitante e não esta que precisa ser modificada para atender o direito colocado na Lei.

“O Estatuto, ele é muito belo, não é? Ele é muito belo. Ele tem uma qualificação de tamanha [importância]; é indiscutível a qualidade, ou seja, de quem discutiu; do conjunto que elaborou o Estatuto. Ele é belo, é grande, é magnífico, é tudo. Agora, infelizmente, nós vivemos numa sociedade em que não é possível atender o que está no Estatuto. Não é possível. Eu estou falando de quê? Pela questão política do país, da sociedade, e pela questão educacional do nosso povo: o povo não está preparado para isto; não se preparou até hoje. O Estatuto já tem 16 anos” (CONSELHEIRO 1).

“O Estatuto, veja só, tem 15 ou 16 anos, é adolescente e tem muita coisa que ainda não foi aplicada concretamente. A gente não viu, assim, avaliar o resultado. Tem gente aí que já está gritando para a redução da idade penal, achando que o Estatuto é que está prejudicando; achando que a violência é por causa do Estatuto” (CONSELHEIRO 2).

Dois dos entrevistados referiram ser necessária alguma modificação no Estatuto, mas no sentido de ampliar direitos e deveres dos responsáveis pelo cumprimento da Lei.

“Eu acho que o Estatuto, como toda e qualquer lei... [pode ser modificada, se necessário]; a lei tem de ser dinâmica; a lei tem de acompanhar as modificações do tempo, mas, acima de tudo, a lei tem que ter o cunho de proteção e, ao mesmo tempo, de fazer com que as condições sejam cumpridas” (DELEGADA DE POLÍCIA).

“[Precisaria] que tivéssemos no Estatuto mais previsão de penalidades para o Estado, pra omissão do Estado. Eu acho que a gente [a sociedade civil], teria de ter muito claro quais são as penalidades, por exemplo, da Prefeitura quando ela não cumpre o Estatuto. Com o Governo do Estado, com o próprio Governo Federal quando não cumprem o Estatuto” (ATIVISTA DE ENTIDADE DE DEFESA DE DIREITOS).

Para implantação e implementação do ECA em Pernambuco e na cidade do Recife, iniciou-se um reordenamento institucional, de forma gradativa: foram criadas a Diretoria de Polícia da Criança e do Adolescente - DPCA²⁸, as varas especializadas e promotorias da infância e juventude. Também foram criados e mantidos pelo poder público local os Conselhos Tutelares²⁹, Conselhos Estadual e Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente e várias entidades de retaguarda municipais, que se configuram no SGD, aliado àquelas organizações não governamentais que atuam na área.

²⁸ Atual Gerência de Polícia da Criança e adolescente – GPCA.

²⁹ Atualmente, estão instalados e em funcionamento na cidade do Recife, sete Conselhos Tutelares, um em cada Região Político Administrativa – RPA. Na RPA – 06, há dois conselhos, dada a sua extensão populacional.

Há críticas dos entrevistados quanto a este reordenamento, que refletem a morosidade com que essas instituições foram sendo implantadas e equipadas com os recursos necessários, confirmando a dificuldade em atender os princípios da Lei que determina a prioridade na destinação de recursos para o desenvolvimento da política de atendimento de crianças e adolescentes, sem que houvesse a responsabilização do poder público local, ao longo desse tempo, pelo não cumprimento ou cumprimento ainda insuficiente.

“Quem primeiro reordenou a política, no Brasil, foi Pernambuco [...]. Foi sempre o primeiro e exemplo para o resto do Brasil. Aí, fica com a fama, e, na verdade, quem está aqui sabe [que não foi bem assim]. Então, você tem para a violência contra a criança em Pernambuco, uma delegacia, que fica no bairro da Madalena, em Recife, para atender todo o Estado. Claro que as outras delegacias do interior podem atender, mas não têm o que o reordenamento previu e o que a polícia fez, precariamente, na minha análise, mas fez: [compôs] equipe técnica especializada, delegados com conhecimento melhor da legislação, do Estatuto, das questões ligadas à criança e ao adolescente. Você tem uma para o Estado todo. Então, reordenou e não reordenou” (ATIVISTA DE ENTIDADE DE DEFESA DE DIREITOS).

O rompimento de paradigmas é algo que demanda grandes esforços políticos, técnicos, culturais, sociais, econômicos, etc., e depende da correlação de forças e das alterações conjunturais nos diversos momentos históricos de implementação do ECA, implicando em avanços e retrocessos em sua consolidação.

Diante dessas falas, pode-se inferir que o reordenamento institucional previsto no Estatuto como estratégia de luta pela consolidação e extensão de direitos, mesmo sendo uma exigência da lei, ainda é uma realidade a ser consolidada, e a distância existente entre os pressupostos da proteção integral de sua realidade prática, imobiliza os sujeitos no processo de ampliação e extensão de direitos de crianças e adolescentes.

3.4.2 –O Sistema de Garantia de Direitos não está garantindo direitos

Todos os sujeitos que se encontram nas organizações do eixo da promoção e defesa, que lidam diretamente com as crianças e adolescentes com direitos ameaçados ou violados, têm muitas histórias para contar, reveladoras das dificuldades de se exercer direitos nesse país, mesmo com todo o aparato legal existente.

“Que existem em funcionamento, órgãos que buscam, já, a questão da proteção integral, existem. Só que eu volto a repetir a questão que falei antes: nada funciona plenamente. Quebrar, romper paradigmas é algo difícil. Qual a nossa realidade hoje? A nossa realidade hoje é que existem segmentos atuando nessa área, dispostos a melhorá-la,

mas sem conseguir atingir o seu objetivo específico. E, em contrapartida, está lá: os meninos continuam lá, em situação de risco, sendo expostos a todo o tipo de violência [...], principalmente aquelas que ainda continuarão, por muito tempo, nessa constante situação de risco. Eles não conseguem ser resgatados; eles não conseguem ser trabalhados por esses segmentos que se propõem o trabalho da proteção integral” (DELEGADA DE POLÍCIA).

Observa-se certo desconforto por parte dos entrevistados, quando indagados se o SGD do Recife estava conseguindo, considerando sua atual forma de interagir, garantir direitos de crianças e adolescentes. Apesar dos olhares enviesados, refletindo talvez a vontade de dizer que sim, todos responderam direta ou indiretamente que não.

“Olha, o Sistema tem de ser estruturado e mais articulado, pra ter uma efetivação da ação maior. Hoje, melhorou muito” (CONSELHEIRO 2).

“Muito difícil. Não temos a garantia total” (CONSELHEIRO 3).

“Tem dificuldade de garantir o [direito] de suas próprias crianças. Sobrecarregado com crianças de outros locais, tem ficado muito mais difícil” (PROFISSIONAL DE ENTIDADE DE ABRIGAMENTO).

“De jeito nenhum! E outra: Recife, como é referência, a Região Metropolitana [tudo vem parar] é na nossa ‘cacunda’³⁰, porque os conselhos não fazem plantão³¹. E cabe à gente, que está de plantão, absorver toda a demanda que vem da RMR” (CONSELHEIRA 4).

“Falar sobre o Sistema de Garantia de Direitos em funcionamento em nosso Estado, e porque não dizer em nosso país, é falar de algo que ainda não funciona na sua plenitude [...], o seu caminhar foi muito lento” (DELEGADA DE POLÍCIA).

Considerando que o SGD não tem efetivamente garantido direitos de crianças e adolescentes revitimizados, indagou-se sobre as ações políticas para o enfrentamento desse problema para fazê-lo avançar. Apontaram a importância das instâncias de discussão, como os Conselhos de Direitos, mas as respostas foram evasivas, fazendo crer que não estava nessa prática a saída do problema, observando-se ênfase nas soluções de âmbito administrativo, através da aplicação de alguma medida protetiva ou, ainda, de restritas práticas educativas.

“A articulação maior, que seria uma ampla discussão com todos os setores da sociedade, ela já acontece, mas acontece, muitas vezes, por interesse de alguma ONG que está querendo elaborar um seminário” (CONSELHEIRO 1).

³⁰ Corruptela de corcunda, costas.

³¹ Há um plantão de conselheiros tutelares, onde estes se revezam à noite, durante a semana; nos fins de semana e nos feriados, funcionando na sede do Conselho Tutelar da RPA –1, que se localiza no centro da cidade.

“Eu comecei a trabalhar diretamente nas escolas, atendendo às demandas das escolas; fazendo palestras, explicando quais são os direitos, como encaminhar, como agir, como interagir, como fazer isto funcionar” (CONSELHEIRO 3).

“A gente colocou um ajustamento de conduta³² para o Prefeito, por conta dessas coisas [falta de estrutura]. A gente tem, todo mês, no final de cada mês, uma reunião do Pleno, que são os trinta e cinco conselheiros; e uma vez por semana, cada conselho faz sua reunião”³³ (CONSELHEIRA 4).

As falas são reveladoras dos conflitos internos do próprio sistema, e da ênfase dada à condução cartorial na solução dos problemas enfrentados.

Apenas um dos entrevistados manifestou possibilidades de se articular as ações num sentido combativo, de controle social sobre as atribuições do aparato governamental.

“[A gente] Compra uma briga institucional com os governos: à direita e à esquerda [...]; o que é que se faz com o governo [...], com as entidades de internamento? Fica por isso mesmo? O que é que vai acontecer? É um ajuste de conduta? É uma chamadinha no pé do ouvido? É o quê? O que é que vai acontecer? Que recursos é que vão ser cortados desse governo a partir do momento que ele não cumpre o Estatuto? No que é que a gente vai mexer no dinheiro do governo? Eu acho que uma estratégia é mexer com o orçamento, com o recurso. Quanto ele vai ter que pagar como multa? [se não cumprir o preconizado pelo ECA]. Algumas coisas assim, que eu acho que surtiram algum efeito” (ATIVISTA DE ENTIDADE DE DEFESA DE DIREITOS).

No embate entre as forças em disputa no processo de consolidação dos direitos de cidadania de crianças e adolescentes, observa-se a vigência do discurso da Proteção Integral, embora ainda não suficientemente fortalecido a ponto de inverter a predominância de práticas mais afetas aos conceitos da Doutrina da Situação Irregular, incapazes de garantir direitos pela sua própria concepção.

Com isto, vive-se um difícil e lento processo de consolidação do Estatuto e dos direitos nele previstos e, mesmo se tratando de uma lei consoante com os parâmetros internacionais de proteção à infância e juventude, tal processo é minado por ambivalências que se refletem nas falas dos entrevistados e na não efetivação dos direitos de crianças e adolescentes que, por essa razão, permanecem tendo os seus direitos violados, voltando constantemente aos serviços de saúde.

A superação dessa ambivalência entre o discurso e a prática, ou, melhor dizendo, entre o previsto no ECA e o que se encontra realmente consolidado à luz da Doutrina da Proteção

³² O Termo de Ajustamento de Conduta é um procedimento previsto na Lei da Ação civil Pública e é impetrado pelo Ministério Público, após representação de entidades da sociedade civil. Funciona como uma mediação extrajudicial de interesse entre as partes em conflito, que poderá, posteriormente, caso seja descumprido o acordo, se transformar numa ação judicial.

³³ Reuniões internas para a discussão dos casos e de outros assuntos.

Integral, pressupõe a desconstrução de formas de pensar e agir e a reestruturação de práticas por longa data vigentes.

É um processo que necessita de tempo para a sua incorporação na sociedade como um todo, e significa dupla responsabilidade para os sujeitos em atuação dentro do SGD: além de mudar de mentalidade, garantir, na prática, os direitos das crianças e adolescentes. Infelizmente, esses processos, diferentemente de outros que se vive na realidade, implicam na condenação de crianças, adolescentes e suas famílias a uma subvida e/ou, efetivamente, à morte.

Dessa forma, faz-se necessário que neste momento histórico de desenvolvimento das forças em luta pelos direitos de cidadania de crianças e adolescentes, que se dá em meio a acontecimentos violentos tão bárbaros, mais do que nunca se deve “saber combinar o pessimismo da inteligência com o otimismo da vontade” (Gramsci apud Coutinho, 2006:163).

3.4.3 – Sem anjos, sem guardas – os limites da garantia de direitos

A qualificação, no ECA, do que seja o atendimento de direitos, refere-se ao atendimento das necessidades básicas da criança e do adolescente através das políticas públicas (GARCIA,1999; PORTO, 1999; NOGUEIRA NETO, 1999 e CAMPELO & CARVALHO, 1995). Essas políticas, por sua vez, teriam duas vertentes: as de caráter estrutural, que se referem aos direitos básicos para o conjunto das crianças e adolescentes, e aquelas em caráter assistencial, que deveriam ser conjunturais, destinadas a crianças e adolescentes com direitos ameaçados ou violados e em conflito com a lei.

Aqui cabe reconhecer que a atuação na proteção de crianças e adolescentes com direitos ameaçados ou violados, que são aquelas que mais necessitam de proteção especial e das ações previstas no bojo da política assistencial, se configura numa tarefa primordial do SGD.

Estar em situação de violação de direitos é uma característica comum às 45 crianças e adolescentes encaminhadas diversas vezes pelo Serviço Social/HR ao SGD, ponto de partida dessa pesquisa.

Essas crianças e adolescentes que no período de 2000 a 2005 procuraram o Hospital da Restauração para atendimento médico por terem sofrido reiterados atos de violência, foram atendidas em sua necessidade imediata e, em seguida, outra vez encaminhadas para os Conselhos Tutelares e outras organizações do SGD, a fim de que os mesmos tomassem ciência daquelas

situações e agilizassem novas medidas de proteção, uma vez que as medidas anteriormente adotadas não foram suficientes para que a situação de violência identificada fosse interrompida. Algumas dessas crianças e adolescentes foram levadas pessoalmente por profissionais do Serviço Social/HR, em carro próprio do hospital, para esses conselhos, além de serem, concomitantemente, enviadas solicitações de proteção à Promotoria e Juizado da Infância e Juventude. No que pese serem várias situações de revitimização, para uma delas, especificamente, a Promotoria requisitou, a pedido do Serviço Social/HR, elucidação do ocorrido, sendo solicitado ao Conselho Tutelar responsável pelo acompanhamento da situação que se manifestasse quanto às razões da permanência da situação de violação. Duas assistentes sociais do HR também foram chamadas em audiência para serem ouvidas.

A situação acima colocada se refere a um menino que começou a procurar o serviço de saúde no ano de 2001, vítima de um atropelamento. Por trás desse atropelamento, estava uma criança de aproximadamente 11 anos de idade, com história de violência doméstica, que começava a fugir de casa e permanecer nas ruas, voltando para casa ocasionalmente. Tem pais separados e irmãos. A família vive de biscates e benefícios da assistência social. Desde então continua pelas ruas, só que agora quase não volta mais em casa. Vive com um grupo de adolescentes que pede esmolas nos sinais, comete pequenos delitos e aspira cola. Na última vez que procurou o hospital, informou estar sendo ameaçado de morte por ter participado de um furto de celular, do qual se dizia inocente. Encontrava-se sujo, com os dentes estragados; magro, descalço, vestia roupas largas e rasgadas, e exalava forte cheiro de cola.

O processo de verificação da situação desse adolescente, a pedido da Promotoria da Infância e Juventude, data de dezembro de 2004 e, até o momento, continua em tramitação.

O que pensam os sujeitos em atuação no SGD quanto a essa situação é revelador das dificuldades e limites do sistema diante do que se chama, nesse trabalho, de um processo de cronificação de situações em que está evidenciada a negação sistemática dos direitos de cidadania de crianças e adolescentes, inclusive por aqueles sujeitos incumbidos da sua garantia.

“Esse caso Zé³⁴, como tem outros casos Zé, já parte da situação da estrutura social. Todos os encaminhamentos foram feitos, todos os procedimentos foram feitos, todas as ações. O caso Zé é um menino que recebe [...] uma aposentadoria³⁵ porque ele tem um déficit. Hoje, o caso Zé é um usuário de droga psicoativa, que não era; era só questão de estar na rua e querendo chamar a atenção. Hoje, já há outra tendência, porque a vivência

³⁴ Nome fictício

³⁵ O que é chamado aqui de aposentadoria, é, na verdade, o Benefício de Prestação Continuada – BPC.

de rua é aquela questão que lhe falei quanto aos abrigos; e não tem [abrigos para o perfil de Zé]. Às vezes eu me pergunto: botaria em regime fechado? Como botar em regime fechado? Na minha avaliação, no meu ver, eu pensaria o seguinte: essas casas desestruturadas, estava discutindo até isso... [não conclui este pensamento]. Então, o caso Zé, pra mim, como 'N' casos Zé, deveria ser recolhido e ser colocado num local pra poder ser tratado" (CONSELHEIRO 3).

Zé é a encarnação da Crônica de Uma Morte Anunciada³⁶, embora na cena real as vítimas sejam um contingente muito maior e, muitas vezes, sabedoras do destino que os aguardam, o que torna a história verdadeira infinitamente mais trágica.

Situações assim revelam como antigas práticas, afeitas aos pressupostos da Doutrina da Situação Irregular, ainda se encontram vigentes, pois, para as crianças e adolescentes com comportamentos ameaçadores da ordem social, pensa-se e age-se mais no sentido da segregação, do recolhimento aos abrigos. A quem se quer realmente proteger com tal atitude? Este pensamento, partindo de um conselheiro tutelar, é incompatível com a propriedade de sua função, pois se aqueles que se encontram incumbidos de zelar e fazer cumprir direitos violados assim se conduzem, que atitude esperar dos demais cidadãos comuns?

"Zé é um caso crônico do Conselho Tutelar. Zé é um caso que toda a Promotoria conhece; junto com o Juizado, conhece; junto com os hospitais, conhece; junto com a polícia, conhece. E o caso Zé não tem solução" (CONSELHEIRO 3).

A crença na impossibilidade de mudança na realidade de Zé, provoca o deslocamento da dificuldade imediata em garantir direitos para uma situação de abdicação de soluções possíveis de serem construídas no processo de luta pela consolidação dos direitos.

Por outro lado, o SGD não dispõe de entidades de abrigo para crianças e adolescentes que ainda não são considerados em conflito com a lei, mas que se encontram sob ameaça de morte em suas comunidades. Para estes, apenas as medidas sócio-educativas e a responsabilização dos pais não surtem mais os efeitos desejados. Há atendimento para mulheres vítimas de violência e programa de proteção à testemunha de crimes, mas não para sujeitos na condição de Zé, que se encontram no limite dessas situações, que necessitam urgentemente de

³⁶ Romance de Gabriel García Márquez que relata uma situação em que todos os habitantes de um lugarejo sabem que o personagem principal vai morrer assassinado. O terrível absurdo da história, e que dota o texto de sua grandeza trágica, é que o narrador adverte continuamente que os assassinos não querem matar a vítima; que todos os habitantes do lugar desejam impedir o assassinato, mas não o fazem, e que a vítima é a única pessoa que não sabe o porvir imediato que o aguarda.

uma intervenção imediata para preservação de sua vida, aliado a um trabalho que possibilite o desenvolvimento de suas potencialidades humanas, até então desconsideradas.

Cumprе indagar também sobre a capacidade de acolhimento das entidades de abrigo atualmente em funcionamento, dada a frequência de relatos de fuga desses abrigos. No caso de Zé, há registros de fuga de duas entidades de abrigo em sua documentação, que se encontra na justiça e também no Serviço Social/HR; de desistência de tratamento em CAPS³⁷; de inúmeras entregas do mesmo à sua família após assinatura de “Termo de Responsabilidade”. Entrega-se o adolescente à família, mas esta, que sempre teve negada a condição de suprir suas necessidades de educação, saúde, trabalho, lazer, etc., agora não é mais capaz de resgatá-lo da situação em que se encontra.

“Eu acho que no caso desse menino, tem de partir por compreender porque a rua está sendo mais atrativa do que o abrigo. Tem de partir disso aí: o que é que tem na rua que o abrigo não está tendo condições de oferecer? Eu acho que não é só a parte física, acho que é afetiva, [com] o envolvimento da família; acho que tem de ser um negócio mais amplo. Acho que, se você tivesse um abrigo com estrutura, um corpo técnico [com condições de atendimento]. Alguma coisa que seja mais atrativa que a rua. E você está se referindo a um adolescente que já está quase na fase adulta, mas se você pegar uma criança desde cedo e der essa estrutura, der esse apoio afetivo e isso tudo, ele não iria partir pra isso” (PROMOTORA).

“Quando tem um caso desses e que trabalha a mãe, em que nível, assim, tem a responsabilização? [no sentido de que não adianta a responsabilização se a mãe não tem condição efetiva de atuar na educação do filho]. Aí vem os dispositivos legais, mas eu vejo que isto não encontra repercussão interna. A mãe é notificada, aí o que vai acontecer? Vai ser destituída do poder familiar, não é?” (PROFISSIONAL DE ENTIDADE DE ABRIGAMENTO).

“Muitas vezes nos surpreendemos com o retorno daquela pessoa que foi atendida, quer seja na condição de vítima, quer seja na condição de infrator; muitas vezes com problemas semelhantes, ou com problemas diferenciados, só que com uma intensidade muito mais grave do que o que o trouxe da primeira vez. Outra vez o procedimento anterior, dependendo do caso, ele é adotado [o procedimento] e segue outra vez” (DELEGADA DE POLÍCIA).

Observa-se que há um consenso velado entre diversos sujeitos quanto à possibilidade de algo ainda poder ser feito em situações como a aqui ilustrada. Para os entrevistados, o problema tem uma grande relação com a insuficiente capacidade de resposta dos dispositivos legais e recursos disponíveis ao SGD, que os leva a sentirem-se imobilizados, não vislumbrando possíveis soluções. Contribui para este sentimento de impossibilidade, a fragilização e setorização dos programas especiais de atendimento atualmente existentes, que não conseguem acolher toda a demanda identificada pelo SGD. Estes, não são suficientes; recebem demandas

³⁷ Centro de Atendimento Psicossocial.

que, a rigor, não seriam de sua responsabilidade; não possuem profissionais suficientes e adequadamente capacitados, devendo-se isto a pouca disponibilidade de recursos econômicos que restringem a atuações a pequena escala. Um dos entrevistados dá a idéia dos limites burocráticos do SGD para garantir direitos violados:

“Quando acontece essa violência e que são repetidas, que é o que interessa, é o caso, geralmente é quando nós esgotamos os procedimentos. Não tem mais como” (CONSELHEIRO 1).

As dubiedades no entendimento dos papéis dos sujeitos e a insuficiência de condições que propiciem o adequado encaminhamento das situações concretas contribuem para as mortes anunciadas de crianças e adolescentes, para as quais os esforços desses sujeitos poucas vezes se tornam efetivos, perpetuando situações como a abaixo descrita por um dos entrevistados.

“Eu dei, fiz o que pude. Procurei o Ministério Público. Não tinha nenhuma retaguarda; não tinha nenhum CAPS; não tinha abrigo que ajudasse a gente a tirar essa criança da comunidade, porque o caso imediato seria tirar ele da comunidade, por causa da ameaça. Mas, infelizmente, não tinha. A gente não tem. Eu passei o caso por meio de relatório para a promotora; cheguei até a ir lá no Ministério Público com a criança e a mãe, mas nesse dia, infelizmente, ela ia entrar em audiência e não me atendeu. Mas eu ainda consegui falar com ela dentro do juizado e mostrei a criança e a mãe, assim, de relance. Mas deixei o relatório lá, detalhando todo o fato; mas, infelizmente, a gente não pôde ajudar mais porque mataram a criança. Deram sete tiros na criança. Inclusive, um dia antes do assassinato dele, eu passei a manhã todinha na casa dele, conversando de certa forma com ele, porque ele não entendia muito, mas com a mãe e a avó, pedindo que trancasse ele dentro de casa mesmo, pra resguardar a vida dele” (CONSELHEIRA 4).

Nesse caso, tratava-se de uma criança de nove anos de idade, que se envolveu com traficantes de drogas: consumia e distribuía drogas. A família, sem mais recursos para fazer com que o mesmo ficasse em casa, freqüentasse escola, etc., recorreu ao Conselho Tutelar, que tentou, sem êxito, articular soluções para o problema. Este tipo de problema possui alta complexidade de encaminhamento, e não apresenta condição de resolução sem a inter-relação entre amplos setores da sociedade, atuando na busca de acesso das famílias aos bens sociais: educação, saúde, trabalho, lazer, etc.

Dessa forma, a venda e consumo de drogas por uma criança de nove anos de idade apontam para a degradação social a que estão submetidos grandes contingentes da população na sociabilidade capitalista, que pouco tem sido posta em discussão como fundante desse processo. A transformação dessa realidade é algo que parece inalcançável, levando a crer que o capitalismo passou a ser considerado “um fenômeno natural, eterno” (COUTINHO, 2006:126), devendo-se a isto a ênfase nas intervenções particularizadas, de forma imediata, socorrista, de resolver

determinados aspectos dos problemas vivenciados. A articulação política e em rede, denunciando e aglutinando as diversas forças sociais envolvidas na problemática, embora latente, fica, assim, a reboque desse processo.

Não obstante, a revitimização de crianças e adolescentes não é um problema a ser creditado apenas às dificuldades operacionais do SGD. É um sinalizador extremamente importante dos limites impostos à realização plena de direitos de cidadania de crianças e adolescentes na sociabilidade capitalista, na qual a produção social de situações dessa natureza chega a extremos, e põe à prova as respostas usualmente oferecidas. Sujeitos como Zé, fazem emergir a verdadeira face da realidade: feia e, aparentemente, sem possibilidade de solução, o que leva a sentimentos de impotência por parte dos sujeitos que atuam no sistema, colocando em xeque o aparato legal disponível e as práticas usualmente desenvolvidas para o atendimento de direitos.

“Me sinto andando em círculos e tenho sentimento de impotência [...].E a gente não vê solução nenhuma” (CONSELHEIRA 4).

“É uma angústia geral, porque você... [pensa]: puxa! Eu estou brincando de fazer, de ser. Eu não estou fazendo nada!” (PROMOTORA).

“A gente fica sem poder” (JUÍZA).

“As políticas têm que ser mais incisivas, têm que ser mais, assim... atinja diretamente as pessoas. Senão, a gente vai ficar assim, eu não gosto de usar esse termo não: ‘enxugando gelo’. A sensação de impotente, de você estar gastando sua energia e não estar [resolvendo nada]” (CONSELHEIRO 2).

Esta é, na compreensão deste trabalho, a principal razão pela qual os direitos de crianças e adolescentes, em especial aqueles que os têm sistematicamente violados, não têm sido adequadamente atendidos de acordo com o preconizado pelo Estatuto. A lei é fundamental e condição sine qua non, mas situações crônicas de violação de direitos não são superadas apenas com a aplicação linear dos dispositivos legais, com ordens de cumprimento. Dessa forma, supõe-se aqui que os sujeitos em ação no SGD necessitam imprimir ênfase noutros processos imbricados com o atendimento dos direitos, além da aplicação da lei, a exemplo da luta política e mobilização ativa dos grupos e classes alinhados com os pressupostos da proteção integral, para o enfrentamento do problema da revitimização de crianças e adolescentes.

Compreende-se, portanto, no que concerne ao atendimento dos direitos de crianças e adolescentes, que há o predomínio de conteúdos da Proteção Integral nos discursos dos sujeitos e nos dispositivos legais disponíveis, que dão direcionalidade à Política de Atendimento de Direitos, mas, contraditoriamente, na prática, prevalece a não efetivação dos direitos e a realização de ações focalizadas e pouco resolutivas, especialmente para aquelas crianças e adolescentes que se encontram em graves processos de violação de seus direitos.

O desafio que se impõe é o de fomentar práticas hegemônicas de proteção e garantias efetivas, articuladas em redes fortalecidas e resolutivas, tornando-se imperioso que os sujeitos componentes do SGD conheçam plenamente suas atribuições e as exerçam no sentido de potencializar as políticas públicas, qualificando-as e valorizando-as; exigindo do Estatuto a efetivação desses direitos, porque, do contrário, a resposta passa a ser responsabilidade dos sujeitos individualmente: conselheiro, do promotor, do juiz, etc.,.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

*Mas como é que faz pra sair da ilha?
Pela ponte, pela ponte
A ponte não é de concreto, não é de ferro
Não é de cimento
A ponte é até onde vai o meu pensamento
A ponte não é para ir nem pra voltar
A ponte é somente pra atravessar
Caminhar sobre as águas desse momento*

A Ponte – Lenine

Na condição de assistente social do setor de Serviço Social do Hospital da Restauração foi possível observar, a partir do trabalho cotidiano de atendimento e encaminhamento de situações de violência ao Sistema de Garantia de Direitos – SGD, que parte das crianças e adolescentes com direitos ameaçados ou violados permaneciam no mesmo processo de violação, uma vez que retornavam à unidade de saúde para novos atendimentos.

Chamava a atenção o fato dessas crianças e adolescentes serem aquelas que se encontravam em condição agravada de violação de direitos, para as quais o SGD já havia aplicado medidas de proteção preconizadas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA. Isto nos levava a constantes questionamentos quanto à razão da recorrência desse fato, e a atribuir tal realidade, na maioria das vezes, à sistemática insuficiência de políticas públicas, como também a condições pessoais dos sujeitos que compõem o SGD.

A partir disto, buscou-se neste trabalho, conhecer as razões e dificuldades que contribuem para a não efetividade dos direitos de cidadania de crianças e adolescentes que sofrem reiteradas práticas de violência, identificando e analisando as contradições existentes no processo de proteção e garantia de direitos que dificultam/obstaculizam o restabelecimento dos direitos violados.

A apropriação de conteúdos teóricos acerca das relações que se estabelecem entre o Estado e a sociedade, do processo de construção histórico dos direitos de cidadania e da Política de Atendimento de Direitos de Crianças e Adolescentes, possibilitou a reconstrução do processo de atendimento de crianças e adolescentes no SGD e propiciou uma nova compreensão da problemática da negação de direitos, não mais restrita às explicações comumente proferidas no meio profissional, algumas vezes até de forma preconceituosa.

Mais que isto, foi possível identificar e reconstruir realidades antes não percebidas e que, em que pesem as dificuldades e limites concretos para a realização de direitos de cidadania para a infância e juventude, guardam potencialidades para a consolidação da nova cultura e sociabilidade dos direitos previstas pelo ECA. Potencialidades estas que podem ser observadas na introjeção dos conteúdos da Doutrina da Proteção Integral manifestada na fala dos sujeitos, considerada neste trabalho uma condição importante na busca da necessária aproximação entre teoria e prática, e, pelo fato de o SGD se configurar num espaço contraditório de disputa, no qual, no embate entre os dois paradigmas, há possibilidades de construções de novas práticas.

Verificou-se que há dificuldades concretas no que concerne à disponibilidade de estrutura física de apoio às atividades dos sujeitos, e que essas se referem à insuficiência de condição material e de programas de atendimento e retaguarda para a realização das ações. Estas dificuldades foram predominantemente apontadas pelos conselheiros tutelares, que as consideram como um empecilho importante na sua atuação.

Tal dificuldade se relaciona com a baixa prioridade dispensada à questão da infância e adolescência pelos governos em seus orçamentos, em contraposição aos pressupostos do Estatuto, como também a ainda incipiente participação da sociedade na exigência de que essa prioridade se concretize.

A participação dos sujeitos no processo de garantia dos direitos violados se dá prioritariamente de maneira burocrática, com aplicação limitada das medidas protetivas previstas no ECA e sem a necessária ênfase no movimento político de mobilização dos diversos setores sociais alinhados com os pressupostos da proteção integral, na exigência da efetivação concreta desses direitos.

Há insuficiente compreensão de que as leis, por si só, não possuem a potencialidade de fazer valer os direitos negados, e isto contribui para duas realidades que muito dificultam o processo de garantia de direitos: a frágil compreensão da cidadania, que leva os sujeitos a transferirem para o governo a responsabilidade pelo “fornecimento” dos direitos estabelecidos em lei, desconsiderando os conflitos presentes entre a proclamação dos direitos e sua realização, que não se dá isenta de lutas; e, em decorrência desses direitos não se efetivarem automaticamente, o deslocamento das dificuldades reais de realização das ações protetivas para a insuficiência de estrutura física.

A não realização das medidas adotadas diante de situações de revitimização de crianças e adolescentes é, na maioria das vezes, atribuída à incapacidade das famílias em educar os filhos e, mesmo havendo a pontuação quanto ao processo de espoliação social a que estas estão submetidas no cotidiano, tal realidade não é introjetada pelos sujeitos em sua real dimensão.

Há dubiedades nos papéis a serem desempenhados pelos diversos sujeitos que compõem o sistema, que refletem o desconhecimento das atribuições do SGD em sua totalidade e que os leva, quando se deparam com situações em que não conseguem dar encaminhamentos efetivos, a sentirem-se desvalorizados e ineficazes.

A existência do aparato institucional atualmente em funcionamento, mesmo que ainda insuficientemente instalado para dar conta da realização dos direitos consubstanciados no Estatuto, consegue imprimir, através da fala dos sujeitos, uma direcionalidade no discurso de proteção, muito embora seja reconhecido que na realidade, ainda subsistam práticas condizentes com os pressupostos da Doutrina da Situação Irregular.

Há, portanto, a existência de um embate entre os dois paradigmas, para o qual os sujeitos necessitam de uma capacitação política que venha a contribuir com a promoção de uma mudança efetiva na sociedade acerca dos direitos do cidadão, como também viabilizá-los para que não haja retrocesso nas conquistas até o momento realizadas.

Foi importante para essas descobertas, a compreensão do problema da violência praticada contra crianças e adolescentes a partir de seu sólido enraizamento na estrutura da sociedade, expressão de fenômenos macro-sociais, a exemplo do acirramento das desigualdades sociais enquanto expressão da “questão social”, devendo ser suas manifestações, nesse âmbito, compreendidas como graves violações dos direitos de cidadania.

Outrossim, foi fundamental para o desvendamento da realidade do processo de negação dos direitos de cidadania, em especial de crianças e adolescentes revitimizados a constatação de que o pleno exercício da democracia como resultado da construção de um patamar em que os indivíduos atinjam o seu estatuto pleno de cidadãos, e onde o Estado assume o papel de garantir as regras do jogo, é algo ideal e não realizável na sociabilidade capitalista.

Todavia, o campo de intervenção do SGD enquanto espaço da sociedade civil é importante local de disputa pelos direitos de cidadania, e nele deve-se dar a afirmação dos pressupostos da Doutrina da Proteção Integral, fazendo-se necessário seu fortalecimento e

sobreposição aos pressupostos da Doutrina da Situação Irregular, que ainda sobrevive nas práticas cotidianas, para assim estender e consolidar direitos de crianças e adolescentes.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ABRAMOVAY, Miriam et. al. **Juventude, violência e vulnerabilidade social na América Latina: desafios para políticas públicas.** Brasília : UNESCO, 2002.
2. ABREU, Haroldo Batista de. **As novas configurações do Estado e da Sociedade civil.** Capacitação em Serviço Social e Política Social, Módulo 5 : Intervenção e Pesquisa em Serviço Social – Brasília – UnB, Centro de Educação Aberta, continuada, a Distância, 2001 – 01 – 25. 58p.
3. BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivete. **Política social : fundamentos e história.** São Paulo : Cortez, 2006. (Biblioteca básica de serviço social; v. 2)
4. BRASIL Constituição (1988). Constituição : República Federativa do Brasil. Brasília : Senado Federal, 1988. 292 p.
5. BRASIL. Lei nº 8.069 , de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial [da] Republica Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 16 jul. 1990. Seç. 1.
6. CAMPELO, Maria Helena Góis; CARVALHO, Denise Bomtempo Birche de. **Conselhos Tutelares: Descentralização, Municipalização e Participação – (Des)Caminhos para a Construção da Cidadania de Crianças e Adolescentes?** Revista de Políticas Públicas/Universidade Federal do Maranhão, Unidade de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, v. 1, n. 1 (1995). São Luís : EDUFMA,1995.
7. CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. GUARÁ, Isa Maria F. da Rosa. **A Família: Um sujeito pouco refletido no movimento de luta pelos direitos da criança e do adolescente.** Revista Brasileira Crescimento e Desenvolvimento Humano, São Paulo, ano IV, n.1, p. 45 – 48, 1994.
8. CARVALHO, Denise Bontempo Birche de. **Criança e Adolescente.** Capacitação em Serviço Social e Política Social, Módulo 3. Brasília : UnB, 2000. 259 p. 21 x 28 cm.
9. CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil – o longo caminho.** 2ª ed. Rio de Janeiro. Ed. Civilização Brasileira. 2002. 162 p.
10. CHAUI, Marilena. **Uma ideologia perversa: explicações para a violência impedem que a violência real se torne compreensível.** In: **Folha de São Paulo**, 14 de março de 1999. (Caderno Mais!, p. 3 – 5).
11. COUTINHO, Carlos Nelson. **Intervenções: o marxismo na batalha das idéias.** São Paulo : Cortez, 2006. 191 p.

12. DEGENNSZAJH, Raquel Raichelis. Organização e gestão das políticas sociais no Brasil. Desafios da gestão democrática das políticas sociais. In: **Capacitação em Serviço Social e Política Social, Módulo 03**. Brasília : 2000. 259 p.
13. FALEIROS, Vicente de Paula. Infância e Processo Político no Brasil. In: **A Arte de Governar Crianças** : A história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. Organizadores Francisco Pilotti, Irene Rizzini. Rio de Janeiro : Instituto Interamericano Del Niño, 1995. 384 p. : il.
14. GARCIA, Margarida Bosch. **Um Sistema de Garantia de Direitos. Fundamentação A**, In: **CENDHEC – SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS: Um Caminho para a Proteção Integral / Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social – CENDHEC**. Recife, 1999. 392 p.
15. GOMES, Romeu. **A violência social em questão: referenciais para um debate em saúde pública**. Revista Latino-Americana de Enfermagem, Ribeirão Preto, V. 5, n. 2, 1997. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=50104-11691997000200011&Ing=pt&nrm=isso. Acesso em 15.06.2006.
16. IAMAMOTO, Marilda Vilela. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. 2. ed. São Paulo: Cortez; [Lima, Peru]: CELATS, 1983.
17. LIGUORI, Guido. Estado e sociedade civil: entender Gramsci para entender a realidade. In: **Ler Gramsci, entender a realidade**. Organização e apresentação Carlos Nelson Coutinho, Andréa de Paula Teixeira. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 2003.
18. MARX, Karl. A Questão Judaica. In: **Manuscritos Econômicos e Filosóficos**. Tradução Alex Marins. São Paulo : Ed. Martin Claret, 2005.
19. MINAYO, Maria Cecília. A Violência Social sob a Perspectiva da Saúde Pública. In: **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, ano 10, n. 1, p. 07 – 18, 1994.
20. MONDAINI, Marco. **Sociedade e acesso à justiça**. Recife : Ed. Universitária da UFPE, 2005. 95 p.
21. MONDAINI, Marco. **Direitos Humanos**. São Paulo : Contexto, 2006.
22. MONAL, Isabel. Gramsci, a sociedade civil e os grupos subalternos. In: **Ler Gramsci, entender a realidade**. Organização e apresentação Carlos Nelson Coutinho, Andréa de Paula Teixeira. – Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 2003.
23. NOGUEIRA NETO, Wanderlino. A Convenção Internacional sobre o Direito da Criança e a busca do equilíbrio entre proteção e responsabilização. In: **CENDHEC – Sistema de Garantia de Direitos: Um Caminho para a proteção integral**. Recife, 1999. 392p.

24. NOGUEIRA NETO, Wanderlino. Textos Complementares ao Estudo, 135 – 146, In: **Análise da Violência Contra Criança e o Adolescente Segundo o Ciclo de Vida no Brasil** – Conceitos, Dados e Proposições. Silva, Helena Oliveira, Silva, Jailson de Souza. *Análise da violência contra crianças e adolescentes segundo o ciclo de vida no Brasil: conceitos, Dados e Proposições*. São Paulo: Global, 2005.
25. NOGUEIRA NETO, Wanderlino. **Garantia e Defesa dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes por intermédio dos Conselhos Tutelares no Brasil: Indicativos para aperfeiçoamento**. Texto apresentado e discutido no VI Encontro Nacional do Conanda com os Conselhos de Direitos e Tutelares (Brasília, agosto, 2006). Disponível na web: <http://www.anced.org.br/biblioteca/outros/conselhostutelares-wnn.doc>. Acesso em 15.06.2006.
26. PADILHA, Miriam Damasceno. **Criança não deve trabalhar : A análise sobre o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e repercussão nas experiências das famílias participantes**. 2005, Tese (Doutorado Serviço Social), Universidade Federal de Pernambuco.
27. PEREIRA, Potyara Amazoneida. Mudanças estruturais, política social e papel da família: crítica ao pluralismo de bem-estar. In: **Política Social, Família e Juventude: uma questão de direitos**. Organização Mione Apolinário Sales, Maurício Castro de Matos, Maria Cristina Leal. São Paulo : Cortez, 2004.
28. PEREIRA, Potyara Amazoneida. Estado, Regulação Social e Controle Democrático. In: **Política Social e Democracia**. São Paulo : Cortez, 2001
29. PASTORINI, Alejandra. *A categoria “questão social” em debate*. São Paulo, Cortez, 2004 (Coleção Questões de Nossa Época; V.109).
30. PORTO, Paulo César Maia. Sistema de Garantia de Direitos: Defesa. In: **Sistema de Garantia de Direitos: Um caminho para a Proteção Integral / Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social – CENDHEC**. Recife, 1999. 392 p.
31. RAPOSO, Clarissa Tenório Maranhão. **Infância e Violência doméstica: tendências e perspectivas na defesa dos direitos das crianças e adolescentes no município de Maceió**. Recife, 2003. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Universidade Federal de Pernambuco.
32. RIZZINI, Irma. **Assistência à Infância no Brasil : Uma análise de sua construção**. Rio de Janeiro : Ed. Universitária Santa Úrsula, 1993.
33. SAFFIOTI, Heleieth I. B. A Síndrome do Pequeno Poder. In: **Crianças Vítimizadas: A Síndrome do Pequeno Poder**. Maria Amélia Azevedo Guerra, Viviane Guerra (Organizadoras). Rio de Janeiro : Relumbe, 1989.

34. SALES, Mione Apolinário. Política e direitos de crianças e adolescentes: entre o litígio e a tentação do consenso. In: **Política Social, Família e juventude: uma questão de direitos**. Organização Mione Apolinário Sales; Maurílio Castro de Matos; Maria Cristina Leal. São Paulo : Cortez, 2004.
35. SALES, Ivandro da Costa. **Os Desafios da Gestão Democrática da Sociedade (Em diálogo com Gramsci)**. Recife, PE : Editora da UFPE, 2005.
36. SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira**. 2. ed. Rio de Janeiro : Campus, 1987. (Contribuições em ciências sociais; 1).
37. TONET, Ivo. **Democracia ou Liberdade?**. Maceió : EDUFAL, 1997.
38. SILVA, Helena Oliveira; SILVA, Jailson de Souza. **Análise da violência contra crianças e adolescentes segundo o ciclo de vida no Brasil: conceitos, Dados e Proposições**. São Paulo: GlobalL, 2005.